

H327
R454r

67-68
ISSN: 1018-0583

Relaciones Internacionales



Escuela de Relaciones Internacionales • Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica



Relaciones Internacionales

PRIMER Y SEGUNDO SEMESTRES DE 2004 • N^{os} 67-68

REVISTA DE LA ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES • UNIVERSIDAD NACIONAL • HEREDIA, COSTA RICA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL

Director

Eduardo Saxe Fernández

Comité Editorial

Roberto De la Ossa Thompson

Adolfo Ruiz Contreras

Jorge Cáceres Prendes

Alexánder López Ramírez

Comité Internacional

Fernando A. Carvahio Dantas (Brasil)
Cristina Equizabal Mendoza (El Salvador)

Claudio González (Chile)

Arthur N. Gilbert (Estados Unidos)

Joaquín Herrera Flores (España)

François Houtart (Bélgica)

Zulma Larrea (Argentina)

Thomas E. Rowe (Estados Unidos)

David Sánchez Rubio (España)

Rafael A. Sánchez Sánchez (El Salvador)

Comité de Apoyo Estudiantil

Charlene Cortez Sosa

Maribel Martínez Cascaño

Silvia Monge Lezcano

Daniela Solano González

Andrés Solera Esquivel

Eleth Ayales Báez

Consejo Editorial de la Universidad Nacional

Ana Sánchez Molina, presidenta

Hernán Alvarado Ugarte

Carlos Francisco Monge

Olga Marta Sánchez

Roxana Viquez

Bertalia Vega

Maximiliano García

Rectora

Universidad Nacional

Sonia Marta Mora

Director

Escuela de Relaciones Internacionales

Roberto De la Ossa Thompson

Artes finales: Victor Hugo Navarro

Portada: Carlos Fernández Arce

Corrección filológica: M. Lourdes Jiménez

Suscripciones y canjes

Escuela de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional

Apartado 437

Heredia — Costa Rica

Tel. (506) 277-3497

Fax (506) 261-6129



euna

Editada por la Editorial
Universidad Nacional e impresa en
el Programa de Publicaciones e
Impresiones de la UNA.

327
R382r

Relaciones Internacionales / Escuela de Relaciones Internacionales. — N^o 67-68 (2004) — Heredia, C. R. : EUNA, 2004 v. : 245 cm.

Semestral
ISSN: 1018-0583

1. Relaciones Internacionales — Publicaciones periódicas. I. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Relaciones Internacionales.

Relaciones Internacionales 67-68

UNA
UNIVERSIDAD NACIONAL
COSTA RICA

ESCUELA DE
RELACIONES INTERNACIONALES



ÍNDICE

RELACIONES
INTERNACIONALES
N^{os} 67-68
Primer y segundo
semestres 2004

<i>Presentación</i>	7
Sección monográfica	
Arnoldo Rubio y colaboradores. El euro y las relaciones comerciales de Europa con América Central	11
Víctor Valembois. El neerlandés, lengua de más de veinte millones de europeos	31
Bichara Khader. La dependencia energética europea respecto del mundo árabe	55
Enrique Ulate Chacón. Los principios del derecho comunitario y su aplicación jurisdiccional en Centroamérica	77
Frédéric Mertens de Wilmars. La paradoja de la ciudadanía europea	111
Saskia Rodríguez Steichen. El proceso de construcción de la Unión Europea: de Roma a Salónica	121
Otros artículos	
David Sánchez Rubio. Reflexiones e (im)precisiones en torno a la intervención humanitaria y los derechos humanos	155
Reseñas bibliográficas	
J. Stiglitz. <i>Los felices 90. La semilla de la destrucción.</i> Laura Campos Ocampo	195

PRESENTACIÓN

Desde al menos el año 2002, junto con toda la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), la Escuela de Relaciones Internacionales se encuentra en un proceso de renovación general, enfatizando el mejoramiento de su calidad académica y la participación estudiantil. Este esfuerzo es impulsado y conducido por el Director, M.A. Roberto De la Ossa Th. y por el Subdirector, Dr. Adolfo Ruiz Contreras.

También las publicaciones se remozan. Ya en este número de *Relaciones Internacionales* empezamos a introducirle nuevos elementos. La revista incluirá una sección monográfica de artículos, otra de artículos importantes de temática variada, una sección de documentos y otra de reseñas, así como informaciones sobre el quehacer de la Escuela. Los cambios más importantes son la constitución de dos comités, uno Internacional Asesor y el otro de Apoyo Estudiantil. En el primer caso hemos reunido a destacadas personalidades de los ámbitos académicos nacionales, del mundo americano en su conjunto y de Europa, no solamente para contar con sus opiniones e interpretaciones, sino también para que apoyen al Comité

Editorial, recomendando estudios de otros(as) investigadores(as) para su publicación. Por su parte, el Comité de Apoyo Estudiantil está integrado voluntariamente por ocho estudiantes hasta el momento. Se han hecho cargo de gran parte de las tareas editoriales, vienen desempeñándose con un gran sentido de responsabilidad y entrega y constituyen la garantía del éxito de nuestra labor. Sus tutores nos esforzamos porque la experiencia les resulte del mayor provecho académico y profesional.

Como ha sido su tradición, *Relaciones Internacionales* continuará trayendo a la atención de sus lectores(as), problemas y procesos mundiales e internacionales que afectan o interesan a Costa Rica, destacando los análisis, los logros y los hallazgos de los grupos de investigación, docencia y extensión de nuestra Escuela.

Similarmente, *Relaciones Internacionales* continuará reflejando la preferencia de la nación costarricense (aunque a veces no de sus gobernantes), por un mundo de actores comprometidos con la justicia, la equidad y la paz. En este principio de siglo, cuando en el horizonte asoman con fuerza nuevos y

más aplastantes totalitarismos y violencias internacionales, no podemos escatimar voluntad y esfuerzo para abrir diálogos, profundizar discusiones y propiciar una academia pluralista, inquisitiva y lúdica, rigurosa y humanista, crítica y comprometida.

La sección monográfica para esta edición fue preparada por el grupo de estudios europeos, coordinado por el

Dr. Arnoldo Rubio. Hemos agregado un trabajo de B. Khader, de la Universidad de Lovaina, Bélgica, de gran interés actual. En la sección de otros artículos aparece un estudio de D. Sánchez Rubio, de la Universidad de Sevilla, España, sobre las guerras "humanitarias".

Eduardo E. Saxe Fernández
Director

SECCIÓN MONOGRÁFICA

EL EURO Y LAS RELACIONES COMERCIALES DE EUROPA CON AMÉRICA CENTRAL¹

Arnoldo Rubio y colaboradores

PRESENTACIÓN

Este artículo tiene como propósito principal hacer una radiografía de la moneda única europea, el euro, y conocer cuál es su funcionamiento y las repercusiones que tiene en las relaciones comerciales de Europa con los países de América Central.

Las relaciones comerciales, económicas y de cooperación al desarrollo entre la Unión Europea (UE), América Latina (AL) en general y América Central en particular, se han venido consolidando en los últimos años de manera creciente y sostenida y no hay señales, hasta ahora, que indiquen un cambio de comportamiento en su evolución. Las exportaciones e importaciones, los niveles de inversión, de cooperación y ayuda de acercamiento político, diplomático y cultural, son un signo manifiesto de que las relaciones Europa-América Latina adquieren con el tiempo una considerable importancia.

Después de la constitución del euro como moneda única europea, el 1 de enero de 1999, los bloques regionales de América Latina: MERCOSUR, Comunidad Andina (CA), Mercado Común Centroamericano (MCCA) y México como mercado bilateral, han considerado a Europa como una región comercial de futuro y desde ya han comenzado a tomar ciertas medidas para considerar el euro como moneda de curso legal en el comercio con Europa. Esta situación nos obliga a investigar y a analizar con mayor profundidad el euro, con el fin de conocer las repercusiones que pueda tener en el comercio birregional.

Aquí vamos a presentar desde sus orígenes el sistema monetario europeo, conocer cuáles han sido los pasos que ha dado para afianzarse en los países asociados de la UE, e indagar cuáles pueden ser

¹ Investigación a cargo del Centro de Estudios Europeos.

las repercusiones en el comercio con los países de América Central.

I. LOS ANTECEDENTES DEL EURO

La moneda única europea es un viejo sueño que se arrastra desde el siglo III, en tiempos del Emperador Diocleciano. Fue un intento que, aunque no prosperó, sembró la semilla de la unificación monetaria. Más tarde, en el año 768 d. C., Pipino el Breve y Carlomagno insisten en este propósito, poniendo en práctica la iniciativa de la moneda única, aunque de manera pasajera.

Corrieron los años y aunque siempre se mantuvo la idea de la integración europea en el largo período de la Edad Media, no fue sino hasta los años 50 del siglo XX, cuando los líderes que fundaron la Comunidad Europea (CE), pusieron en claro la importancia de introducir una política económica y monetaria como complemento del desarrollo de la integración económica europea. Y aunque los Estados no estaban dispuestos a renunciar a su soberanía en materia de política monetaria ante la CE, sí estaban conscientes de la necesidad de utilizar una moneda única para agilizar y desarrollar el mercado comunitario.

Con este sentimiento se dio un primer paso para la creación de la primera unidad de cuenta que utilizó la CE desde sus inicios, en 1950. Se llamó *Unión Europea de Pagos (UEP)*. Su valor era equivalente al peso en oro de un dólar (0.88867088 gramos de oro fino), tal como lo establecían los convenios internacionales suscritos en Bretton Woods. Sin embargo, algunos inconvenientes, derivados de los desequilibrios del sistema internacional que originaron problemas en el mantenimiento de los cambios fijos, llevaron a que la CE pensara

en otro tipo de unidad de cuenta. Fue así como en el año 1969, durante la Cumbre de La Haya, se encargó al Consejo de Ministros y a la Comisión Europea, la elaboración de un plan escalonado que señalara las etapas a recorrer en el camino hacia la Unión Económica y Monetaria (UEM). Con este propósito se creó un comité bajo la presidencia del entonces Jefe de Gobierno y Ministro de Hacienda de Luxemburgo, el señor Pierre Werner, quien en octubre de 1970 presentó su informe (*Informe Werner*) que definía en *tres fases* la realización de la UEM.

• La primera fase

El 1 de enero de 1971, el Consejo de Ministros de la CE despejó el camino para que comenzara la primera fase, la cual, por cierto, no causó buena impresión, lo que se desprende del primer informe presentado por dicho Consejo en abril de 1973. La inflación galopante, la violenta turbulencia de los mercados internacionales de divisas y también la indecisión política hicieron que los Estados miembros buscaran su salvación a partir de estrategias individuales.

• La segunda fase

La segunda fase se inició en 1974, al igual que la primera no fue exitosa, por lo cual se decidió no realizar los sucesivos intentos. Es importante aclarar que, durante este período, los países europeos soportaban una de las peores crisis de la historia, a raíz del *primer shock petrolero* que se originó en octubre de 1973 con la guerra del Yom Kipur. Los árabes tomaron el petróleo como arma de guerra contra Israel, Estados Unidos y los países aliados.

Esta situación hizo que los países de Europa y del mundo industrializado se enfrentaran a serios problemas económicos y políticos y pensarán, más que en la unidad monetaria, en solucionar sus propios problemas.

A raíz de este problema, cada país necesitó adoptar medidas individuales para el funcionamiento de sus propias unidades de cuenta, lo cual, efectivamente, ocasionó desconcierto en el interior y el exterior de la Comunidad y, por esta razón, el Fondo Monetario Internacional (FMI) recomendó el 21 de abril de 1975, una *unidad de cuenta de tipo "cesta"*², que incluyera las 9 monedas de los países comunitarios del momento. Esta unidad se llamó *Unidad de Cuenta Europea (UCE)*, dio base para el establecimiento del *European Currency Unit (ECU)*³.

Pasada esta primera crisis, en marzo de 1979, la política monetaria europea adquirió una nueva dimensión al crearse el Sistema Monetario Europeo (SME), cuya finalidad fue establecer una zona monetaria en la CE, con el ECU como denominación y con la misma cesta de la UCE. Esta moneda debería estar libre de fluctuaciones, ser fuerte en los tipos de cambio y en las inversiones a largo plazo. Sin embargo, antes que terminara este decenio (1978-79) se produjo un *segundo shock petrolero* que inhibió las inversiones, el comercio y la economía en general de los países europeos, razón por la cual el SME no pudo aproximarse hacia su declarado

objetivo de estabilizar la economía de los países asociados.

1. La aparición del ECU: Unidad de Cuenta Europea

• La tercera fase

La tercera fase está referida a la aparición del ECU como unidad de cuenta europea.

Como ya se ha mencionado, la UCE sentó las bases para el funcionamiento del ECU⁴ a partir de 1981, año en que el Holding luxemburgués⁵ emitió la primera emisión de empréstitos en ECUS.

Esta nueva unidad de cuenta, a diferencia de las anteriores, no solamente sirvió como un denominador de las deudas o compromisos comerciales y financieros de los países comunitarios, sino también como un instrumento de pago. Es decir, funcionaba como "una cesta de monedas en la que participaban los Estados miembros en una determinada proporción, según la potencia económica de los mismos. El valor exacto del ECU era calculado cada día para cada moneda por la Comisión Europea, valor que se publicaba en el diario oficial"⁶.

Como moneda del SME, el ECU desempeñó una función central en la política de estabilidad económica de la CE. Los tipos de cambio, el nivel de precios, la apertura de trabajos y de salarios, la reducción de las desigualdades regionales y la estabilización de las relaciones económicas

² Se trata de una moneda compuesta por unidades reales de todas las monedas de la UE. Todos los días era calculado su valor, de acuerdo con los tipos cotizados en cada país y luego se publicaba en el diario oficial de la CE del Consejo de Ministros.

³ Resolución 3180/78 del 18 de diciembre de 1978 del Consejo de Ministros.

⁴ Enmienda N° 2626/84 del 15 de setiembre de 1984.

⁵ Conjunto de bancos de Luxemburgo que emiten los primeros préstamos a la UE.

⁶ Klaus Dieter Borchardt. *La Unificación Europea*, p. 46.

internacionales, eran parte de la confianza que originaba el sistema.

Para los efectos de transacciones, el ECU desempeñaba en el SME cuatro funciones importantes:

- a) Era una referencia para los tipos de cambio.
- b) Era la base de un indicador de desviación.
- c) Representaba una unidad de cuentas para las operaciones.
- d) Era un instrumento para la compensación de saldos entre las autoridades monetarias de la CE.

Además, por su carácter especial, el ECU ofrecía a las empresas, a los trabajadores y a los ciudadanos de la Comunidad, una protección contra las fluctuaciones monetarias y en las operaciones bancarias constituía una euromoneda de pleno valor⁷.

A pesar de que el SME era un sistema cerrado para terceros países, "...a partir de 1985 los Bancos Centrales de otros países ya utilizaban el ECU como moneda de reserva, pues el Consejo Europeo había establecido desde diciembre de 1978 que el SME podía asociarse con aquellos países que tuvieran estrechas relaciones económicas y financieras con la comunidad"⁸.

2. Algunos inconvenientes del ECU

En el período comprendido entre 1981 a 1990, el Banco Europeo de

Inversiones (BEI) financiaba proyectos, desarrollaba el mercado de capitales y era la fuente de financiación más importante en Europa. Sin embargo, y a pesar de ello, los mercados comunitarios no tuvieron un desarrollo significativo. Había algunos inconvenientes que obligaron a crear un sistema de compensación para simplificar las transferencias de ECUS entre los bancos y hacer que las operaciones que se realizaban en esta moneda no se convirtieran en sus componentes.

Las mismas dinámicas del mercado, del proceso de integración y del sistema financiero hicieron que aparecieran dos tipos de ECUS: el oficial y el privado, lo cual permitió ciertas variaciones en el mercado y desequilibrios económicos, sobre todo en los países pequeños de la Comunidad.

Por otra parte, a finales de la década de 1980 (1989-90), nuevos acontecimientos geopolíticos y geoeconómicos se visualizan en Europa occidental: la Unión Soviética está por desintegrarse, el Muro de Berlín por derrumbarse, la CE se ha ampliado y el SME está en una encrucijada, con la necesidad de establecer reformas para ajustarse a las nuevas circunstancias. Es decir, la UEM necesita una revisión y un nuevo impulso y esto hizo necesario que los jefes de Estado y Gobierno, reunidos en Consejo Europeo en junio de 1988 en Hannover, discutieran un documento elaborado por Jacques Delors (*Informe Delors*), donde se proponen nuevas vías para despejar el camino de la UEM. La clave de este informe se entiende por el desarrollo de *tres fases*, cuya piedra angular es la creación de un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

A finales de la década de 1980, el ECU ya no respondía a las necesidades del momento. Dos tipos de uso del ECU no

⁷ Klaus Dieter Borchardt. *La Unificación Europea*, p. 46.

⁸ William Calvo, Karen Leiva, Elizabeth Rodríguez, Gabriela Sánchez. Tesis de licenciatura. *El euro, implicaciones para los países no adherentes, el caso de Dinamarca, Reino Unido y Suecia*, p. 61.

dejaban de perturbar la dinámica económica y comercial de los países: el ECU oficial era una unidad de cuenta que se utilizaba para la elaboración de presupuestos de la CE, para controlar los ingresos y egresos comunitarios y realizar todas las transacciones oficiales que se tramitaban en el interior de la CE. Se aplicaba, por ejemplo, para cobrar aranceles aduaneros, impuestos agrícolas, restituciones y otros asuntos más, pero las variaciones del mercado y los tipos de cambio comprometían el equilibrio económico y financiero, sobre todo de los países más pequeños. El ECU privado, por otra parte, también tenía sus inconvenientes: se utilizaba para transacciones empresariales, tales como importes de contrato entre empresas para amortizar préstamos o subvenciones, programas de investigación, multas que imponía el derecho comunitario, etc.; esto acarrea ciertos inconvenientes que comprometían la capacidad del ECU para suavizar las variaciones del mercado.

En otra dimensión, se observa que los precios que se definían en ECUS en el sector agrícola eran vulnerables por los tipos de cambio, por la inflación o por la devaluación de las monedas. Los países necesitaban un tipo de cambio estable. Al convertirse el ECU en moneda nacional, se hacía bajo el rubro específico de *tipos verdes*⁹. Lo que, indudablemente, traía desajustes económicos cuando se hacían los cálculos en la moneda nacional. Al calcularse los productos agrícolas al tipo de cambio del mercado, se hizo necesario instaurar un sistema de derecho de aduana y subvenciones para compensar las diferencias entre los tipos verdes y de mercado.

⁹ Tipo de cambio específico para cada país en los precios agrícolas.

Por supuesto, las monedas más débiles de la Unión fueron devaluándose frente al ECU, lo cual generó cierta inestabilidad en el interior de la UE.

Con toda esta situación, el ECU resultó comprometido para solventar las necesidades del mercado y el desarrollo de la integración europea. Fue necesario que se pensara en una moneda más estable, de único valor y de mayor consistencia para competir con el dólar de EE.UU. a escala mundial. En este sentido, se acuerda la puesta en práctica de una nueva moneda (Acuerdo de Maastricht).

II. EL NACIMIENTO DEL EURO

Efectivamente, el 9 y 10 de diciembre de 1991, se celebra en Maastricht (ciudad de Holanda) un Consejo Europeo, que termina con un nuevo tratado comunitario de unión política y de unión económica y monetaria.

Uno de los principales objetivos de este evento fue modificar el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea por el de Unión Europea actual, incluyendo la Unión Económica y Monetaria, la Ciudadanía de la Unión, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la Cooperación en los ámbitos de Justicia y Asuntos del Interior. Promover, además, un desarrollo económico y social con equilibrio y sostenibilidad, a través de la creación de un espacio sin fronteras internas y del fortalecimiento de la unión económica y social de los miembros.

Se trataba de fortalecer la unión y afirmar la identidad europea a escala internacional. Por todo lo anteriormente mencionado, decimos que Maastricht significa la apertura hacia un nuevo proceso de integración europea, pues como veremos, el

proceso de construcción monetario europeo se identifica a lo largo de toda la década de 1990, empezando por la oficialización del Tratado el 7 de febrero de 1992 y con su puesta en práctica el 1 de noviembre de 1993.

La UEM ha sido una de las primeras preocupaciones de los países europeos desde que se constituyó en 1951 y, como se observa, sigue siéndolo en la década de 1990 con Maastricht y todavía desde antes, podemos hacer un recuento de cuando el Consejo Europeo, reunido en Madrid el 26 y 27 de junio de 1989, acuerda la creación de la UEM en tres fases e iniciar sus preparativos para darle inicio el 1 de julio de 1990 a lo que se llamó la *fase del euro*.

En este momento, se iniciaron los trabajos para preparar y perfeccionar la transición hacia la UEM, y también, poner en marcha la liberalización de los movimientos de capitales y para que el ECU termine por darle paso al EURO el 1 de noviembre de 1993. Sin embargo, es bueno indicar que, todos aquellos contratos vigentes en este momento, se extendieron hasta que el euro entró en plenas funciones el 1 de enero de 1999.

Para definir mejor esta política, el Consejo Europeo acuerda las siguientes disposiciones:

- a) Los tipos de conversión de las monedas participantes con respecto al euro se cancelan.
- b) El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y el Banco Central Europeo (BCE) se comprometen a definir y a aplicar una política monetaria única. Es decir, todas las operaciones monetarias y de cambio del SEBC se llevarán a cabo en euros.

- c) Todas las emisiones de deuda pública de los países se realizarán en euros.
- d) Los mercados financieros seguirán el ejemplo y utilizarán el euro que, de esta manera, pasará de inmediato a ocupar un lugar en el sistema monetario internacional¹⁰.

Es decir, desde este momento hasta que se inicia la tercera etapa de la UEM, la nueva moneda no será una cesta y adquirirá el valor de las monedas comunitarias más estables.

1. Momentos de la construcción monetaria europea

Para identificar la construcción monetaria europea ha sido necesaria la construcción de tres importantes fases:

I FASE

- ♦ **1 de julio de 1990:** se inicia la primera fase de la UEM y se liberalizan los movimientos de capital en los países de la UE.
- ♦ **1 de noviembre de 1993:** se congela la composición de la cesta del ECU. Entra en vigor el Tratado de la Unión Europea llamado Tratado de Maastricht.

II FASE

- ♦ **1 de enero de 1994:** se inicia la segunda fase de la UEM y se crea el Instituto Monetario Europeo (IME) en Frankfurt. Se refuerzan los procedimientos de coordinación de las políticas económicas y se realizan

¹⁰ Comisión Europea. *¿Cuándo Lleveremos Euros en el Bolsillo?*, p. 7.

acciones contra los déficit excesivos de los países de la Unión a fin de aplicar la política de convergencia económica de los Estados miembros.

- ♦ **31 de mayo de 1995:** la Comisión Europea aprueba el Libro Verde sobre la moneda única europea.
- ♦ **15 y 16 de diciembre de 1995:** el Consejo Europeo se reúne en Madrid y adopta el nombre de euro para la moneda única. Se establece la estrategia técnica para la introducción del euro y del calendario para ponerlo en marcha el 1 de enero de 1999.
- ♦ **31 de diciembre de 1996:** el IME, la Comisión Europea y el Consejo Europeo establecen el marco reglamentario y organizativo del BCE y del SEBC.
- ♦ **Durante 1998:** los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión deciden que los Estados miembros serán los primeros en participar en la moneda única, tomando en cuenta los criterios de convergencia y los resultados económicos de los países durante 1997.

Se nombra el Comité Ejecutivo del BCE y se fija la fecha de introducción de los billetes y monedas en euro. Además, el SEBC inicia la emisión de billetes en euro y el Consejo Europeo y los Estados miembros acuñan monedas en euro.

- ♦ **Antes del 1 de enero de 1999:** el Consejo Europeo adopta la legislación relacionada con la clave de reparto, suscripción de capital, información estadística, multas, entre otras, que pudieran imponerse. Se prepara la fase operativa de la política monetaria.

III FASE

- ♦ **1 de enero de 1999:** se inicia la tercera fase de la UEM y el Consejo Europeo fija los tipos de conversión de las monedas de los países miembros. El euro se convierte en moneda de pleno derecho y deja de existir el ECU.
- ♦ **A partir del 1 de enero de 1999:** se llevan a cabo las operaciones de cambio en euro y los Estados miembros emiten los nuevos títulos de la deuda pública.
- ♦ **Del 1 de enero de 1999 al 1 de enero de 2002:** se cambian las divisas y se aplican los tipos de cambio de manera irrevocable. Cada uno de los Estados miembros asesora y supervisa al sector bancario, financiero y a todos los sectores económicos para el paso a la moneda única.
- ♦ **1 de enero de 2002:** se ponen en circulación los billetes en euro y se retiran los billetes en moneda nacional.
- ♦ **1 de julio de 2002:** finaliza el proceso de paso al euro en todos los Estados miembros participantes¹¹.

Como se observa, la primera fase está más que todo en línea con la preparación de la puesta en marcha de la UEM y no es sino hasta el 1 de enero de 1994 cuando los artículos 73 A y 73 G del Tratado de Maastricht entran en vigencia. Esto significa que los artículos del 67 al 73 del Tratado de Roma dejan de ser aplicados. El objetivo de esta fase era lograr un máximo de convergencia económica entre los

¹¹ Oficina de Publicaciones Oficiales de la CE. *¿Cuándo Llevaremos Euros en el Bolsillo?*, pp. 8 y 9.

Estados miembros y asegurar la estabilidad del mercado interior con la eliminación de los obstáculos: barreras físicas, técnicas, fiscales, políticas que pudieran interponerse.

Por ejemplo, el artículo 73 B aclara la libertad de los movimientos de capitales y de los pagos en el interior de la Comunidad y fuera de ella. El artículo 73 C habla de algunas restricciones con respecto a terceros países. El artículo 73 D define los espacios donde los países miembros pueden lograr controles fiscales, informarse y supervisar los movimientos de capitales. El artículo 73 E establece algunas limitaciones que se establecen antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión o Tratado de Maastricht. El artículo 73 F habla de medidas de salvaguardia y el artículo 73 G indica la posibilidad de establecer medidas contra los países terceros para asegurar los movimientos de capitales¹².

La segunda fase es más operacional: se consigna el nombre de *euro* a la moneda comunitaria, se establecen las bases jurídicas para normar el funcionamiento del *euro* y se definen los países que participarán en la zona *euro*. Se crea el IME, antecesor del BCE, para que organice la tercera fase, es decir, la organización y logística necesaria para la armonización de normas, preparación de las monedas y billetes, realización de pagos intercomunitarios, realización de pagos y operaciones de los bancos centrales.

La tercera fase corresponde a la puesta en marcha del euro (1 de enero de 1999). Los 12 Estados de la Unión ya han cumplido los criterios de convergencia, la Comisión Europea adopta los tipos de

conversión y el euro queda establecido como moneda fija en lugar del ECU¹³.

Pero hay otros tratados que han participado en la definición del euro en Europa: el Tratado de Ámsterdam, que fue firmado el 2 de octubre de 1997 y puesto en marcha el 1 de mayo de 1999. Fue un tratado que modificó los tratados de la UE y de la CE, asignándole números en lugar de letras a los artículos.

El Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001 y puesto en marcha el 1 de febrero de 2003, modificó también los tratados de la UE y de la CE, cambiando la manera de trabajo de las instituciones de la UE y convirtiendo la mayoría cualificada en la norma en muchos campos de la toma de decisiones de la UE en vez de la unanimidad. *Estrategia Informativa sobre el Euro (COM-98-final)*.

2. La UEM

La UEM es importante en el marco del mercado único europeo, porque integra una política económica y monetaria en todos los países asociados. Desde el *Informe Werner* en 1979 y la *Carta Única Europea* en 1987 podemos encontrar esta intencionalidad, que no se define, sino hasta el Tratado de Maastricht en febrero de 1992, con la concreción de acuerdos, entre ellos, la fijación de paridades de cada uno de los países participantes a partir del 1 de enero de 1999. Este es el momento en que se introduce la moneda única en los 12 países que cumplieron los criterios

¹² Libre Circulación de Capitales: marco general, pp. 1 y 2, en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/ivb/125001.htm>

¹³ William Calvo, Karen Leiva, Elizabeth Rodríguez, Gabriela Sánchez. Tesis de licenciatura. *El euro, implicaciones para los países no adherentes, el caso de Dinamarca, Reino Unido y Suecia*, pp. 79, 80, 81 y 82.

de convergencia. Es decir, la voluntad de los países de:

- Aceptar los tipos de conversión de la moneda.
- Aceptar la política monetaria única dictada por el BCE.
- Aceptar las operaciones monetarias y los cambios que dicte el SEBC en euros.
- Aceptar el euro en los mercados financieros.

Los criterios de convergencia se establecen en el Tratado de Maastricht y son el requisito imprescindible para ingresar a la UEM. Por ejemplo, se acuerda que es necesario:

- a) Mantener una disciplina presupuestaria donde el déficit público no supere el 3% del PIB.
- b) Mantener una deuda pública que no sea mayor de un 60% del PIB.
- c) Mantener una inflación que no sea superior a 1.5% a la media de los países que la tengan más baja.
- d) Mantener los márgenes medios de fluctuación del SME en un término de dos años.
- e) Mantener los intereses a largo plazo no más de dos puntos a la media de los tres países con mayor estabilidad de precios.

El objetivo central de estas medidas es garantizar una moneda estable y fuerte, generar confianza en el usuario y mantener una política monetaria dirigida por un solo ente institucional, el SEBC conformado por el BCE y los bancos centrales de los países que integran la zona euro.

3. Ventajas de la moneda única

Las ventajas que tendrán los países miembros de la UEM son varias. Por ejemplo:

a) **Libertad de circulación de mercancías:** esto significa, el derecho de aduana y la exacción de efectos equivalentes, así como la prohibición de restricciones cuantitativas a los intercambios comerciales: contingentes o cuotas.

Se trata de una ventaja que fortalece la unión económica y monetaria de los miembros. En el ámbito interno, significa la supresión de derechos de aduana y en el ámbito externo, la adopción de un arancel aduanero común, respecto a las importaciones de países terceros. En este trabajo, el Tribunal de Justicia desempeña un papel importante, resolviendo las diferencias, lagunas o dudas de los interesados. También aclarando situaciones como las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, donde el Tribunal las equipara a las normativas comerciales de los Estados asociados.

El Libro Blanco de 1985 especificaba desde entonces que, para la realización del mercado interior, se fijaba un plazo: 31 de diciembre de 1992 y a partir de allí, se eliminaban las barreras físicas, es decir, los controles fronterizos y los trámites aduaneros.

b) **Libertad de circulación de personas:** es decir, el derecho que tiene el ciudadano europeo de transitar libremente y a residir en cualquier

territorio de los Estados miembros, sin perjuicio de las limitaciones y condiciones que establece el Tratado Comunitario. Se trata de un derecho emanado de la ciudadanía europea y de los convenios suscritos en el Tratado de Ámsterdam, que establecen un espacio de libertad, seguridad y justicia para estas personas.

En el marco del mercado interior, esta medida tiene una importancia capital, pues según el artículo 39 del Tratado de la UE, se establece este derecho a los trabajadores, sin perjuicio de ser discriminados por razón de su nacionalidad. Esta disposición queda sujeta solamente a razones de orden público, seguridad o salud pública.

- c) **Libertad de circulación de servicios:** la prestación de servicios y el derecho de establecimiento son libertades vinculadas entre sí. Tanto el ciudadano como las empresas comunitarias se benefician de un trato nacional, sin distinción de nacionalidad.

La prestación de servicios significa que cualquier ciudadano o empresa tiene derecho de prestar un servicio a un Estado comunitario, distinto al Estado de su residencia y el derecho de establecimiento está referido al derecho que tiene cualquier ciudadano o empresa de la Unión a establecerse en cualquier otro Estado miembro y a ejercer en él su actividad propia o independiente. Sólo existen algunas limitaciones: que el ciudadano o empresa se establezcan de previo en el Estado respectivo y que los servicios estén

vinculados al ejercicio de la autoridad pública, que perjudique el orden público, la seguridad o la salud nacional. También es bueno aclarar que los sectores de transportes, banca y seguros están sujetos a un régimen especial, donde cada Estado aplica normativas propias.

- d) **Libertad de circulación de capitales:** las inversiones, ya sean colectivas o particulares, así como los pagos de una mercancía o servicio, quedan garantizados en el ámbito de libertad de circulación de capitales, sin perjuicio de que cada Estado pueda ejercer su propio derecho en materia fiscal o de supervisión prudencial. También cada Estado puede establecer procedimientos de declaración de movimientos de capital para efectos de información administrativa o estadística o tomar algunas medidas de orden público o seguridad de Estado.

A partir del 1 de enero de 1999, cuando entra a funcionar la tercera fase de la UEM, todas aquellas salvaguardias que contemplaban los artículos 119 y 120 del Tratado de la Unión, no se aplican a los Estados que adoptaron la moneda única. En este caso al Reino Unido, Dinamarca y Suecia¹⁴.

Resumiendo, como se ha mencionado, el euro es el resultado de la dinámica propia de un mercado único que busca un provecho máximo en la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales de cada uno de los países asociados.

¹⁴ Delegación de la Comisión Europea para Costa Rica y Panamá. *Euro Notas*, pp. 6 y 7.

La idea es eliminar las barreras que puedan surgir con la integración de 25 países en el marco de la Unión.

De esta manera, el euro permitirá ahorros muy importantes en el sentido de que ya no habrá necesidad de pagar comisiones de cambio.

También observamos que, al desaparecer las monedas nacionales, se provee al mercado intracomunitario de una mejor transparencia en los precios. Por ejemplo, los precios de bienes y servicios estarán expresados en la misma moneda, eliminando así cualquier devaluación competitiva. Se eliminan las variaciones en el cambio, controlando la inseguridad que ha existido en los intercambios y en las inversiones.

Por otra parte, al ponerse en marcha la UEM en los países europeos, será el BCE, órgano de dirección colegiada, el que se encargará de dirigir la política monetaria bajo el principio "un hombre, una voz". Esto significa tener una política monetaria europea que tome en cuenta la realidad económica de todos los países.

Si consideramos que son 15 monedas europeas las que se funden en una sola, esto le permitirá a la UE competir contra el dólar, lo que evitará las fluctuaciones que ocurren regularmente con el dólar y sus tasas de interés. Un ejemplo nos aclara esta situación: en 1977, el dólar de los Estados Unidos se encareció entre el 25% y 30% con respecto a las monedas europeas. Si bien es cierto que este aumento en valores favoreció las exportaciones de Europa, si dificultó las importaciones y los pagos internacionales, que obligaron a la banca europea a subir las tasas de interés en un momento en que los países necesitaban tasas bajas para acelerar la economía.

Hay que considerar también que con el euro se asumirá la misión de proteger la economía europea contra la inestabilidad financiera, permitiendo que esta moneda asuma un papel protagónico en la economía mundial y que la Europa de los Quince se presente más fuerte contra Estados Unidos u otra potencia. Por otra parte, hay que considerar que el comercio extracomunitario, que representa el 24% del comercio mundial, será facturado en euros. Esto permitirá que Europa sea más fuerte en el sistema monetario internacional, que deviene desde 1971, cuando se modifican los acuerdos de Bretton Woods.

Gracias a un euro fuerte se espera que Europa pueda obligar a Estados Unidos a respetar ciertas reglas del juego, en lugar de desarrollar una política de "benign neglect" con respecto al dólar, permitiendo a la vez, reforzar la polaridad múltiple del sistema monetario internacional y convirtiéndose en la alternativa de referencia para el comercio internacional.

Por último, hay que considerar que el euro permitirá eliminar los efectos negativos de la llamada "burbuja financiera", o sea, los efectos de la gran masa de liquidez itinerante que existe en el comercio mundial. Se sabe que los países se encuentran cansados de obedecer ciertas leyes del mercado, de sufrir golpes especulativos que los lleva a adoptar políticas opuestas a las que desearían implementar. Por ejemplo, subir las tasas de interés en un período de recesión. Al existir sólo tres monedas de alcance universal: el dólar, el euro y el yen, la especulación y las tasas de cambio se verán reducidas¹⁵.

¹⁵ Willy Stevens. *La Unión Europea en vísperas del tercer milenio*, pp. 8, 9 y 10.

Las ventajas que tendrán los países europeos con la introducción del euro, como hemos mencionado, son considerables:

- Las personas que viajen por los territorios de la Unión no tendrán que cambiar de moneda para ingresar a otro país.
- Las pérdidas por efectos de transacción se evitan.
- Las comisiones por los cambios de moneda desaparecen.
- Los pagos y las transferencias que realicen las empresas entre los Estados serán más rápidos, viables y menos costosos.
- La incertidumbre de los precios y ventas de los productos por efecto de las fluctuaciones repentinas producidas por los tipos de cambio en cada país se terminará.
- Las empresas desarrollarán sus actividades con mayor facilidad no solamente en su país, sino en toda la zona euro.
- Los precios de bienes y servicios se fijarán en una sola moneda, con lo que el efecto competitivo del mercado interno se intensificará a favor de toda la Comunidad.

Desprendemos también que, la UE, al introducir la moneda única en el mercado interior europeo, ha logrado fortalecer la integración de 25 países y 30 ó 35 en el futuro y con ello, afianzar la fortaleza comercial de Europa a escala mundial.

4. EL BCE

El BCE es una de las principales instituciones creadas en el marco del SME. Fue creado el 1 de junio de 1998 y tiene su

sede en Frankfurt. Su misión es dirigir la política monetaria de la UE y garantizar de manera directa o a través de los bancos centrales nacionales, la ejecución de todas las funciones que se le atribuyen al SEBC y al "eurosistema" en general.

Como ya lo sabemos, en enero de 1999, Europa estrenó una nueva moneda llamada euro y, en consecuencia, esta institución es creada para garantizar el mantenimiento y estabilidad de los precios de los bienes y servicios que los ciudadanos europeos puedan adquirir.

Para cumplir con esta misión, el BCE trabaja en coordinación con los bancos centrales de cada país miembro, con el fin de encaminar una sola política monetaria en toda la zona euro. Es claro que cada país tiene su responsabilidad, como la de mantener ciertos criterios económicos: inflación controlada, finanzas sanas, bajas tasas de interés, tipos de cambio estables y, lo que es muy importante, mantener una independencia política de sus bancos centrales.

Estos criterios de convergencia, adoptados desde el Tratado de Maastricht, son los sustentos para que el BCE pueda garantizar la estabilidad y seguridad de la zona euro.

En su estructura interna, el BCE conforma un órgano de decisión que se llama Consejo de Gobierno. Es una instancia de decisión, presidida por el Presidente del BCE y está integrada por seis miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros. Los países que aún no se han adherido al eurosistema, no participan de las decisiones del BCE.

Una de las principales funciones de este organismo es formular la política monetaria de la eurozona. Por ejemplo:

decidir los tipos de interés de préstamos, depósitos y otros.

El BCE también tiene un Comité Ejecutivo conformado por un presidente, un vicepresidente y cuatro miembros más. Todos son nombrados por los jefes de Estado de cada país.

Este Comité es el encargado de poner en práctica las políticas monetarias que dicta el Consejo de Gobierno.

También se encuentra el Consejo General, que opera como órgano de consulta y coordinación. Lo integran el presidente, el vicepresidente y todos los gobernadores de los países miembros.

Para la prestación de servicios, el BCE se organiza en direcciones, direcciones generales y divisiones, cuyos responsables son los miembros del Comité Ejecutivo.

Para los efectos de información, el BCE publica semanalmente el estado financiero consolidado del eurosistema (lo integran el BCE y los bancos centrales de los países miembros). En este informe se da cuenta de las transacciones monetarias y financieras que se han efectuado en la zona euro. El BCE también publica un informe trimestral con las principales actividades del SEBC y entrega ante el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Consejo Europeo, un informe anual donde precisa la política monetaria que se siguió durante un año determinado, así como la que se está aplicando en el momento.

En definitiva, se puede decir que el BCE es la razón de ser de la política monetaria de la UE, que se asienta en una estrategia clara y bien coordinada con todos los bancos del SEBC, para asignarle un papel destacado al dinero (mantener un valor de referencia cuantitativo para el

crecimiento de la oferta monetaria) y para hacer una valoración de un amplio conjunto de informaciones (evolución de los precios y riesgos que amenazan la estabilidad de la zona euro). La combinación de estas medidas es lo que favorece un atento análisis para garantizar la evolución monetaria, económica y financiera de todo el sistema monetario europeo¹⁶.

5. Las especificaciones técnicas de los billetes y monedas

Para garantizar una adecuada circulación de billetes y monedas en la eurozona, se han definido los valores nominales y las especificaciones técnicas de cada moneda y billete, de manera que con ello se facilite mejor su reconocimiento y, de esta forma, evitar las falsificaciones.

Las monedas en euros se componen de 8 valores nominales: 1 céntimo, 2 céntimos, 5 céntimos, 10 céntimos, 20 céntimos, 50 céntimos, 1 euro y 2 euros.

Los billetes se componen de 7 valores unitarios: 5 euros, 10 euros, 20 euros, 50 euros, 100 euros, 200 euros y 500 euros.

Para la selección del diseño de los billetes, el IME, precursor del BCE, inició desde 1995 el trabajo de selección del diseño de los billetes, escogiendo los motivos que los ilustrarían.

En febrero de 1996, los bancos centrales de cada país organizaron un concurso donde participaron miles de interesados. Se debía presentar los bocetos de los billetes que reflejaran épocas y estilos, en temas modernos y abstractos. Un jurado de expertos se encargó de seleccionar los cinco mejores bocetos y una encuesta de

¹⁶ Banco Central Europeo. *Banco Central Europeo*, pp. 11, 12, 13, 14, 31, 35 y 36.

preferencias en todos los países de la Unión definió el diseño final.

En diciembre de 1996 se hizo público el resultado del concurso, correspondiendo al señor Robert Kalima del Banco Nacional de Austria, el mérito de ganar tan anhelado trofeo.

La seguridad de los billetes y las monedas fue otra tarea a la que se abocó el BCE. Se trató de garantizar que el euro fuera más que un pedazo de papel o metal, sino que garantizara también una gran seguridad para el usuario e instituciones comunitarias. Se escogió el papel a base de fibras de algodón, con fibras fluorescentes y una marca de agua, con el objetivo que no se puedan imprimir ni fotocopiar fácilmente. Los billetes tienen un hilo de seguridad y las monedas unas láminas metalizadas especiales, que hacen bastante difícil su reproducción. En fin, la seguridad del euro, dice el BCE, está garantizada.

III. ALGUNAS MEDIDAS BÁSICAS PARA LA APLICACIÓN DE LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA (UME)

Por acuerdo del Consejo Europeo, todos aquellos países comunitarios que deseen ingresar al SME deberán cumplir algunos requisitos, tales como:

- a) Evitar los excesivos déficit públicos, de acuerdo con dos tipos de referencias:
 - mantener un déficit presupuestario menor al 3.0% del PIB para el déficit público anual,
 - que la deuda pública total no sobrepase el 60% del PIB.
- b) La inflación no debe sobrepasar el 1.5% en relación con los tres países

comunitarios que mejor hayan mantenido el control inflacionario en el año. Ejemplo: se cita en 1997 y 1998 a Austria con 1.1%, Finlandia con 1.3% y Francia e Irlanda con 1.2%. Esto significa que la tasa media de inflación es de 1.2% y que los países no podían exceder más la inflación.

La puesta en marcha de la moneda única en los países comunitarios despertó muchos temores en los sectores empresariales, comerciantes y en la población en general, por esta razón, el BCE tuvo que lanzar algunas medidas de resguardo y seguridad para tranquilizarlos y darles confianza.

¿Cuál es la situación de los países en el momento de entrada en vigor del euro el 1 de enero de 1999?

Decisión 98/317/CE del Consejo, 3 de mayo de 1998

1. **Bélgica**
 - La legislación nacional es compatible con los artículos 108 y 109 (antiguos artículos 107 y 108) del Tratado y con los Estatutos del SEBC.
 - La tasa de inflación media es del 1.4%, es decir, inferior al valor de referencia.
 - Bélgica no ha sido objeto de una decisión del Consejo que establezca la existencia de un déficit público excesivo.

• Comisión Europea. *Designación de los Estados miembros que participan en la tercera etapa de la UEM*. Decisión 98/317/CE del Consejo, 3 de mayo de 1998. Diario Oficial L 139 de 11-05-98.

- Bélgica ha participado en el mecanismo de cambio durante los dos últimos años. El franco belga no ha sufrido graves tensiones y no se ha devaluado en relación con la moneda de ningún otro Estado miembro.
- El tipo de interés a largo plazo es, por término medio, del 5.7%, por consiguiente, inferior al valor de referencia.
- Bélgica cumple las condiciones necesarias para la adopción de la moneda.

2. Alemania

- La legislación nacional es compatible con los artículos 108 y 109 (antiguos artículos 107 y 108) del Tratado y con los Estatutos del SEBC.
- La tasa de inflación media es del 1.4%, esto es inferior al valor de referencia.
- Alemania no ha sido objeto de una decisión del Consejo que establezca la existencia de un déficit público excesivo.
- Alemania ha participado en el mecanismo de cambio durante los dos últimos años. El marco alemán no ha sufrido graves tensiones y no se ha devaluado en relación con la moneda de ningún Estado miembro.
- El tipo de interés a largo plazo es, por término medio, del 5.6%, por consiguiente, inferior al valor de referencia.
- Alemania cumple las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

3. Grecia

- La legislación nacional es compatible con los artículos 108 y 109 (antiguos artículos 107 y 108) del Tratado y con los Estatutos del SEBC.
- La tasa de inflación media es del 5.2%, esto es superior al valor de referencia.
- Grecia ha sido objeto de una decisión del Consejo que establece la existencia de un déficit público excesivo.
- Grecia no ha participado en el mecanismo de cambio durante los dos últimos años. La dracma ha experimentado tensiones, contrarrestadas por un aumento de los tipos de interés e intervenciones en el mercado de cambios.
- El tipo de interés a largo plazo es, por término medio, del 9.8%, por consiguiente, superior al valor de referencia.
- Grecia no cumple las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

4. España

- La legislación nacional es compatible con los artículos 108 y 109 (antiguos artículos 107 y 108) del Tratado y con los Estatutos del SEBC.
- La tasa de inflación media es del 1.8%, esto es inferior al valor de referencia.
- España no ha sido objeto de una decisión del Consejo que establezca la existencia de un déficit público excesivo.

- España ha participado en el mecanismo de cambio durante los dos últimos años. La peseta no ha sufrido graves tensiones y no se ha devaluado en relación con la moneda de ningún otro Estado miembro.
- El tipo de interés a largo plazo es, por término medio, del 6.3%, por consiguiente, inferior al valor de referencia.
- España cumple las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

5. Francia

- La legislación nacional es compatible con los artículos 108 y 109 (antiguos artículos 107 y 108) del Tratado y con los Estatutos del SEBC.
- La tasa de inflación media es del 1.2%, esto es inferior al valor de referencia.
- Francia no ha sido objeto de una decisión del Consejo que establezca la existencia de un déficit público excesivo.
- Francia ha participado en el mecanismo de cambio durante los dos últimos años. El franco francés no ha sufrido graves tensiones y no se ha devaluado en relación con la moneda de ningún otro Estado miembro.
- El tipo de interés a largo plazo es, por término medio, del 5.5%, por consiguiente, inferior al valor de referencia.
- Francia cumple las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

6. Irlanda

- La legislación nacional es compatible con los artículos 108 y 109 (antiguos artículos 107 y 108) del Tratado y con los Estatutos del SEBC.
- La tasa de inflación media es del 1.2%, esto es inferior al valor de referencia.
- Irlanda no ha sido objeto de una decisión del Consejo que establezca la existencia de un déficit público excesivo.
- Irlanda ha participado en el mecanismo de cambio durante los dos últimos años. La libra irlandesa no ha sufrido graves tensiones y no se ha devaluado en relación con la moneda de ningún otro Estado miembro.
- El tipo de interés a largo plazo es, por término medio, del 6.2%, por consiguiente, inferior al valor de referencia.
- Irlanda cumple las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

7. Italia

- La legislación nacional es compatible con los artículos 108 y 109 (antiguos artículos 107 y 108) del Tratado y con los Estatutos del SEBC.
- La tasa de inflación media es del 1.8%, esto es inferior al valor de referencia.
- Italia no ha sido objeto de una decisión del Consejo que establezca la existencia de un déficit público excesivo.
- Italia se reintegró al mecanismo de cambio en noviembre de

1996. Desde su vuelta al mecanismo, la lira no ha experimentado graves tensiones y no se ha devaluado en relación con la moneda de ningún otro Estado miembro.

- El tipo de interés a largo plazo es, por término medio, del 6.7%, por consiguiente, inferior al valor de referencia.
- Italia cumple las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

8. Luxemburgo

- La legislación nacional es compatible con los artículos 108 y 109 (antiguos artículos 107 y 108) del Tratado y con los Estatutos del SEBC.
- La tasa de inflación media es del 1.4%, esto es inferior al valor de referencia.
- Luxemburgo no ha sido objeto de una decisión del Consejo que establezca la existencia de un déficit público excesivo.
- Luxemburgo ha participado en el mecanismo de cambio durante los dos últimos años. El franco luxemburgués no ha sufrido graves tensiones y no se ha devaluado en relación con la moneda de ningún otro Estado miembro.
- El tipo de interés a largo plazo es, por término medio, del 5.6%, por consiguiente, inferior al valor de referencia.
- Luxemburgo cumple las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

9. Países Bajos

- La legislación nacional es compatible con los artículos 108 y 109 (antiguos artículos 107 y 108) del Tratado y con los Estatutos del SEBC.
- La tasa de inflación media es del 1.8%, esto es inferior al valor de referencia.
- Los Países Bajos no han sido objeto de una decisión del Consejo que establezca la existencia de un déficit público excesivo.
- Los Países Bajos han participado en el mecanismo de cambio durante los dos últimos años. El florín no ha sufrido graves tensiones y no se ha devaluado en relación con la moneda de ningún otro Estado miembro.
- El tipo de interés a largo plazo es, por término medio, del 5.5%, por consiguiente, inferior al valor de referencia.
- Los Países Bajos cumplen las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

10. Austria

- La legislación nacional es compatible con los artículos 108 y 109 (antiguos artículos 107 y 108) del Tratado y con los Estatutos del SEBC.
- La tasa de inflación media es del 1.1%, esto es inferior al valor de referencia.
- Austria no ha sido objeto de una decisión del Consejo que establezca la existencia de un déficit público excesivo.
- Austria ha participado en el mecanismo de cambio durante los

dos últimos años. El chelín austriaco no ha sufrido graves tensiones y no se ha devaluado en relación con la moneda de ningún otro Estado miembro.

- El tipo de interés a largo plazo es, por término medio, de 5.6%, por lo tanto, inferior al valor de referencia.
- Austria cumple las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

11. Portugal

- La legislación nacional es compatible con los artículos 108 y 109 (antiguos artículos 107 y 108) del Tratado y con los estatutos del SEBC.
- La tasa de inflación media es del 1.8%, esto es inferior al valor de referencia.
- Portugal no ha sido objeto de una decisión del Consejo que establezca la existencia de un déficit público excesivo.
- Portugal ha participado en el mecanismo de cambio durante los dos últimos años. El escudo no ha sufrido graves tensiones y no se ha devaluado en relación con la moneda de ningún otro Estado miembro.
- El tipo de interés a largo plazo es, por término medio, del 6.2%, por lo tanto, inferior al valor de referencia.
- Portugal cumple las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

12. Finlandia

- La legislación nacional es compatible con los artículos 108 y 109 (antiguos artículos 107 y 108) del Tratado y con los Estatutos del SEBC.
- La tasa de inflación media es del 1.3%, esto es inferior al valor de referencia.
- Finlandia no ha sido objeto de una decisión del Consejo que establezca la existencia de un déficit público excesivo.
- Finlandia participa en el mecanismo de cambio desde octubre de 1996. Desde entonces, el marco finlandés no ha sufrido graves tensiones y no se ha devaluado en relación con la moneda de ningún otro Estado miembro.
- El tipo de interés a largo plazo es, por término medio, del 5.9%, por lo tanto, inferior al valor de referencia.
- Finlandia cumple las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

13. Suecia

- La legislación nacional no es compatible con los artículos 108 y 109 (antiguos artículos 107 y 108) del Tratado y con los Estatutos del SEBC.
- La tasa de inflación media es del 1.9%, esto es inferior al valor de referencia.
- Suecia no ha sido objeto de una decisión del Consejo que establezca la existencia de un déficit público excesivo.

- Suecia nunca ha participado en el mecanismo de cambio durante los dos últimos años. La corona sueca ha fluctuado respecto a las monedas de los países miembros.
- El tipo de interés a largo plazo es, por término medio, del 6.5%, por lo tanto, inferior al valor de referencia.
- Suecia no cumple las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

14. El Reino Unido

- Notificó al Consejo que no participaría en la tercera fase de la UME el 1 de enero de 1999.

15. Dinamarca

- Notificó al Consejo que no participaría en la tercera fase de la UME el 1 de enero de 1999.

16. Grecia y Suecia

- Al no cumplir las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única, disfrutaron de una excepción con arreglo al artículo 122 (antiguo artículo 109 K del Tratado).

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central Europeo (BCE). *Banco Central Europeo*.
- Calvo, William, Leiva, Karen, Rodríguez, Elizabeth y Sánchez, Gabriela. Tesis de licenciatura. *El euro, implicaciones para los países no adherentes, el caso de Dinamarca, Reino Unido y Suecia*.
- Comisión Europea. *¿Cuándo Llevaremos Euros en el Bolsillo?*, 1998.
- Comisión Europea. *Designación de los Estados miembros que participan en la tercera etapa de la UEM*. Decisión 98/317/CE del Consejo, 3 de mayo de 1998. Diario Oficial L 139 de 11-05-98.
- Comisión Europea. *El Euro una Nueva Moneda en Enlace Mundial*, febrero 1998.
- Comisión Europea. *La Unión Europea y el comercio mundial*. Oficina de Publicaciones de la CE. Luxemburgo, 1999.
- Comisión Europea. *Europa de los Quince: Cifras Claves*. Oficina de Publicaciones de la CE. Luxemburgo, 2000.
- Delegación de la Comisión Europea para Costa Rica y Panamá. *Euro Notas*. Enero-febrero 2003.
- Delong, J. Bradford. "Efectos de la Caída del Dólar", en *La Nación*, 28 de setiembre de 2003, p. 28A.
- Dieter Borchardt, Klaus. *La Unificación Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la CE. Luxemburgo, 1995.
- Dieter Borchardt, Klaus. *El ABC del derecho comunitario*. Oficina de Publicaciones de la CE. Luxemburgo, 2000.
- Libre Circulación de Capitales: marco general, pp. 1 y 2, en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l25001.htm>
- Stevens, Willy J. *La Unión Europea en vísperas del tercer milenio*. Doc. Setiembre de 1997.

Stiglitz, Joseph E. "Euro: tiempo de espera", en *La Nación*, 21 de setiembre de 2003, p. 29A.

Weidenfeld, Werner y Wessels, Wolfgang. *Europa, de la A a la Z* Oficina de Publicaciones de la CE. Luxemburgo, 1998.

SIGLAS

AL	América Latina
BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
CA	Comunidad Andina
CE	Comunidad Europea
ECU	European Currency Unit (Unidad de Cuenta Europea)
EURO	Moneda Única Europea
FMI	Fondo Monetario Internacional
IME	Instituto Monetario Europeo
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SME	Sistema Monetario Europeo
UCE	Unidad de Cuenta Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UEP	Unión Europea de Pagos
UME	Unión Monetaria Europea

EL NEERLANDÉS, LENGUA DE MÁS DE VEINTE MILLONES DE EUROPEOS

Víctor Valembois¹

Primero te sentarás un tanto alejado, así, en el pasto. Te miraré de reojo y no dirás nada. La lengua se presta a la confusión. Pero cada día te podrás acercar otro poquito.
Antoine de Saint-Exupéry, *El Principito*.

Para Antoon Thybergin, belga, holandés, un poco centroamericano y muy ciudadano del mundo, donde sea que se encuentre ahora.

El neerlandés, ¿y eso qué es?, ¿irlandés dijo?... De partida, entre mis lectores puede haber cierta sensación de inseguridad: ¿a qué lengua se refiere, qué es y quiénes la hablan? Estoy seguro de que tanto en el plano individual, como en el colectivo, a mucha gente de mi idioma materno se les ha presentado ese pequeño episodio, simpático si se quiere, pero al

mismo tiempo, revelador de un gran desconocimiento.

Contestar, como lo hace un librito, desde su mismo título, "se trata de la lengua de veinte millones de neerlandeses y flamencos" no es sino trasladar la dificultad. Como si la indicación de una cantidad bastara en sí. El Principito, aquel del epígrafe, encontraba que los grandes siempre necesitan cifras, cantidades, valor monetario, para ubicarse en cuanto a un objeto o la importancia de una persona. Esa dimensión cuenta, desde luego, en el concierto mundial, pero igual se impone la escala "micro", la de los encuentros reales, de tú a tú.

Describir el asunto desde el mero punto de vista cualitativo es otro callejón sin salida..., porque ¿qué es "calidad" para un idioma en sí o en confrontación con otros, como ocurre cada vez más, hoy, en un mundo dinámico y de interferencias tan variadas como múltiples? Refugiarse en el

¹ Universidad de Costa Rica.

aspecto filológico es peligroso, hasta monacorde, para especialistas. Esta redacción, surgida en el contexto grato del aniversario de vínculos de los Países Bajos con Costa Rica, postula precisamente, una respuesta a esta preguntita no tan inocente del inicio, más bien para gente tanto en el plano oficial como en círculos privados. Es un aporte a la reconstrucción histórica de las relaciones entre ambas partes.

Analizaré la cuestión en tres partes enlazadas alrededor de esta misma información cuantitativa que retoma el título, cada vez con un énfasis distinto. En un primer aporte, confío que el camino semántico-histórico recorrido aclare nublados en cuanto al nombre mismo de esa lengua; en un segundo, apuntaré una serie de relevantes nexos de ese vehículo expresivo, en lo lingüístico y lo literario con el español y lo hispano, con énfasis en vínculos con Centroamérica; finalmente, en un tercer componente, ubicaré el neerlandés en el contexto pasado y actual de las lenguas europeas y comentaré su futuro, ahora que estamos en un mundo global. ¡Que este artículo sea instructivo... y que lo disfruten!

PRIMERA PARTE:

Precisiones terminológicas para uso "circuncaribe"

1. El nombre lo dice todo; sí, pero...

Tenían razón los latinos con aquel aforismo de "nomen est omen", el nombre contiene un indicio, una pista. Desde luego revelador es el caso que nos ocupa. La frase romana, por el verso, lo expresa con chispa, pero ahora, esta va conectada a una larga mecha, todo un imprescindible tejido de *background information*, como se llama en inglés. ¿Con qué se come eso, el

neerlandés? La respuesta, desde luego, no tiene ninguna pretensión de exhaustiva, pero sí coherente, comprensible y orientadora.

2. Cuatro términos, ¿otro tanto de enredos?

"Definamos los términos", sana obsesión de Voltaire. Pero los cuatro vocablos a continuación prueban que eso en sí no basta. La confusión, tanto alrededor del Caribe como en el plano mundial, tiene su origen en sus acepciones históricamente muy disímiles. Complicado se presenta el asunto: los respectivos vocablos de "flamenco", "holandés", "neerlandés" y "belga", con sus derivados y afines, no solo resultan complejos en sí, en dimensión sincrónica, actual; además, en diacronía, se fue utilizando una misma etiqueta para cubrir contenidos sensiblemente diferentes, altamente connotados. En realidad, si uno lee en forma superficial cada una de las palabras anunciadas, sin rellenarlas con su correspondiente carga léxica, a su vez crecida históricamente, puede que detrás de los nombres vaya cada vez un montón de trampitas y malentendidos. ¡Vayamos por partes y en el orden que las circunstancias imponen!

2.1 Flamencos, sí, pero de Flandes

Los nombres, como tales y, peor, en traducciones, son trampas mortales. Lo prueba definitivamente el caso de ese territorio que ahora ocupa dos de las diez provincias de Bélgica, pegadas una al lado de la otra, a partir del "Canal de la Mancha", estrecho marítimo que separa Gran Bretaña de la masa continental europea: Flandes Occidental y Flandes Oriental, división con mera incidencia administrativa, ya que,

históricamente, provienen de un mismo condado. Brujas es la capital de la primera y, ante su frecuente evocación como una de las ciudades culturales europeas, conviene enderezar el entuerto: llamada también la "Venecia del Norte", saca su nombre del neerlandés *brug* (en inglés, "bridge"), puente, sin relación alguna con mujeres malévolas, "bruja", pese a que, en español, la homonimia se presta a asociaciones tramposas.

Esta parte pujante de la actual Europa adquiere fuerza, en la Edad Media, en torno a la ciudad mencionada, otrora un puerto. En su gloriosa *Divina Comedia*, Dante canta a Flandes y a sus flamencos, quienes (con cierta lógica, según veremos, no absoluta) también hablaban el flamenco. Sería desde luego un disparate equiparar los términos actuales con los de antes y excluir de ese elogio a gran cantidad de holandeses... Durante siglos este territorio sufrió la embestida expansionista francesa y por la "batalla de las Espuelas de Oro" quedó la memoria del 11 de julio de 1302, en el presente día de Flandes. Ganaron los artesanos flamencos contra la caballería francesa, en lo que ha sido descrito como una especie de precursor de Dien-Bien-Phu. Siglos más tarde, parte del condado de Flandes (el suroeste, con Lille, Dunkerque, etc.) fue anexada por Luis XIV, el Rey Sol, mediante el Tratado de Nimega (1687), el resto fue incorporado por la Revolución Francesa. Después, a partir de la independencia de Bélgica, en 1830, constituyó parte sustancial de la joven nación. Hoy en día, el "flamenco" se refiere a la expresión regional belga del neerlandés, con casi seis millones de individuos, tomando en cuenta en este conjunto gran parte de la población de Bruselas, actual capital administrativa de la Unión Europea.

Respecto de este punto, por su incidencia en las mentes al sur del Río Bravo, conviene enderezar dos entuertos: el primero, no existe ninguna relación probada con el cante jondo, expresión musical andaluza, pese a que, faltaba más, en buena ley globalizadora, más de un flamenco toca guitarra y hasta puede tener como "hobby" este arte. Alguna puntita del velo se ha levantado ya, en cuanto a vínculo, entre los dos nombres, siendo que Flandes formó parte de aquel legendario imperio hispánico "donde nunca se ponía el sol". Aparte de interpretaciones fantasiosas, ciertamente los consejeros flamencos del rey-emperador Carlos V, en España, además de la presencia en Flandes de los temibles tercios españoles, en tiempos de su hijo Felipe II, constituyen indicios² en tal sentido.

2.2 *El holandés errante, sí, ¿pero cuál?*

Desde luego, el vocablo "Holanda" y el gentilicio (también nombre de idioma) "holandés" tienen una historia en común. Ahora se asocian en forma espontánea con los habitantes y la lengua oficial de los Países Bajos. Pero los mismos lugareños de estas tierras, a través de siglos de equivocación (dar el nombre de la parte al todo), ya se acostumbraron al equívoco. Es parte del sello turístico del país de los molinos y

² Ver entre otros, la interpretación, clásica, pero poco convincente, de Fernando Díez, en su "Tribuna del idioma", del 3 de diciembre de 1995, en *La Nación*, periódico costarricense. En otros ensayos, también he investigado el tema. Más particularmente en: "Lectura 'flamenca' del 'Burdel de las Pedrarias'", ponencia para el Vº Congreso Centroamericano de Historia, San Salvador, en *Romanesko* (revista de la Universidad de Lovaina), Bélgica, Año 26, n° 1, 1º trimestre 2001, pp. 58-65.

tulipanes, estereotipos visuales que igual se podrían aplicar a Flandes. Hasta los mismos servicios diplomáticos respectivos, a pesar de tener papel membretado como "Real Embajada de los Países Bajos", jamás van a rechazar correspondencia llegada a nombre de alguien en el norteño Groninga, con la leyenda "Holanda". En realidad, esta denominación más bien corresponde a las partes del actual territorio costero al oeste de allí, con las importantes ciudades de Ámsterdam, Róterdam y La Haya.

Para complicar más el asunto, en los Países Bajos, e igual en Bélgica, existe una parte identificada como "Brabante" y desde la federalización, solo en este último país existen dos provincias, alrededor de Bruselas, con el mismo nombre: una de habla neerlandesa (flamenca), la otra de expresión francesa (valona). En perspectiva actual, todo aquello remonta al histórico ducado que en tiempos de Carlos V, cubría ciudades tan disímiles como Breda y 's Hertogenbosch (Bois-le-Duc), en los actuales Países Bajos, lo mismo que Lovaina y Amberes, en la actual Bélgica. Ahora bien, lo mismo que el primitivo flamenco Van Eyck, cuyo "Cordero Místico" todavía figura en Gante, en Flandes (40 km al este de Brujas) no lo fue menos por ir a trabajar varios años al norte, en lo que hoy muchos llaman "Holanda", tampoco Pieter Brueghel, el Viejo (1525/27-1569), puede ser calificado como "maestro holandés" como, apresuradamente, lo califica el prestigioso periódico *El País*³. A estas alturas todavía existen dudas si nació en Breda (centro de los actuales Países Bajos) o en Amberes (el puerto, al norte de Bélgica),

³ En artículo de S. Robla, lunes 28 de mayo de 2001.

pero consta que su desempeño profesional gira casi por entero alrededor de esa ciudad y de Bruselas. Al viejo Brueghel, como a pocos, le tocó vivir y sufrir el desgarramiento de su patria (literalmente: la tierra de sus padres), en dos pedazos irreconciliables a causa de lo religioso. De allí que el límite actual entre los Países Bajos y Bélgica tenga mucho todavía de separación por el credo que profesa su gente, calvinista versus católico. Que el arte constituye un idioma universal, es una verdad de Perogrullo; al mismo tiempo que es veraz a medias, porque tampoco la imagen se decodifica como pura y simple representación visual, sino a partir de un código común entre creador y espectadores. Por eso, por nuestra común cultura cristiana (una globalización de hace dos mil años), tanto en Centroamérica como en el norte europeo, entendemos a Brueghel, pese a no hablar la misma lengua. Por ejemplo, admiramos su famoso cuadro de "Los siete vicios" (1557). Los monjes franciscanos (varios flamencos⁴), contemporáneos del pintor, inculcaron en los indígenas el rechazo por ciertos pecados, con determinados nombres, agrupados en el mítico-occidental número de siete. A los nativos les pusieron anteojos estéticos y religiosos con sello europeo para ver parecido de un lado y otro del Atlántico. Pero el uso de la lengua siempre complica algo la percepción común: cualquier receptor actual admira el cuadro "Refranes flamencos" (1559) del mismo pintor, con su inherente plasticidad

⁴ Pienso en Pedro de Gante, en México, Joost De Rycke y compañeros, en América Central, el primer obispo de La Habana, un tal De Witte, todos más conocidos por la traducción u otras referencias a su origen flamenco, como Pedro de Gante, Albino...

de expresión, su fino pincel, su caracterización de la gente sencilla... ¡pero estoy seguro de que los espectadores de Bélgica y de "Holanda" le sacan mucho más provecho, porque pueden leer los letreros con los refranes visualizados en un doble código de refuerzo mutuo⁵.

Las fronteras reflejan cicatrices del pasado. En el siglo XV, lo demuestran tantos ilustres, de importancia, todavía por acá, pero nacidos allá, a un lado u otro de esa barrera artificial en medio del Brabante histórico: es el caso de Adriaan Boeyens, el futuro Papa Adriano, conocido como "de Utrecht" (al norte, en los Países Bajos actuales), preceptor de ese mozo llamado Carlos I de España (Carlos V de Habsburgo), nacido en Gante, educado entre Malinas y Oudenaarde (pujantes ciudades al sur de los históricos Países Bajos). Es el mismo caso también de Erasmo, "hijo del amor" en Róterdam ("Holanda"), pero docente en la flamante Universidad de Lovaina, donde fue colega del citado Adriano...: "eran compatriotas, no solo en la gran Patria eclesiástica (la Iglesia Católica y Romana), sino en una especie de prefiguración del actual 'Benelux'⁶, los Países Bajos de los siglos XV y XVI. De allí que también el actual lector de "esas tierras bajas que son mías" (la frase es del cantautor

⁵ Para mayor investigación, queda por probar que los términos "pancakes" y "waffles", ahora muy comunes en Centroamérica por influencia anglosajona, originalmente provengan del neerlandés, respectivamente "pannekoeken" y "wafels", como elementos típicos en el panorama culinario flamenco y que se prestan al vicio de la gula...

⁶ Toda comparación cojea, como aquí al tener que excluir de ese territorio común, en grandes líneas, el gran ducado de Luxemburgo y el principado de Lieja, pero a su vez añadiéndole partes del noroeste de Francia.

belga Jacques Brel), al saborear el "Elogio de la locura" de Erasmo, pueda soltar la mandíbula más fuertemente que el paciente lector "circuncaribeño"... En efecto, pese a estar redactado en latín, lengua universal entonces, el texto de esa "guasa de intelectual" está salpicado de referencias al lenguaje popular, al idioma del hombre común de Flandes y los Países Bajos. A como Unamuno aprendió danés, solo por entender mejor a Kierkegaard en el original, ¿debemos recomendar a los centroamericanos dar una vueltecita por los bares y lugares populares de por allá, todos de idioma común, para aprender a saborear en su salsa las metáforas que utiliza el querido Erasmo?

2.3 ¿El neerlandés, la lengua de los Países Bajos? Sí y no...

Involuntariamente corro el riesgo de marear al lector, con tanta referencia histórica y geográfica; pero como se ha palpado, la realidad identitaria siempre anda más allá de separaciones artificiales de estado y de política. Simplificando un tanto, el legado del imperio Habsburgo en el noroeste europeo prefigura la actual región cultural e idiomática del neerlandés. Recién ahora va entonces la explicación respecto de este último término, tan manoseado y evolutivo como los otros en la presente agrupación de cuatro. Quien maneje aunque en forma somera varias lenguas occidentales habrá percibido que, en realidad, el vocablo "neerlandés" (el idioma) se parece bastante al nombre de "País Bajo", precisamente dicho en neerlandés: "Neder-land", refiriéndose a las legendarias tierras, algunas bajo el nivel del mar. Con lo cual, o bien se aumenta la confusión o bien se aclara que grandes partes de las actuales Bélgica y "Holanda"

provienen de una misma raíz étnica y se expresan todavía con el vehículo lingüístico de ese grupo.

Es que esas regiones, tanto en la actual Bélgica como en "Holanda", tienen en común no solo condiciones físicas, sino también avatares históricos: los Habsburgos⁷ los consideraban como unidad: por eso al abdicar, el gran Carlos V, nacido en Gante, al este de Brujas, quiere que (pese a estar "lógica" y "geopolíticamente" asociadas a la futura Alemania, regida por su hermano), sentimentalmente, pasen a Felipe, su propio hijo, para seguir juntas bajo la corona española. Lo mismo, después de la derrota de Napoleón en Waterloo (cerca de Bruselas), en 1815, otros grandes de entonces consideraban que esos territorios chicos se debían juntar (como ahora resulta fácil a los europeos recomendar la unión centroamericana). Pero las circunstancias también pueden dificultar esa "naturalidad" unitaria: en un proceso que tomó unos 150 años, tanto los intereses entre los grandes bloques europeos, como la cizaña interna, llevaron a un divorcio ineludible entre los "Países Bajos del Norte" (prefigurando "Holanda") y los "Países Bajos del Sur" (prefigurando Bélgica). Como en todo, en esencia los motivos profundos fueron económicos, pero entonces (lo mismo que hasta hace poco en Irlanda), la razón evidente que se esgrimió resultó ser lo religioso.

Sin duda, una etapa crucial en esta ruptura fue la represión española, primero por el terrible Duque de Alba con su "pacificación" de Gante en 1576, la ejecución de los gobernantes locales en plena Bruselas

y el incendio de Amberes; todas ciudades actuales belgas; después, la represión también se efectuó a sangre y a fuego más arriba: piénsese en el famoso cuadro "Las lanzas" o "La rendición de Breda" (1626), de Velásquez y a la que también alude Lope de Vega. Todo ello generó una tremenda diáspora desde Flandes, sobre todo, hacia el Norte, pero igual hacia Alemania (como con los padres de Rubens y los de Vondel; es el caso, igual, de Mercator...). La fuga de cerebros y de capitales, desde la futura Bélgica hacia las tierras que, a raíz de eso, despegaron y se conocen ahora como las del "holandés errante". Esta división resultó de consecuencias funestas para los Países Bajos del sur, sobre todo con el bloqueo marítimo de Amberes, en 1585, lo cual, de hecho, rompió el conjunto territorial en dos. No fue divorcio sino que un elemento tercero, el español, se metió de por medio de manera tan torpe como fanática. En términos jurídicos, este fraccionamiento fue dado como definitivo, en 1648, con el Tratado de Munster: de allí en adelante, el auge de los puertos nórdicos de Róterdam y Ámsterdam. En términos lingüísticos, aquí puede situarse el origen del error tan frecuente de considerar el "holandés" y el "flamenco" como idiomas diferentes, cuando en realidad se trata de gemelos separados a la fuerza.

Esa especie de "Vietnam"⁸ en que se enfrascaron los tercios españoles tuvo hondas repercusiones también en la lengua y en la educación por ambos lados de

⁷ Nuevamente, *mutatis mutandis*: los Países Bajos burgundios incluían no solo *grosso modo* las actuales Bélgica y "Holanda", sino también Artois y la actual "Flandria" (Flandes) francesa.

⁸ Retomo la metáfora de Juan Eslava Galán, quien, en su obra *La Historia de España contada para escépticos*, también se refirió a "una especie de Vietnam español". Es interesante leer al gran escritor belga Charles De Coster y cómo con su legendario *Til Uilenspiegel*, por medio de un sentimiento antiespañol, fomentó cierto nacionalismo belga.

la línea de ruptura. En ese último campo, por la sangría de profesores y la libertad docente, la Universidad de Lovaina tuvo que cederle el liderazgo a la de Leiden, regida bajo el lema "haec libertatis ergo" (por la libertad), opuesto al "religionis ergo" del gobernador español, también conocido como Duque de Hierro. Al final se selló la ruptura: el nombre de "Países Bajos" se asoció cada vez más con que, desde 1648, también se llamaba "República de las Provincias Unidas"; en cambio, antes de conocerse como "Bélgica", el sur se llamaba "los Países Bajos Meridionales" (o "del Sur"), primero "españoles", hasta que en 1713, con el Tratado de Utrecht, pasaron a ser "austriacos", siempre en régimen monárquico católico, solo que bajo el mando de otra rama de los Habsburgos. Esos años de lucha, para los del norte implicaron un refuerzo identitario, entre otros, mediante el idioma: de allí que en el himno de los actuales "Países Bajos" todavía se evoca a los españoles de una manera nada cariñosa. Hoy, seis millones de habitantes de Bélgica y quince millones de los Países Bajos cantan y hablan al unísono el neerlandés.

2.4 *Los belgas de Bélgica no hablan "belga" ni en trabalenguas*

Este cuádruple enredo semántico requiere todavía una explicación respecto de un último término: "Bélgica". Ya Julio César, en el año 57, señala que "de todos esos pueblos, los más valientes son los belgas...", cosa que más de un ingenuo por allá todavía toma como un piropo, pero los límites territoriales de los dos grupos, el de antes y el de ahora, difieren sustancialmente. Después de pasar de los habsburgos españoles a los austriacos y más tarde

formar parte del imperio napoleónico, el país de ese nombre recién fue presentado en la fuente bautismal en 1830, formalizando también la separación de un matrimonio forzado con los Países Bajos. En un territorio intrínsecamente bilingüe, eso había llevado consigo que las autoridades del norte impusieran la "neerlandización" administrativa (una injusticia para casi la mitad de la población que manejaba como idioma materno el francés). Apenas a los quince años, con la independencia, se dio vuelta a la tortilla, con la "francización", otra iniquidad más grande por la masa mayoritariamente de habla neerlandesa.

En realidad, flaco favor se hace, dentro del país en cuestión, al identificar el neerlandés como flamenco, costumbre por cierto muy arraigada en bocas francófonas como para disminuir la importancia de ese idioma hecho y derecho, de cuerpo entero (como si un idioma adquiriera carta de ciudadanía por la cantidad de gente que lo habla); ¿qué tal si, sobre la misma base, los flamencos, identificaran despectivamente el francés del sur de Bélgica como "valón", un supuesto idioma aparte del que se habla en París? Pero fuera del país también, al no llamar las cosas por su nombre —y este que lo pongan los especialistas en el caso: los filólogos, tampoco favorecen la correcta valoración los que, en este caso más por ignorancia, siguen distinguiendo el flamenco y el holandés, sin utilizar el vocablo apropiado: el neerlandés, la citada "lengua de más de veinte millones de neerlandeses y flamencos".

Pongámoslo en paralelo centroamericano: distinguir en forma incorrecta entre "holandés" y "flamenco" sería como proclamar, de manera insensata, que a un lado y otro del Río San Juan se hablaran dos lenguas. Como si el nicaragüense y el

costarricense necesitaran diccionario o intérprete para establecer la comunicación entre los ciudadanos de ambos países. No se trata, entonces, de dos idiomas independientes, sino, a lo sumo, de variantes regionales del mismo español o castellano. Claro que de un lado de la barrera siempre se opina que "del otro" se habla "raro" y hasta "mal". Que no corresponden unas pocas palabras, no constituyen sino lindos matices dialectales. La lengua de Cervantes no es una camisa de fuerza, cortada y coloreada únicamente por ilustres catedráticos de Madrid. Igual, el flamenco y el holandés son florcitas mellizas sobre un mismo tallo. Una misma gramática, idéntica sintaxis, una sola ortografía, todo con apenas escasas variaciones lexicográficas y de musicalidad al hablar. Pero la ignorancia y la distancia (una favoreciendo la otra) llevan a trampitas: no es cosa de hilar fino o ser majadero, porque puede haber muchos intereses de por medio. Incluso en la muy destacada Dirección Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, de Costa Rica, prevaleció hasta hace poco la separación artificial entre "holandés" y "flamenco", situación que desde luego afecta al traductor oficial de "neerlandés". Conviene fijarse y hablar con corrección. Lo mismo pasa con el alemán: en inglés se llama "german", a no confundir con el "Dutch" (término que se parece a "Duitsland", "el país de los alemanes"), que en inglés significa "neerlandés"... Así, que, querido lector, paciencia y ... ¡ojo!

Lo que sí constituye definitivamente una estupidez, porque siempre lo ha sido y ahora con mayor razón a la hora de la globalización, es seguir asociando, en forma ingenua, los nombres de lenguas con los de países: graves errores conlleva ese "razonamiento" simplista al aplicarlo, por

ejemplo, a Alemania o en el caso de Gran Bretaña; si hasta la muy nacionalista y centralista Francia del general de Gaulle ha tenido que reconocer lo dañino que ha sido y resulta la confusión entre lo francés (refiriéndose al "hexágono galo") y lo francófono (esto último implica una dimensión distinta, en lo cultural, al mismo tiempo que más amplia, incluyendo producciones en francés en partes tan distantes como África, Bélgica, Canadá y Suiza, entre otros...). Pero por prejuicio y perjuicio, no es raro encontrar a gente que en su misma pregunta parece tener necesidad de repetir una falsa generalización desde su propio contexto: lo mismo que tampoco los costarricenses hablan un "idioma" costarricense (pero sí una variante "tica" del español), no tiene sentido suponer que al otro lado del Atlántico los belgas hablen "belga"⁹.

No deja de ser curioso el caso, porque, por lo general, a nadie se le ocurre afirmar que los austríacos hablan austríaco. No confundamos entonces automáticamente gentilicio, nombre de país, con el de un idioma, aunque a veces coincidan o se parezcan. Constituyen un trípode de términos relacionados en cierto sentido, pero intrínsecamente diferentes. El primero refiere a ciertos habitantes en una determinada colectividad política; el segundo refleja esa misma idea de grupo organizado,

⁹ Pero la estupidez, hermana de la ignorancia, no tiene límites: ya la festejó Erasmo. También he escuchado que los habitantes de Bélgica se llaman "belgicanos" y hasta el *Diccionario ideológico* de Casares e igual que el de la Real Academia pontifican lo siguiente: "bélgico, ca. adj. perteneciente a los belgas, o a Bélgica" (!). Otro chiste cruel es el que narra Alfred Jarry (en *Docteur Fastrall*), a propósito de un mono al que intentaron enseñarle a hablar francés y salió hablando belga...

también conocida como estado o nación, cada una con una etiqueta específica; por último, la lengua es el vehículo comunicativo-verbal de determinado grupo humano dentro o más allá de lo anterior, pero que para nada debe coincidir. En el caso belga, unos seis millones de belgas de pasaporte viven en Bélgica, constituyendo el 60% de su población; en los Países Bajos, unos quince millones de neerlandeses viven en su comunidad nacional, pero ambos grupos, conformando los millones citados de flamencos y neerlandeses, viven, piensan y aman en neerlandés. La historia separó a esos dos pueblos, crecidos primero juntos durante siglos, mas ahora el contexto europeo e internacional (como también desde dentro, la voluntad constructiva), en 1980 produjo la unión lingüística ("Taalunie"), para evitar fisuras y diferenciación entre los dos bloques regionales.

3. Conclusión primera

Este no es el lugar para desarrollar esta tesis, pero paralelo a la misma globalización, en todas partes, igual en el área circuncaribe como en el norte europeo, vuelve el interés por lo local, regional-pequeño, sostenido por la lengua, la etnia. Los Habsburgos, los borbones y los napoleónicos (creadores, los tres, de estados desde arriba) han terminado. Una lengua tiene dignidad no por el número de hablantes, sino por constituir un sistema diferenciado de captación del mundo. El "flamenco" y el "holandés" no son sino variantes regionales de un mismo código expresivo. A este, desde luego se le puede aplicar la frase de George Bernard Shaw respecto del inglés, en versiones norteamericana versus insular, las cuales se separan únicamente por el mismo idioma. El neerlandés

es la lengua de neerlandeses y flamencos, juntos, pero no revueltos en términos políticos, contribuyendo desde hace más de diez siglos a una polifonía cultural e idiomática.

SEGUNDA PARTE:

Puentes curiosos con el español y el área "circuncaribe"

4. Lengua y racismo cultural

Sobran los apocalípticos, asustados por el fin de la diversidad cultural e idiomática a causa de la tecnología; pero esta, dentro de la misma globalización, a su vez ha sido motor principalísimo para el rescate o el conocimiento de esas múltiples formas de expresión. Bien entendida, también puede llevar a salvaguardar y construir el mosaico, artístico o no, verbal o no. Desde una perspectiva histórica y filológica, ya he ubicado el neerlandés, esa lengua de la que hasta el nombre parece enredado... Lo hice a partir de la aclaración semántica de cuatro conceptos difíciles de entender fuera de su contexto de origen. Ahora ahondaré en ello desde la dimensión más bien cultural, demostrando tanto la potencial riqueza universal de la literatura en neerlandés, como ciertos curiosos puentes con el español, con la idea de continuar situando ese idioma en el concierto mundial.

En el área "Circuncaribe" como la he llamado, existe cierta valoración positiva para muchos elementos de la cultura europea y, respecto de las lenguas, hasta afloran resquicios del prejuicio que un gran escritor de los históricos "Países Bajos" ha divulgado: se trata de Mauricio Maeterlinck, premio Nobel de literatura en 1911, muy celebrado por aquí sobre todo por las preciosas traducciones de Roberto Brenes

Mesén, entre otros su "Pájaro azul"¹⁰. En una de las curiosas complejidades de su región de origen, de habla neerlandesa, este autor escribía en francés y respecto de esta lengua de su apellido, tuvo la poco afortunada expresión de que se trata de "una jerga cenagosa"¹¹. Es como Charles Péguy, su compañero de filas, quien con orgullo declaraba no haber leído nada fuera de su propio idioma. ¡Pobre chauvinista! Desde este lado de la barrera, Carlos Fuentes les contestaría a esos que "el monolingüismo es una enfermedad curable". Al iniciar un siglo que promete ser más tolerante (¿a lo mejor apenas menos intolerante?) y en el año europeo de las lenguas, es conveniente, entonces, también por aquí, favorecer la pluralidad de todo tipo, evitando ese racismo cultural aludido.

5. Literatura y visión de mundo

No existe arte "pequeño", como tampoco excelencia (ni mediocridad) a medias. En el área de habla neerlandesa, pese al tamaño reducido de su superficie gestadora, hubo grandes artistas también: basta

pensar en los "primitivos" flamencos y en diversos creadores de música polifónica. Sin embargo, los productores de arte verbal en contextos reducidos, sobre todo por la lengua "minoritaria" que manejan, tienen la dificultad de trascender al plano internacional. Al respecto, tengo para mí que el último premio Nobel de literatura, un chino (casi desconocido en Occidente antes de ese galardón), por lo menos todavía lleva ventaja sobre sus colegas de lengua neerlandesa, la que hablan "solo" en los Países Bajos y el norte de Bélgica. A continuación ubicaré tres autores de ese ámbito cultural e idiomático. Constituyen apenas una muestra, cosa de sensibilizar para su inherente visión de mundo; de allí, confío, se valorará además de lo difícil, lo necesario que sería traducirlos al español igual que a varias lenguas de mayor alcance.

Joost van den Vondel (1587-1679) es el poeta y dramaturgo "fundador" de la dignidad literaria en neerlandés. No es, ni mucho menos, que esta lengua, vieja entonces ya de setecientos años, no hubiera dado antes obras de peso¹², por ejemplo en la Edad Media, pero la grandeza del artista del siglo XVII contribuyó, sin duda, a la resonancia del Estado de los Países Bajos, como realidad independiente. La fuerza cohesionante del idioma ayudó, sin duda, a ello y para eso el autor destaca primero como importante traductor del francés y de lenguas clásicas hacia el neerlandés. Recalco la identificación entre el hombre y su nación, en este caso, porque, no por

¹⁰ Recientes publicaciones, como la de Faustino Chamorro, con dos tomos (Editorial de la UNA, Costa Rica), como también *La ciudad de los monos*, de Iván Molina (Editoriales de la UNA y de la UCR, Costa Rica), realzan la figura de Brenes Mesén. Pero queda pendiente un estudio, al que me comprometo, sin fecha, en relación con los múltiples puentes entre este educador y Bélgica, especialmente en el plano pedagógico y como traductor.

¹¹ La poco afortunada frase la habría publicado en el periódico *Le Figaro* de los años 1900, según Goosenaerts, J., en *Ons Nederlands, un jargon vaseux?*, Ed. Vonksteen, Langemark, Bélgica, 1958, 32 páginas. (Según otras versiones, el cardenal Mercier tendría la autoría de ese "ex abrupto").

¹² Pienso en *Halewijn y Feinaert de Vos*, leyendas medievales que tuvieron en los antiguos Países Bajos diversas repercusiones literarias, aparte de alcance europeo. El primer caso, incluso, dejó bases para el mito-espectáculo comercial de *Halloween* en Estados Unidos, en una versión totalmente transformada.

casualidad, el primer poema de Vondel es un gran himno a la navegación: estaba naciendo el imperio colonial holandés. Sin embargo, al autor tampoco se le puede adscribir un tono nacionalista, porque su temática suele ser de otra índole. Es por esencia humanista y religiosa, en rebelión contra el estricto calvinismo que se fue imponiendo en su tierra, mientras, en cambio él se convirtió al catolicismo, la fe de los enemigos, en el sur, los Países Bajos Meridionales (la futura Bélgica) bajo la bota española. Su primera obra *La Pascua* (*Het Pascha*, 1621), lo mismo que sus poemas iniciales fueron el resultado de su estudio sobre el drama clásico. Sus adaptaciones de la tragedia griega constituyen obras maestras del arte barroco, todo dentro de la búsqueda de la fe. Aparte, escribió también una serie de dramas originales, como *Jerusalén destruida* (*Hierusalem verwoest*, 1620) y la trilogía *Lucifer* (1654), la cual influyó a John Milton. También están *Adán en el exilio* (1664) y *Noah* (1667). Existen algunas traducciones al inglés, pero por lo general, su obra, más que en el olvido, queda en el desconocimiento, fuera de su área original de creación. ¡Lástima! Por vocación, la obra de arte está para comunicarse.

Un segundo autor importante, digno de rescate en escala universal, en la literatura de habla neerlandesa, sería Eduard Douwes Dekker (1820-1887), más conocido bajo su seudónimo de Multatuli. Su obra clásica, *Max Havelaar*, escrita por cierto sobre todo en Bruselas en 1859, contiene una violenta denuncia del sistema colonial de su propia gente en Indonesia, concretamente en Java. Por sus recursos de reiteración y de imagen, algo tiene del soplo épico de las grandes obras fundacionales en varias literaturas. Existe, felizmente, una

traducción de esa obra al inglés (en *Penguin Classics*, 1987) que por lo menos ya para ese público mantiene vivo el grito de rebeldía tan actual, pese a los ciento cincuenta años, casi, de los eventos denunciados. De hecho, en un escrito mío he relacionado esta producción con la del nicaragüense Azarías Pallais¹³ y en Centroamérica funciona una asociación de productores de café con ese nombre¹⁴, signo de que se identifica la obra original con la perenne lucha por la dignidad del trabajador en contra de cualquier explotación. Para la literatura neerlandesa, *Max Havelaar* es el equivalente de *Mamita Yunai*, en la costarricense.

Espero no caer en un pecado capital a la hora de la globalización, al afirmar que, de no haber escrito en neerlandés, Stijn Streuvels habría podido obtener el Nobel. Este autor, en realidad de nombre Frank Lateur (1871-1934), por ejemplo, en *El otoño*, evoca con el mismo soplo épico tanto las poderosas fuerzas naturales como el alma de la gente rural en Flandes. Pero donde realmente destaca como naturalista es en *El campo de lino* (*De vlaschaard*, de 1907). Se trata de una obra que no solo pone sobre el tapete el valor simbólico-cultural del lino en el sur de Flandes, sino que escenifica también, de manera trágica, la lucha generacional entre un anciano y su hijo inconforme. Dewey, crítico holandés, al respecto, observó la idea de que si el sol

¹³ Ver: "Azarías Pallais: cuatro entronques sorprendentes (con énfasis en la relación con Bélgica)", en *Romaneska*, Bélgica, Año 26, n° 3, 3^{er} trimestre 2001, pp. 32-41.

¹⁴ Se trata ahora de la "Fairtrade Labelling Organizations" (FLO), cuyo "Monitor" actual, para América Central, es el belga Guillermo Denaux, con sede en San Salvador. En Bélgica, Suiza, Francia, Dinamarca y Noruega funcionan organizaciones bajo el nombre de Max Havelaar.

podría escribir, lo haría parecido a Streuvels, viendo la tierra desde lo alto, en su conjunto y antes de que empezara parecería comprobar que todo tiene su sitio. El artista se vuelve así un demiurgo, construyendo y reconstruyendo el alma, junto con el entorno de su gente; pero en la descripción tan sensible, sutil y profunda a la vez, toca el alma universal. Se dirá que ese escritor copia a Zola, pero se trata de una apropiación y reinterpretación tan lograda como difícil de ser proyectada fuera de su ámbito lingüístico, por lo limitado de este, en términos de cantidad.

¡Ojalá la globalización lo sea también en lo cultural, bien entendida como diálogo en dos sentidos! ¡Que lo cultural adopte la idea medular del internet originalmente militar!: una estructura sin centro donde toda la información se puede generar desde todos los puntos y llegar a cualquier parte. Maravilla sería que la literatura regional centroamericana se pudiera dar a conocer en los países de habla neerlandesa, lo mismo que a la inversa. Un ejemplo local: que Fabián Dobles y sus *Historias de Tata Mundo* se conozcan, en Londres, lo mismo que nosotros conocemos a los personajes populares de Dickens¹⁵. ¡Que ambos autores se conozcan en los históricos Países Bajos y que la producción de allá se valore también acá...! "Sueños hay que verdad son", proclamaba Calderón de la Barca. ¿Será posible también con lo artístico? Más allá de barreras idiomáticas, se descubriría que, en las letras nicaragüenses,

¹⁵ El libro de Dobles felizmente ha sido traducido al inglés por la Editorial de la Universidad de Costa Rica; lo mismo se puede decir de los relatos de Quince Duncan. En defensa de la misma tesis, ver mi artículo "Globalización literaria bien entendida", en *La Nación*, suplemento *Áncora*, 25 de abril de 1999.

hubo un Azarías Pallais, como en las de habla neerlandesa vivió el sacerdote-poeta Guido Gezelle¹⁶... Existe un alma humana, una sola, con más de 6.000 millones de variedades expresivas.

6. Enlaces curiosos con el español (y lo universal). Énfasis en América Central

Lo siguiente se debe a raíz de sorprendentes coincidencias históricas. En esencia, empezando en 1517, con el flamenco Carlos V, los antiguos "Países Bajos", lo mismo que las colonias españolas, estuvieron casi dos siglos bajo un mismo jefe de Estado¹⁷. Se trata de una vinculación forzada, por política dinástica, pero desde luego, su duración e intensidad dejaron huellas por ambos lados. Sin ánimo de ser exhaustivo al respecto, porque desviaría el eje central de este trabajo, sugiero cuatro tipos de interferencias complementarias entre las dos comunidades lingüísticas en cuestión. Como veremos, todo repercute finalmente en el plano mundial.

6.1 Influencia del español en neerlandés

Desde luego, tanto en neerlandés, como en la mayoría de las lenguas

¹⁶ Ver tanto el artículo referido en la nota 2, como otro, también mío: "¿Un pasaporte flamenco para Azarías H. Pallais?", por publicar en *Mélanges Nachtergaele*, Bélgica, año 2002.

¹⁷ Ver dos artículos de mi autoría: "Carlos V de Flandes y su peculiar vivencia de las lenguas (lecciones del siglo XVI, a la hora de otra mundialización idiomática)", en *Romanesque*, Universidad de Lovaina, Bélgica, 4° trim. 2000, pp. 41-50; y "De cuando un flamenco era Jefe de Estado en Costa Rica...", publicado en *Tiquicia.com* 2002.

occidentales, penetraron vocablos indígenas americanos por medio del español: es el caso de "petaten", dialectal para "papas". Lo mismo ocurrió con otros alimentos de ascendencia mesoamericana, con los equivalentes por allá, de tomate, chocolate, cacao y maíz. A lo anterior cabe añadir términos para prácticas o realidades del mismo origen antropológico, como tabaco, canoa, hamaca, canibal, tomado y barba-coa, que se explican por sí mismos, importados en neerlandés y hasta en ruso, varios de ellos. Además, por lo menos una expresión refleja un contacto directo entre el español y el neerlandés. La palabra "furie" (furia) en neerlandés, desde luego también puede provenir del francés, pero en la combinación "Spaanse furie" (furia española) dejó una huella que parece indeleble: todavía para las madres y los niños de los históricos Países Bajos, a casi quinientos años de los hechos, el Duque de Alba es como aquí: el mismísimo "coco".

Otras simpáticas muestras en idéntico sentido y de la época en cuestión: en neerlandés coloquial, a los habitantes de Amberes se les llama "Sinjoren", con evidente resonancia castellana de "señores"¹⁸. Otro ejemplo: si en Bruselas existe ahora un hotel de cinco estrellas, de nombre "Amigo", no se debe solo a que el establecimiento, para expresarlo con un calco del inglés, sea "amigable", sino porque allí, en tiempos de la ocupación hispana había una cárcel... lugar desde luego nada "user's friendly". La relación se debe a que los españoles practicaron muchas arbitrariedades, incluso juzgaron a los detenidos en idioma ajeno. En

¹⁸ Un día habrá que ver con más detenimiento si la obra *Hop Signor*, del dramaturgo belga Ghelderode calza en este contexto, siendo que muchas de sus creaciones tienen ambientación española.

neerlandés de entonces, en la mente de gente sin hablar el idioma del opresor, la palabra "amigo" llegó a ser una especie de equivalente de "retén de policía" o lugar de detención provisional, porque los soldados, de manera poco amistosa, en realidad, en el momento de detener a alguien y llevarlo preso le decían "vamos, amigo". Muchas veces las evoluciones lingüísticas obedecen a todo menos a la racionalidad¹⁹. Por eso, en ciertos dialectos del sur, en la zona "neerlandó-hablante", la muletilla que correspondería al "este", o en costarricense "o sea" es "entongs", partícula que no requiere de un gran filólogo para ubicarla como el "entonces" hispano.

6.2 *Influencia del neerlandés en español*

En sentido inverso, también conviene dar una pincelada respecto del impacto lexicográfico del idioma de Vondel en el de Cervantes. Se trata de escasos vocablos, originados además en campos semánticos heterogéneos. La palabra "escaparate", al parecer proviene del neerlandés (ahora dialectal, por ejemplo en Brabante) "schapraai": Casares lo define como "especie de armario con compuertas de vidrio para poner imágenes, porcelanas, etc.". En lo pesquero, los españoles importaron del Atlántico norte el arenque y el bacalao, en "combo" como dicen ahora, con sus referentes neerlandeses "haring" y "kabeljouw" (*Clupea harengus* y *Gadus morrhua*, en

¹⁹ Por cierto, hablando de irracionalidad, lo mismo pasa al otro lado de la frontera lingüística en Bélgica: igual en francés, en este caso en el dialecto "valón", el término muy hispano de "amigo" tiene una resonancia no precisamente amistosa, sino como "cárcel", casi idéntica a la acepción del término en neerlandés regional.

latín). De allí las expresiones figurativas, por ejemplo "es un bacalao", por lo flaco y lo prensado de la presentación (curiosamente con equivalentes en neerlandés, pero más bien a base del otro pescado mencionado). También, en español existe: "cortar el bacalao", figurativo y familiar por "tener la superioridad o dominio en alguna cosa" (Casares).

Otra esfera de actividad interfirió entre pueblos tan diferentes y distantes: es lo militar. Lo que ahora se conoce como un "bulevar", en el sentido de "calle ancha, generalmente con árboles a ambos lados" (según el *Diccionario ideológico* aludido), proviene de "bolwerk", es decir, de un trabajo ("werk") de fortificación en redondo ("bol"), alrededor de la ciudad, concretamente los muros amplios que rodeaban el "burgo" medieval (en España: ver el caso conocido de Ávila). Después y encima, esta estructura fue utilizada como vía de circunvalación: así también pasó al inglés y al francés (recuérdense los famosos trabajos de Hausmann en París). En español moderno, el bulevar viene a ser sinónimo de avenida, tal como ocurre también en varios idiomas occidentales: el énfasis está en lo ancho de la calzada, porque muchas veces, como en "avenue" y "boulevard" norteamericanos, los árboles han sido eliminados para dar aún más espacio a los vehículos automotores. En Costa Rica, ahora, el término se utiliza más como "paseo peatonal". Del mismo origen es el término "baluarte", que en inglés es "bulwark".

Queda dicho: los españoles se metieron en un verdadero avispero en Flandes. Dos expresiones refieren a esa misma idea de lo grande y riesgoso: "poder pasar por las picas de Flandes" es una figura con que se pondera que una cosa tiene toda su perfección y excelencia; paralelo a lo

anterior está: "poner una pica en Flandes", expresión figurada y familiar para "conseguir una cosa muy difícil", siempre según el mismo Casares. Los grandes autores del Siglo de Oro, como Lope de Vega y Calderón de la Barca, tienen reminiscencias de Flandes y la faena española por allí. El primero, por ejemplo con la obra *El sitio de Maastrique*, la actual ciudad holandesa de Maastricht; el segundo, por lo que sabemos de su biografía, hasta estuvo en Flandes.

Por cierto, ganarse la lotería es otra actividad difícil, con incidencia de la diosa fortuna; pues ha de saber el lector que las palabras "lot" y "loterij", respectivamente "(buena o mala) suerte" y un sistema de designación por el azar, provienen también del neerlandés. Este sistema muy en boga, ahora se conoce más para la atribución fortuita de premios, pero durante siglos, estuvo legitimado también para labores, por ejemplo para la conscripción militar. Lo cierto es que el inglés, el ruso y el alemán, entre otros, testimonian todavía de esa práctica del sorteo, generalizada en Flandes en tiempos de Carlos V. No será por casualidad que un tipo de imprenta especial, los naipes, en concreto por una fábrica en Turnhout (Flandes) entonces, durante siglos mantuvo renombre internacional. Ya en 1532, la palabra "lotterie" se conoce en francés y así en otros idiomas occidentales.

Un último caso de interferencia importante del neerlandés hacia el español (y por cierto de nuevo hacia varias lenguas occidentales) es la "kermese". Es la verberna o fiesta popular, benéfica con rifas, etc., originalmente "kerkmis". Por sus componentes ("kerk" = iglesia; "mis" = misa), ahora por aquí entendemos el asunto como fiestas patronales, en las ciudades, ahora de carácter más bien rural-popular, de tipo anual y con grandes diversiones. De seguro

que aparte de sudar la gota gorda en esas tierras, los invasores también envidiaron la manera de divertirse de las gentes bajo su dominio. El término se relaciona más bien con Flandes, la parte sur de los Países Bajos históricos y en el compuesto de "kermese flamenca" evoca hasta el título de una película; también espontáneamente evoca a Brueghel. De 1559 se conocen dos grabados de él, ambos escenificando prácticas aldeanas en Hoboken, en la cercanía de Amberes. Ahora bien, en los dos se observa la misma idea que da origen al término: como se acostumbraba en los pueblos coloniales, en Costa Rica en Ujarrás y Orosi, por ejemplo, igual que en Bélgica, el cementerio rodea el templo, se usaba enterrar a los habitantes de los pueblos alrededor del Calvario de cada ciudad. Pero a diferencia entre la mente hispana y la flamenca, esta última muy evidenciada también en Bosco (pintor flamenco más conocido con su nombre vuelto al español), allí los cementerios no se consideraban lugares que invitaran solo al recogimiento. Al contrario, se observa toda clase de diversiones populares, bailes y actividades jocosas, nada más al salir de la iglesia.

6.3 *Interferencias específicas del neerlandés en la zona "circuncaribe"*

Dos muestras se rastrean, con clara incidencia de Flandes en toponimia de este lado del Atlántico. Un caso curioso es el primero: tendríamos tendencia a llamarlo "Bruselas de Costa Rica", si no fuera porque este país, como tal no existía todavía. Era el inicio de la colonización española en el istmo, recién después del descubrimiento del Pacífico. Explorando a partir de lo que ahora es Panamá, Pedrarias Dávila mandó crear tres asentamientos en 1524, primero

León y Granada (en la Nicaragua actual) y después la "Villa de Bruselas" (probablemente entre Puntarenas y Cañas, ahora en Costa Rica). Los dos primeros nombres tienen evidente reminiscencia hispana, en cambio, el último se puso en honor al emperador de entonces: el citado flamenco Carlos V. Pero en el pleito de gallos que se armó entre conquistadores, en 1527 se mandó despoblar ese pueblo. El nombre es de clara resonancia neerlandesa, al observar que también el original "Brucsel", terreno fangoso, tiene una parte inicial que, como sufijo, aparece en más de un topónimo de Flandes y de Holanda (Willebroek, Melsbroek...)²⁰. El segundo caso sorprendente es que, de repente, en medio Panamá, se encuentra una isla con el nombre de "Flamenco": otro recuerdo de casi medio milenio dedicado al Jefe de Estado de entonces, en cuyo imperio, literalmente, "no se ponía el sol". Pero hablando de fantasía, también se rastrean ciertas incidencias "flamencas" en tierras centroamericanas, a veces dudosas... en aquel istmo que por algo se llamó originalmente "Estrecho dudoso". En Costa Rica, por ejemplo, a una persona muy flaca, antes sobre todo, se le decía "flamenca". Consta, desde luego, la presencia de más de un individuo del pueblo flamenco en los primeros años de la Conquista²¹, pero el asunto parece remitir más bien al término homónimo de ciertas

²⁰ El término es netamente germánico, al encontrarse por ejemplo también en el alemán de Innsbruck y hasta en topónimos en inglés (Pembroke...).

²¹ Ver Boyd-Bowman, Peter, *Índice geográfico de cuarenta mil pobladores españoles de América en el siglo XVI*, Bogotá, 1984. De esos primeros "españoles" de América en el siglo XVI, según algunas investigaciones, unos dos mil serían "belgas" y más particularmente "flamencos", con nombres hispanizados.

aves de patas muy largas... A saber también si el apellido del heroico educador salvadoreño, víctima de la dictadura de los Tinoco, en Costa Rica, de apellidos García Flamenco, no tenga a la larga algún nexo con Flandes..., sería otro caso de realismo maravilloso, porque los hechos a veces son más sorprendentes que la misma imaginación.

7. Conclusión segunda

Se ha precisado otro tanto la pregunta inicial acerca de ese idioma que algunos se empeñan en llamar holandés... ¡Es tan rico aprender lenguas de otra parte, porque cada una es como una ventana que se abre! Como en todo encuentro que valga la pena, con un poco de esfuerzo, cada idioma ofrece una cantidad de trampitas inherentes, por la diferente visión de mundo que hay detrás, pero también pone en bandeja gratas sorpresas, curiosas interferencias y a veces rastro de identificación profunda, con mayor razón si el conocimiento idiomático es el trampolín para conocer su respectiva literatura. El neerlandés es un mundo a su alcance. Por becas otorgadas tanto por el gobierno de Bélgica (antes) como de Holanda (todavía), suma ya una gran cantidad de gente que ha tenido una estadía prolongada en esa parte de Europa y ha regresado con un sorprendente manejo de ese idioma.

TERCERA PARTE:

Pasado, presente y futuro para el neerlandés, en contexto global

8. Entre primos, en busca del abuelo en común

Que el neerlandés no sea "como chino", al decir de alguien, tampoco "una

versión dialectal del francés", según el ojo poco avisado de otro, se vuelve evidente al hacer una especie de radiografía del idioma como tal. No es sorprendente que en el siglo XVI, con el poco cariñoso "encuentro de dos mundos", en varias partes se efectuó una confrontación de los vehículos expresivos y volvió la pregunta sobre la lengua más vieja, con la "lógica" de hacer remontar todas de una sola. Surge entonces una interpretación, retomada nada menos en la *Enciclopedia Católica* (*Katholieke Encyclopedie*): Adán y Eva, en el Paraíso Terrenal hablaban neerlandés, siendo que según cierta etimología, por lo menos cuestionada, el nombre de la lengua "duyts" (sinónimo que en inglés da "Dutch") puede leerse como "la más vieja" ("de oudste", sobre todo se pronuncia según la versión dialectal de Amberes²²). Lo cual no deja de tener su repercusión también en lo pictórico: basta ver "La Torre de Babel", en cualquier versión de Brueghel, para comprobar que este levanta esa mole en ese mismo puerto.

Para el caso que nos ocupa, resulta más científico partir de un tronco común indoeuropeo de lenguas, con una separación en tres ramas principales: las "germánicas", las "románicas" y las "eslavas". Del último grupo dan testimonio todavía el ruso y afines; del segundo, todos los idiomas (francés, español, portugués e italiano, entre otros) que descienden del latín o romano; por último, del tercer bloque dan cuenta, específicamente, las lenguas germánicas (inglés, alemán y neerlandés). Los filólogos concuerdan en situar en el siglo

²² Goosenaerts, J., *Ons Nederlands, un jargon vaseux?*, Ed. Vonksteen, Langemark, Bélgica, 1958, 32 páginas. Conviene quizá recordar aquí que "duits" en germánico original significa "pueblo", relacionado también con la "dieta", la asamblea del pueblo.

IX de nuestra era el nacimiento de ese vehículo comunicativo, pero hubo que esperar el XII para una primera muestra escrita: se trata de un verso ingenuo, amoroso, poético; en traducción señala:

*Todos los pájaros empezaron a hacer sus nidos
excepto tú y yo
¿qué esperamos por ahora?*

Como se vio, en la Edad Media hubo momentos de trascendencia, por ejemplo con *Halewijn* y *Reinaert de Vos*, leyendas que tuvieron en los antiguos Países Bajos diversas repercusiones literarias, aparte de un alcance verdaderamente europeo y universal²³. Pero también se ha señalado que se debió esperar a Vondel, en el siglo XVI, para consagrar, en forma artística, la lengua neerlandesa.

Lo que se acaba de visualizar para la literatura: un crecimiento y una dignificación como entidad aparte, lo es además para su soporte, el idioma como tal. No tiene sentido ver en la lengua neerlandesa un pariente pobre del alemán, o, peor, una heterogénea mezcla entre este y el francés. Esta visión infantil obedece al desconocimiento de qué es una lengua: más allá de un montón de palabras (el léxico), se yergue como estructura independiente también en lo semántico, lo fonológico y lo sintáctico. Por ejemplo, con un oído atento en neerlandés, es posible captar bastante en una película de Bergman, en sueco, decodificando entre lenguas que se reconocen por un aire de familia; se parecen como primos, por remontar a idénticos y lejanos

progenitores. Es cierto, el alemán está más emparentado con el neerlandés, pero cometerá gran torpeza quien, más allá de moldes parecidos o hasta idénticos, confía que tanto en vocabulario como en construcción podría partir de una de esas lenguas para desembocar fijo y seguro en la otra. Igual: los nietos se parecen, por fuera, pero se enojan si uno los confunde, porque quieren que uno los trate como adultos independientes que son o llegarán a ser.

El grado de parentesco, directamente palpable, es menor con el inglés, por una razón de distanciamiento físico (Inglaterra sigue siendo una isla...) y porque este idioma, apenas configurándose, en el siglo XII, recibió una tremenda inyección francesa. A nadie se le ocurre considerarlo bastardo por eso; al contrario, de allí arranca su riqueza. Lo anterior entierra el ingenuo pensar según el cual existiría algo como una lengua químicamente pura; otra cosa es adquirir sensibilidad por cada vehículo expresivo como sistema en sí, pero dinámico: por definición son como la piel, membranas con ósmosis, unidades que viven como tales, independientes, pero sensibles a influencias externas, las cuales absorben selectivamente y con base en su propia identidad. Afirmar o buscar lo contrario, tenerle miedo a la confrontación de idiomas equivale a postular tendencias que van desde el romanticismo al fascismo. El neerlandés, lo mismo que cualquier lengua, vive hoy bajo tremenda presión, entre otras del inglés, pero sería tan absurdo el rechazo de lo foráneo porque sí, como proclamar el advenimiento de no sé que "interlengua", pronto, con base en una ensalada de varias. A la hora de la globalización, que nadie grite al cielo en nombre de una virginidad idiomática inexistente, utópica, lo mismo que es indeseable que el inglés de

²³ El primer caso, incluso, dejó bases para el mito-espectáculo comercial de *Fallo-waer* en Estados Unidos, en una versión totalmente transformada.

aeropuertos y de comida rápida (la material y la espiritual) se transforme en "el idioma universal: en términos un tanto paralelos, el latín medieval y hasta el renacentista finalmente cedió ante un mosaico expresivo, connotativo: las lenguas son organismos reales con una dinámica propia. Conciencia lingüística es lo que se impone, en cada una.

9. Globalización y diversidad lingüística: casos relacionados con el neerlandés

El pasado del neerlandés queda explicado a grandes rasgos; antes de pasar a ver su futuro, especialmente en el contexto europeo, ubico todavía dos puntos al respecto, en el presente, por su candente actualidad. Primero, la importancia de las lenguas depende de la vara con que se mide (punto 2.1) y segundo, de este idioma tan pequeño constan varios casos más que sorprendentes con impacto que podríamos llamar "global" (punto 2.2).

9.1 *La "importancia" de un idioma: ¿con qué vara comparar el neerlandés y el español?*

"Todo depende del cristal con que se mire" es una aseveración aplicable también en el campo de las lenguas. Acostumbrados como están, en toda el área "circun-caribe", al monolingüismo y al español como lengua si no única, en todo caso oficial y absolutamente predominante, a los hispanohablantes les cuesta imaginarse siquiera países con varios idiomas vehiculares y hay quienes se preguntan, alarmados como Darío, si pronto "tantos millones hablaremos inglés". Sí, esos y más hablaremos esa lengua, ojalá además de otras, pero sin

olvidar la materna. Desde luego y con mayor fuerza que antes, desaparecerán idiomas "minoritarios", pero en muchos casos, no será "culpa" de Bill Gates y asociados, sino de la falta de cohesión y de conciencia propias dentro del mismo grupo minoritario.

En el contexto regional y continental, se vuelve "evidente" esa amenaza externa, pero, en el fondo, se trata de falta de confianza interna y poco manejo del roce idiomático: es la nefasta mirada única. Del Río Bravo para abajo, pareciera que se ignora "o pais mais grande do mundo". Aparte de unas menciones folclóricas (con el fútbol, por el carnaval, la telenovela y... pare de contar), el portugués "brasileiro" se pasa por alto: desconocimiento de la riqueza, en todo sentido que puede aportar lo polifónico en el aspecto tanto lingüístico como cultural. Otra situación excepcional, digna de estudio, la constituye Guatemala, con un tremendo abanico de lenguas, lo mismo que varios países pequeños en el "Mar nuestro" tropical. Lo anterior desemboca, precisamente, en el tercer caso, minoritario absoluto, pero real, del neerlandés en América Latina, con restos del imperio colonial de los Países Bajos en el Caribe sur, como Aruba, Sint-Maarten y Curaçao: minúsculas entidades insulares, al lado de Guinea Holandesa, otro diminuto dominio continental. Estas tierras y sus pobladores, a lo sumo cien mil en su totalidad, tienen una conciencia lingüística a partir de su idioma materno, el neerlandés, además, poseen una alta flexibilidad y preparación para la adquisición de otros idiomas: eso cuenta, más que los números absolutos.

Pese al triunfalismo y a una innegable presión demográfica que hace avanzar más el *Spanglish* que el español, en Estados Unidos de América, bastante falta para destronar el inglés como lengua oficial;

tampoco ocurrirá con el impacto del inglés en el neerlandés, allá, con la ventaja de que este, justamente por ser minoritario en el plano mundial, genera más conciencia lingüística en sus hablantes. En definitiva, frente a la cercanía aplastante del Tío Sam, en todas las dimensiones, desde lo económico hasta lo ideológico, no basta un difuso e idílico sentimiento colectivo de latinidad a la defensiva, basada esta, principalmente, en adoración fetichista, pero superficial del español. Falta manejo activo, contrastivo de otro idioma, de la denominación que sea. En América Latina, existe una contradicción, solo aparente, por un lado, entre una mundialización que se impone a pasos agigantados en todo tipo de estamentos y, por otro, una recomendable diversidad que florece por el rico sustrato étnico, con su variable de lo lingüístico. En comparación entre las mentes de habla neerlandesa y las hispanohablantes, ¿quiénes están más preparadas? ¡He allí la cuestión!

9.2 Ejemplos sorprendentes de impacto "global" del neerlandés

En realidad, varios casos ya evocados subrayan mi postulado de que el siglo XVI, con el descubrimiento del otro mundo bajo égida española, significó, para la mentalidad occidental, una especie de primera globalización. En tres olas, quiero evocar, ahora, el caso similar de vocablos, por lo general reflejos de épocas más tardías, que igual prueban esa señalada mundialización léxica a la que contribuyó el neerlandés, pero no necesariamente a través del español.

Del siglo XVII, y como quien dice pensando en particular en las poblaciones circuncaribeñas, allí está el precioso vocablo de filibustero. Proviene del neerlandés

"vrijbouter", compuesto de "vrij" (libre) y "bouter" (botín, el que lo hace), refiriéndose entonces a piratas de mar, sobre todo por las Antillas y con énfasis en los siglos XVII y XVIII. Consumada ya la separación de los Países Bajos, es lógico pensar especialmente en el impacto holandés en el asunto, situación que otra vez nos recuerda la misma toponimia, al corroborar que Bluefields, en el Atlántico nicaragüense, proviene de "Blauwveld", uno de los jefes de esos corsarios; los flamencos (es decir, los Países Bajos del Sur) estaban "protegidos" por el gobernador Farnese (el sucesor del temible Duque de Alba, alrededor de 1595), quien ya entonces tuvo que luchar contra "las cotidianas incursiones de los "vrijbouters" holandeses, que operaban desde Ostende, Hulst y Breda"²⁴. Las dos últimas ciudades formaban parte de los Países Bajos del Norte y la primera, en la actual Bélgica, pertenecía a Francia y tuvo históricamente mucho que ver con el filibusterismo: de hecho, todo flamenco, en el mismo idioma que el holandés, contará las glorias antiespañolas de otro legendario jefe filibustero: "Piet Hein": hasta en el siglo XX, cantar esas hazañas era parte del folclore local.

En el presente contexto vale también evocar un siniestro "Meneer" ("Señor", aquí con toda la carga sarcástica), que contribuyó a la página más negra del historial de relaciones diplomáticas entre Holanda y Costa Rica. Se trata del individuo con el nombre muy neerlandés de Eduard Mansvelt²⁵, filibustero de allá, activo como pocos

²⁴ En Ruiz Ibáñez, José Javier, "Monarquía, guerra e individuo en la década de 1590: el socorro de Lier", revista *Hispania*, LVII, nº 195 (1997), pp. 37-62.

²⁵ Sobre ese tenebroso personaje, ver "El siniestro Meneer Mansvelt", evocado con fina ironía por Jorge Sáenz Carbonell

alrededor de las Antillas: fue comisionado para atacar Curaçao y entre 1665 y 1666 se dedicó a su "real oficio" por las costas de Cuba y el Reino de Guatemala. En 1665, su "colega" holandés Jan David ya había saqueado Granada, Nicaragua. Cuando visitó Costa Rica y Panamá tenía como lugarteniente al después más conocido Henry Morgan. Era una empresa verdaderamente multinacional compuesta, entre otros, también por flamencos²⁵. Otra curiosidad histórica, desde Cartago lo enfrentó Juan López de la Flor y Reinoso, uno de los varios²⁷ gobernadores, veteranos de las guerras de Flandes, entonces parte de los históricos Países Bajos...

Registro dos palabras que junto aquí, provenientes ambas del neerlandés, ahora con resonancia universal o por lo menos occidental, a partir de su inserción en el francés del siglo XVIII. Por un lado "maniquí" que, a pesar de diversas variantes, no cuesta relacionar con un origen común: es el "manneke", diminutivo de "man", hombre, en el sentido genérico. Como en cualquier parte, también en Bélgica ha prevalecido una cierta deformación nacionalista de la historia, por lo cual, por influencia de los sectores dominantes de habla francesa, por un lado, se ha ignorado el común acervo del "holandés" y del "flamenco" (con

en la columna histórica de la revista digital "Tiquicia.com" (con esa misma dirección), de la segunda quincena de diciembre del 2000; ver además el aporte del mismo autor en un libro publicado en el 2001, sobre las relaciones histórico-diplomáticas entre Costa Rica y los Países Bajos.

²⁶ Ver *Los bucaneros retroceden*, relato histórico de Ricardo Fernández Guardia (en sus *Crónicas coloniales*, Editorial Costa Rica, 1967).

²⁷ Siendo el más importante su predecesor, no inmediato, Gregorio de Sandoval, que llegó en 1636, después de servir al rey español largos años en Italia y Flandes.

columna vertebral en común: el neerlandés) y, por otro, se ha fabricado una artificial "unidad belga"²⁸. Se exalta, por ejemplo, en uno de los símbolos nacionales por excelencia: el "Manneken-Pis"²⁹ a un costado de la Plaza Mayor en Bruselas. Lo cierto es que la moda francesa, promulgada como artesanía por la misma "Encyclopedie", generaliza un instrumento de costura que ocupa un "hombre" (o mujer) artificial como modelo: el maniquí. Por otro lado, es también el mismo enciclopedismo francés, en concreto Voltaire, quien generaliza el término de "etiqueta" (en sentido diplomático de rango y respeto a normas formales establecidas). El vocablo remonta, en última instancia, al neerlandés "stikken", en el sentido de adherir (en inglés: to stick), seguramente por algún tipo de distintivo que se pegaba en la ropa, visualizando una distinción.

Existe un tercer caso de "globalización verbal", si se me permite la expresión, originado en el siglo XVII, pero que tuvo su auge en el XIX, con la guerra de los "boers" y en el XX, con un término tan connotado como "apartheid". Esos vocablos se originaron en África del Sur, pero ahora son de uso casi universal. Proviene de situaciones peculiares que se desarrollaron allí. La primera palabra se refiere a un grupo beligerante, en lucha casi tipo guerrillero, contra el opresor inglés. Los que hemos sido

²⁸ Jules Destré, gran valón y asesor del rey Leopoldo II, tuvo que recordarle al rey de los belgas: "Majestad, no existen los belgas, solo hay valones y flamencos" (los primeros, francófonos; los segundos de habla neerlandesa).

²⁹ Se trata del "Hombrecito meando" que, según la "leyenda educativa" se puso a obrar (en todos los sentidos) en contra del invasor austríaco: recordar que los Países Bajos meridionales pertenecieron al Imperio Austríaco en gran parte del siglo XVIII.

"boy-scout" conocemos las evocaciones al respecto de Baden Powell. En toda la geografía del sur y oeste africano, encuentro topónimos que siento casi como propios, como Windhoek, Kaapstad (Ciudad del Cabo), Transvaal y Orange: huellas de asentamientos holandeses, esencialmente campesinos, es decir, ¡eso mismo! "boers" ("boeren", en neerlandés más moderno). Claro que se trata, ahora, de vocablos en afrikáans. Mi corrector electrónico se empeña en poner acento "extraño" a ese vocablo que considero "mío", por la simple razón de que el idioma en cuestión lo puedo leer y hablar con relativa fluidez: es el neerlandés de esos campesinos; "afrikáans" sin tilde, que ahora desde muchos puntos de vista, puede considerarse una lengua independiente. Evolucionó a partir del neerlandés y recibió bastante influencia del inglés, pero tampoco es tanto; lo mismo pasa con el francés de Canadá, pese a que este no se cataloga como un idioma aparte, sino una versión regional del francés. ¡Cuestión de interpretación!, lo cierto es que hasta en América Central y las Antillas todo el mundo entiende cuando se evoca "apartheid", porque corresponde a una mentalidad que dolorosamente no ha muerto.

10. El neerlandés en perspectiva europea para el siglo XXI

Frente al relativo monolingüismo y cierta parálisis que prevalecen en América Latina en el contacto y el aprendizaje de otros idiomas, muy distinto es el panorama al otro lado del Atlántico. Veámoslo aquí en función del neerlandés. Allí históricamente han crecido las grandes lenguas occidentales. Por el eurocentrismo (que se puede lamentar, pero fue realidad desde la

conquista hasta por lo menos la Segunda Guerra Mundial), esos vehiculos comunicativos se volvieron universales. Cervantes, Dante y Shakespeare por su lengua y sus productos artísticos, cristalizan en sí toda una cultura. Respecto del francés y el alemán, como dirían los primeros "il n'y a que l'embaras du choix" (en la variedad está el gusto, pondríamos en español), para indicar cantidad de escritores de primera fila, como exponentes de la categoría universal que ostenta su lengua. Del Mediterráneo para arriba, ninguna nación puede sentirse ajena a interferencias idiomáticas tanto dentro de sus fronteras, como por la influencia, aunque sea mediática, de varias lenguas. En especial en países de dimensiones geográficas reducidas, como Bélgica y Suiza, viven y conviven expresiones vernáculas muy diferentes.

El ciudadano europeo de habla neerlandesa se encuentra confrontado con un gran reto: en primer lugar, ¿qué futuro le espera, en las próximas décadas, a su lengua materna, teniendo en cuenta las enormes migraciones, no solo de mano de obra sino también de profesionales que la Europa sin fronteras internas (ni físicas, ni monetarias, ni de títulos) va a traer? En segundo lugar, ¿qué va pasar con la estructura demográfica de un continente no por nada llamado "viejo"? En tercer lugar, ¿cómo organizar en el nivel "macro" europeo, la convivencia política, salvaguardando tanto la eficacia como la auténtica democracia: el respeto precisamente a las minorías, incluyendo las lingüísticas? Preguntas todas de candente actualidad.

Respecto de lo primero, la parte de habla neerlandesa de Bélgica, lo mismo que los Países Bajos, tienen tanto extensos programas de incorporación del forastero, en el plano idiomático, como conciencia

propia en consideración de la necesaria preparación frente a la interferencia de lenguas que se acelerará. Desde la primaria se enseña otro idioma; en la secundaria se suele llevar un tercero, sin descuido de los anteriores y no es raro, en ambos países, que muchos programas universitarios, sobre todo en posgrado, impliquen como requisito el conocimiento de varias lenguas o que estos se den, de una vez, en inglés. Toda esta preparación activa se da no solo por medio del circuito formal educativo, sino, además, vía los medios de comunicación informales que, literalmente, forman un concierto polifónico.

Lo segundo constituye un temor no confesado de todo europeo, en general, frente a índices que se presentan fuera de ese ámbito. Aplicando lo anterior al caso que nos ocupa, definitivamente, la pirámide demográfica tampoco favorece, hablando en términos comparativos, la cantidad de habitantes de habla neerlandesa. La parte de habla neerlandesa de Bélgica apenas si logra evitar el drama (sicológico y para las pensiones...): caer en cifras de crecimiento negativo. Allí, pese a una lamentable xenofobia que practican los nacionales, precisamente entre otros, los inmigrantes alivian el problema a corto y mediano plazo; pero su vecino al norte, felizmente lleva a cabo una política mucho más agresiva en este sentido, siendo el país europeo que más aumenta el índice de población, estimulando su propio crecimiento y acogiendo de manera inteligente a grupos externos.

Lo tercero es lo más complejo: la operatividad política europea, teniendo en cuenta su propia expansión, salvaguardando el mosaico interno. Constituye una dificultad histórica, al mismo tiempo que una riqueza para el futuro. En lo interno, la

misma zona de habla neerlandesa no corresponde por fuerza con la extensión, acumulada, de los Países Bajos y Bélgica. Este país topa con la peliaguda situación del bilingüismo, con el francés oficial del sur; pero también están el caso complicado del alemán, la lengua constitucional de más de cien mil belgas en el este, y el peliagudo estatuto de Bruselas, capital europea; en los Países Bajos nos topamos con la realidad del frisón en el norte. El gran debate europeo viene provocado por la ampliación de 15 a 27 estados al menos, emparejada con urgentes cambios de 'arquitectura' que se imponen. La Unión Europea corre el riesgo de ser un laberinto, una nueva Torre de Babel, donde cada comunicación no solo se vuelve incomprensible, sino que todo y más de lo que se ahorra con la moneda única se pierde en intérpretes, traducciones y papeles. Respecto del neerlandés, constituye uno de los once idiomas oficiales, pero no es una de las lenguas de trabajo. Es la sexta lengua en importancia en la Unión Europea, después del inglés, el alemán, el francés, el español y el italiano, en ese orden y antes de las lenguas escandinavas, por ejemplo. Técnicamente, no es una lengua minoritaria, pero tampoco forma parte del paquete de las grandes.

Es demasiado fácil, desde fuera, diagnosticar o proponer que todo se podría resolver con el inglés, lengua de por sí, se presume, de carácter universal. La solución "evidente", para algunos, sería hacer que el idioma de Shakespeare, hablado en este momento por casi el 55% de los ciudadanos de la UE, fuera el de trabajo, como el latín en la Europa medieval. Hay mucho más bilingüismo y mucha más capacidad de ser políglota en Europa que en el área de Centroamérica y el Caribe, por ejemplo. Pero tampoco conviene ilusionarse

demasiado, sobre todo en cuanto a niveles de conocimiento en capas poblacionales de más baja escolaridad. Respecto del paralelo con el latín, este idioma no lo hablaba nadie, como lengua materna; en cambio los ingleses, menos europeístas que otros, justamente saldrían premiados, aparte de que no contaría con la aprobación de las "grandes" lenguas y sus representantes, como el alemán (poderosa, ahora con un país reunificado), el francés y el español. Todo eso está en discusión para los políticos de alto nivel; pero ¿qué pasará con el ciudadano común? Una cosa es la lengua para los negocios o la diplomacia y otra, que la gente se sienta a gusto. La expresión idiomática de veintiún millones de ciudadanos de Flandes y de los Países Bajos tiene su peso en sí, desde luego, pero representa "solo" el 20% de los casi cuatrocientos millones de europeos que se preparan para vivir y crear juntos el siglo XXI. Europa tiene ante sí un reto enorme, entre el dinamismo y la salvaguardia de su riqueza expresiva.

11. Conclusión general

El caso del neerlandés no es el del español y no es una lengua más difícil u oscura que esta, al contrario, cada idioma ofrece su riqueza interna como vehículo de comunicación y de creación artística. Esta redacción ha postulado lo bueno de la diversidad, lo rico de la polifonía. ¡Que "todos los seres humanos seremos hermanos"!, como cantaron Schiller y Beethoven, ahora, al unísono, en coro polifónico, toda la Unión Europea. Con su brazo tecnológico, la globalización ha traído nuevos retos y nuevas posibilidades, también en lo idiomático. Vuelve el interés por lo local, regional, sostenido por la lengua, la etnia. Partiendo de una rica herencia, hoy el pueblo y la cultura de habla neerlandesa reivindican, además, una especificidad y una identidad en el concierto regional y mundial.

BIBLIOGRAFÍA

Ash Timothy, Garton. "La orquesta europea", en *El País*, Madrid, 8 de junio de 2001.

De Late, Lieven. "The language of Flanders and the Netherlands", revista *Flanders*, Bélgica, n° 47, setiembre de 2000, pp. 20-24.

Goosenaerts, J. *Ons Nederlands, un jargon vaseux?*. Ed. Vonksteen, Langemark, Bélgica, 1958, 32 páginas.

Heeroma, K. *El neerlandés en el mundo*, publicación oficial, La Haya, Países Bajos, 1967, pp. 2-7.

Salverda, Reinier. "The other languages of the Netherlands", en la revista anual *TLC (The Low Countries)*, Edición Stichting Ons Erfdeel, Bélgica, n° 8, pp. 245-252.

Vandeputte, O. "Qu'est-ce que le néerlandais?", extracto de *Septentrion*, revista cultural de los Países Bajos y Bélgica, 6° año, n° 1, 1977, pp. 23-37.

Vandeputte, O., Tromp, H. y Cadiñanos, J. I. *El neerlandés, la lengua de veinte millones de neerlandeses y flamencos*, Edición Stichting Ons Erfdeel, Bélgica, 4ta. reimpresión, 1996, 63 páginas.

LA DEPENDENCIA ENERGÉTICA EUROPEA RESPECTO DEL MUNDO ÁRABE

Bichara Khader¹

El primer "choque petrolero" de 1973 ya puso de relieve las complementariedades de las dos riberas del Mediterráneo y engarza el diálogo euroárabe. Y, sin embargo, el petróleo, que se encuentra en el corazón de las preocupaciones de las dos partes, se ve clasificado con rapidez en la categoría de "temas tabús", los "no dichos". Ciertamente, siempre se le piensa pero no se le puede debatir entre árabes y europeos. En los comunicados oficiales se hace mención del petróleo, pero el verdadero debate sobre las cuestiones energéticas se pasa de lado. Intentemos entonces descifrar esta paradoja.

Desde sus orígenes, en el ámbito energético, la armonización de políticas de

estructura, de suministro y de precio, constantemente ha sido alterada por una ausencia de voluntad europea común, y por la complejidad de los mecanismos institucionales. El hecho de que el Tratado de Roma, firmado el 25 de marzo de 1957, no incluya ninguna disposición particular respecto de la energía, está cargado de significación. Efectivamente, sólo el Tratado de París (18 de abril de 1951) que instaaura la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Tratado del Euratom (25 de marzo de 1957), que establece la Comunidad Europea de la Energía Atómica, contenían medidas sectoriales encaminadas a orientar las inversiones, a mejorar la información entre los estados miembros, a reforzar las medidas de seguridad y a promover la investigación científica y el desarrollo tecnológico en materia energética.

¹ Profesor en la Université de Louvain-la-Neuve, Bélgica. Director del Centro de Estudios y de Investigaciones sobre el Mundo Árabe Contemporáneo (CERMAC).

I. Del carbón al petróleo

Durante la década de 1960, los responsables europeos cometen una falta que trajo consigo la condena energética de Europa. Siguiendo, como a menudo hacían, la línea de menor resistencia, y razonando sobre los plazos más cortos, concentraron todo en el petróleo, en detrimento de otras energías.

El carbón fue el que alimentó su desarrollo económico durante siglo y medio. En el momento de empezar la Segunda Guerra Mundial, representaba el 96 por ciento de la energía en Inglaterra, el 88 por ciento en Francia y el 90 por ciento en Bélgica. En 1945, el primer objetivo a lograr se imponía: era vital recuperar rápidamente el nivel de producción anterior. Esta situación supuso enormes inversiones, tanto para reparar los daños como para modernizar y racionalizar la explotación de las minas. Pero los yacimientos carboníferos europeos sufren serias desventajas geológicas: su estructura —fallas, espesor de las vetas— encarece considerablemente los precios de costo, en los que las cargas por mano de obra representaban el 60 por ciento del conjunto de costos. En cuanto a las reservas —el 5 por ciento del total mundial—, son insuficientes. Desde 1955-1956, se hizo evidente que no se podía contar solamente con el carbón para satisfacer la demanda energética adicional, que exigía la búsqueda del crecimiento industrial. Irremediablemente, el lugar de la hulla en las cuentas energéticas parecía condenado a disminuir.

Las dificultades de orden estructural de la industria carbonífera de Europa occidental se manifestaron hacia finales de 1957, y es en 1958 cuando se declara la crisis del carbón. El carbón, que había

estado en la base de un reagrupamiento europeo en 1952 (creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero), es menos estudiado en sus aspectos de producción energética secundaria que en su aspecto de materia prima siderúrgica. A partir de un momento atribuido a la mediocre coyuntura económica de 1957-1958, el estancamiento carbonífero continuará durante los siguientes años. Inversamente, después de la crisis de Suez, los mercados mundiales del petróleo se caracterizaron por encontrarse plétóricos.

Esta evolución fue posible, en buena parte, por el cierre, en 1957, del mercado de EE.UU. al petróleo proveniente del Medio Oriente, que tuvo como efecto dirigir hacia Europa occidental ese petróleo, vendido a precios irrisorios. En ese momento, todo estaba listo para una invasión petrolera y el edificio carbonífero empezó a colapsar rápidamente. Las multinacionales petroleras, en su mayoría de EE.UU., lograron articular un auge dominante, mediante: una concentración (i.e. una dominación) de la producción petrolera (en el Medio Oriente) y una concentración (i.e. una dominación) de la comercialización (en Europa occidental).

Más aún, *"la voluntad de la CECA de establecer los precios carboníferos según el nivel de los yacimientos más rentables significa una entrada a la fuerza del carbón americano, que disfrutaba de condiciones de extracción mucho mejores; el descenso de los fletes contribuyó también a bajar el costo. Todo estaba presto para organizar los cierres en Europa"*.

En 1960, los grandes países industrializados de Europa occidental ya importaban cantidades apreciables de petróleo crudo o refinado: 33 millones de toneladas en Francia, 58 en Gran Bretaña.

Es evidente que la demanda de carburantes automovilísticos o de materias primas químicas, no se podía satisfacer más que de esta manera. Parece igualmente ineluctable que las fuentes propias de energía —carbón, gas natural, hidroelectricidad— apareciesen como insuficientes para cubrir ellas solas la totalidad de las nuevas necesidades (crecimiento de más de un 5 por ciento anual). Las importaciones suplementarias de hidrocarburos líquidos serían necesarias para reducir el déficit. Había llegado el fin de la autarquía energética.

Es así que entre 1958 y 1968, la tasa de crecimiento anual de la demanda europea de energía fue del 5.5 por ciento, es decir, un punto sobre la tasa media de crecimiento económico (4.6 por ciento). El resultado fue que, año con año, las fronteras europeas se abrían un poco más al petróleo del Medio Oriente y del África del Norte, al punto que ese petróleo, en vez de ser admitido en forma estricta para completar temporalmente las producciones energéticas nacionales, poco a poco las sustituyó. Al jugar a fondo la carta petrolera, las

economías europeas descubrieron, de pronto, que la contraparte del petróleo a buenos precios es la vulnerabilidad extrema, a la que les condena la desaparición de toda producción doméstica de energía.

En diez años, las importaciones de petróleo bruto en Europa aumentaron más del 200 por ciento, como lo indica la tabla 1².

En esa misma época se acentúa por todas partes el repliegue de la producción carbonífera (ver tabla 2).

Así, en menos de diez años, el equilibrio presupuestario energético de la Europa de los nueve se modifica totalmente (ver tabla 3).

En vísperas de la crisis petrolera de 1973-1974, el consumo energético de los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) descansaba, en un promedio del 60 por ciento, en importaciones de petróleo (respectivamente, Gran Bretaña el 46 por ciento, Alemania el 45 por ciento, Bélgica el 56 por ciento, Francia el 62 por ciento, Italia el 80 por ciento). El 99 por ciento de este petróleo importado provenía de los países árabes del Medio Oriente y África del Norte.

El irresistible ascenso del petróleo en Europa occidental se explica por muchos factores. Parece, inmediatamente, que la multiplicidad de usos del petróleo fue uno de los principales motores del crecimiento económico de la década de 1960. La

TABLA 1
EUROPA: IMPORTACIONES DE PETRÓLEO
(En millones de toneladas)

<i>País</i>	<i>1961-1972</i>	<i>1961</i>	<i>1972</i>	<i>Cambio porcentual</i>
Gran Bretaña		45	109	+142
Francia		35	110	+214
Alemania		30	135	+350
Italia		34	102	+200
Bélgica		8	30	+275
Países Bajos		19	47	+147
Total		171	533	+221

² Esta tabla se ha construido a partir de datos ofrecidos por Marconis, *Pétrole, la grande confrontation*. Toulouse: Ed. Hespérides, 1974, pp. 204-205.

TABLA 2
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE CARBÓN EN EUROPA
 (En millones de toneladas)

<i>País</i>	<i>1955</i>	<i>1964</i>	<i>1972</i>	<i>Cambio 1955-1964 en %</i>	<i>Cambio 1964-1972 en %</i>
Alemania	148	142	102	-4.0	-28.0
Francia	55	53	30.5	-36.6	-23.5
Bélgica	30	21	10.5	-30.0	-50.0
Países Bajos	12	11.4	2.5	-5.08	-75.4
Italia	1.1	0.4	—	-3.6	—
Gran Bretaña	225	196	121	-12.8	-38.2

TABLA 3
EVOLUCIÓN ENERGÉTICA EN LA
COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA
 (CEE)

<i>Productos energéticos</i>	<i>1960 en %</i>	<i>1970 en %</i>
Carbón y lignito	68.4	31.4
Petróleo	27.6	57.7
Gas natural	1.9	7.6
Electricidad primaria (hidráulica y nuclear)	2.1	3.3

sustitución del carbón por combustibles petrolíferos también se facilitó por la estabilidad de los precios nominales (es decir, la disminución de los precios reales) del petróleo crudo importado durante la década 1960-1970. En fin, la debilidad relativa de los precios de los hidrocarburos mejoró su competitividad, incluso en forma más rápida que las dificultades surgidas paralelamente en la explotación del carbón y de la

energía nuclear. Por estos motivos, Europa no pudo escapar a la "espiral del petróleo" que se había formado. Aparte de no existir ninguna voluntad política común a los seis, y luego a los nueve estados miembros, respecto de un sector tan estratégico como el de la energía.

Si se hubiera puesto en práctica la política de independencia energética europea recomendada en el reporte titulado "Un objetivo para Europa", de L. Armand, F. Etzel y F. Giordani, que, sin embargo, sólo se hizo público dos meses después de la firma del Tratado de Roma, ciertos expertos estiman que las importaciones de crudos por parte de la Europa de los nueve, se pudieron haber reducido en 200 millones de toneladas en 1970, limitando su dependencia energética a un 40 por ciento. Tal impotencia resulta de las grandes disparidades que existen en los balances energéticos de los estados miembros y de las profundas divergencias entre sus opciones políticas esenciales.

Estos países tienen diferentes sensibilidades respecto de la dependencia.

TABLA 4
DEPENDENCIA ENERGÉTICA DE LOS
NUEVE EN 1973
(En porcentajes)

<i>País</i>	<i>Importaciones netas/ consumo total</i>
Bélgica	50
Dinamarca	20
Alemania	55
Francia	79
Irlanda	81
Italia	84
Luxemburgo	99.6
Países Bajos	3
Reino Unido	50
CEE	63

según el balance comercial, ya sea estructuralmente excedentario (Alemania), que se favorezca la intervención estatal en materia petrolera (Francia e Italia), o las opciones liberales (Alemania, Reino Unido, Benelux). Estas diferencias de situaciones y, por tanto, de sensibilidades, explican que los regímenes de importaciones, de precios internos y de impuestos de las energías, no habían podido ser objeto de armonización: en 1973, los precios, incluyendo todas las tasas impositivas, de las gasolinas y del gas natural, variaron aproximadamente de una a dos veces, entre los diferentes estados miembros.

II. La Europa "solitaria" o la Europa "solidaria"

Debido a la importancia del petróleo en el aprovisionamiento energético de Europa, los acontecimientos de 1973

requerían una rápida reorientación de las escogencias tradicionales. Sin embargo, con la Conferencia de Copenhague del 14 y 15 de setiembre de 1973 se hizo evidente que, en períodos de crisis, pese a las buenas intenciones y a las voces piadosas, las prioridades nacionales adquirirían un nivel superior respecto de las opciones comunitarias. Por tal motivo se rechazó la proposición francesa de institucionalizar conferencias cumbres europeas, consagradas a la energía.

El 30 de enero de 1974, el Consejo de las Comunidades decidió crear un Comité de Energía, encargado de informar al Consejo, de ofrecer sugerencias sobre las tareas de la Comisión y de establecer un equilibrio energético exhaustivo en cada país. El informe Simonet (mayo de 1974) propuso nuevas orientaciones que servirían de base al Consejo de Ministros del 17 de diciembre de 1974, el cual estableció el objetivo de una reducción de la dependencia energética de la CEE en 1985, a un 50 por ciento y, si fuera posible, a un 40 por ciento.

El 16 de enero de 1976, la Comunidad Europea hizo público un informe sobre la propuesta de objetivos de la política comunitaria para 1985. En este informe, la Comisión estimaba que las previsiones energéticas establecidas en 1974, no mostraban características que permitieran lograr la reducción de la dependencia al 40 por ciento previsto para 1985, y que un nivel del 50 por ciento parecía más realista. Así, el objetivo de independencia fue cuestionado fuertemente, por las siguientes razones fundamentales:

- las nuevas prioridades otorgadas a la lucha contra la recesión económica, la inflación y el desempleo;

- los retrasos sufridos por los programas nucleares; y
- una cierta desaceleración en el ritmo de explotación previsto, de los yacimientos petroleros del Mar del Norte.

De hecho, las importaciones de petróleo crudo representaron, en 1977, 485 millones de toneladas, es decir, el 50 por ciento del consumo bruto de energía y más del 92 por ciento del consumo bruto de petróleo. Los principales proveedores de la CEE eran entonces Arabia Saudita e Irán.

Una lectura atenta de la tabla 5 confirma dos elementos importantes: por un lado, el gran volumen de importaciones petroleras de la CEE y, por otro lado, la parte dominante de los países árabes en el aprovisionamiento energético de la Comunidad, pues representaban, en el momento previo al segundo choque petrolero, casi el 65 por ciento. Frente a tal preponderancia, ¿cómo explicar que la cuestión del petróleo no se hubiese convertido en el tema principal del diálogo euroárabe?

En realidad, la ausencia de la cuestión petrolera de los debates de las comisiones euroárabes (reunidas en Abu Dhabi en 1975, en Luxemburgo en 1976 y en Túnez en 1978) se explica por:

- a) La oposición de los Estados Unidos a todo diálogo de los nueve con los países árabes. Dos ejemplos: la convocatoria que hizo Richard Nixon a una conferencia en Washington, en febrero de 1974, y la creación de la Agencia Internacional de Energía (noviembre de 1974) que, en el espíritu de Estados Unidos, debería permitir "atlantizar" no sólo la política energética, sino también los

TABLA 5
EXPORTACIONES DE PETRÓLEO A
LA COMUNIDAD EUROPEA
(1977)

<i>País</i>	<i>Volumen de exportaciones hacia la CEE (millones de toneladas)</i>	<i>Porcentaje de importaciones totales de petróleo de la CEE</i>
Arabia Saudita	148.9	30.7
(Irán)	77.9	16.0
Iraq	47.8	9.8
Libia	39.3	8.1
Kuwait	30.3	6.2
(Nigeria)	29.6	6.1
Abu Dhabi	25.3	5.2
Europa del Este	21.2	4.6
Argelia	17.3	3.5
Qatar	8.5	1.7
Noruega	7.0	1.4
Otros	32.5	6.7
Total	485.6	100.0
Total de los países árabes	316.2	65.2

programas de investigación, sobre todo nucleares, del "mundo libre". Paradójicamente, los europeos no llegaron a darse cuenta de que es mejor "no correr detrás de los huevos del granjero, cuando se puede llegar a un entendimiento con las gallinas", es decir, buscar un acuerdo global directo con los productores.

- b) La falta de cohesión de las posiciones de la Comunidad sobre las cuestiones energéticas. Frente a la cuatriplicación sin precedentes de los precios petroleros, Europa reacciona de manera dispersa, por no decir disparatada. La diferencia de la situación de cada uno de los socios, respecto de la dependencia energética, las disparidades en las tasas de crecimiento económico y los reflejos nacionalistas muestran, abundantemente, la ausencia de una política común petrolera y de energía.
- c) El reforzamiento de las multinacionales petroleras en su papel de intermediarias entre los países productores y los países exportadores.

Es decir, ¿los europeos no se preocupaban mucho por la seguridad de sus aprovisionamientos? En verdad que no. Ya en el otoño de 1972 se puede leer en un informe de la Comisión Europea: *"La situación actual y la evolución esperada plantean esencialmente la cuestión de la seguridad del aprovisionamiento, es decir, la regularidad de las corrientes de suministros. En el futuro más que en el pasado, esas corrientes estarán bajo la amenaza de interrupciones más o menos generalizadas, sin que se pueda excluir por tanto la ruptura local; la situación dependerá de la actitud de los países exportadores"*.

Se toman algunas medidas para prevenir toda eventualidad de interrupción de los avituallamientos:

- a) El almacenaje de reservas (*stocks*) suficientes para cubrir el consumo nacional durante un tiempo limitado.
- b) La diversificación geográfica de las fuentes de aprovisionamiento

duplicada, a veces, con una diversificación económica y política, en la medida en que los proveedores extranjeros pertenecieran a sistemas políticos y económicos diferentes.

- c) La cooperación con las sociedades petroleras multinacionales que controlan las grandes fuentes de medios de aprovisionamiento, como lo sugiere una nota del 14 de febrero de 1966 de la Comisión: *"las consultas recíprocas y regulares con las compañías petroleras y con los gobiernos de los terceros países que tienen una posición clave, es decir, EE.UU. y Gran Bretaña"*.

Europa se plantea, entonces, el problema de la seguridad de los aprovisionamientos en los anticuados términos de reservas (*stocks*), de diversificación geográfica, de cooperación con las sociedades petroleras. Pero, para Europa, el conjunto de esta cuestión *"depende de la actitud de los países exportadores"*. Esta forma de plantear el problema es tan errónea como peligrosa: postula que el petróleo se encuentra en abundancia y que Europa puede continuar desperdiçándolo mediante un consumo verdaderamente bulímico. También postula que todo depende de la buena voluntad de los países exportadores y de su apertura, como si esos estados no estuvieran, de por sí, abrumados por problemas acuciantes que requerirían acciones tan enérgicas como novedosas.

Contemplando, entonces, el problema desde la perspectiva de los países árabes exportadores de petróleo, podemos notar los siguientes elementos:

- a) Si se excluyen las medidas selectivas de embargo, justificadas por

razones políticas y que fueron muy limitadas en el tiempo, todos los países árabes estaban interesados en vender su petróleo. Algunos de los países árabes, que habían procedido a la nacionalización total o parcial de las actividades de producción sobre su territorio, nunca soñaron con interrumpir sus exportaciones por la simple razón de que estas habrían pasado a manos de sociedades nacionales de esos países. La realidad es que las preocupaciones principales consistían en asegurarse la comercialización del petróleo nacionalizado y en desarrollar los intercambios económicos con los países consumidores.

- b) Pero los árabes, como todos los productores de una única fuente de renta, se preocupaban por la vida útil de sus yacimientos, que eran, por el momento, la única fuente de riqueza y, podría ser, el único motor de su desarrollo. Querían buscar, desde luego, algo que es lo más normal del mundo: valorizar estos mismos yacimientos y aumentar los precios petroleros.
- c) Según el mismo razonamiento, dados determinados precios del petróleo, los países árabes buscaron no producir más que lo necesario para financiar sus proyectos de desarrollo. ¿Para qué acumular excedentes en economías que, en el estado actual de las cosas, sufrían de grandes incapacidades para absorberlos o para emplearlos?

Y, sin embargo, la mayoría de los países árabes productores de petróleo produjeron mucho más que lo que exigían sus

planes de desarrollo. En el conjunto de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), casi el 43.6 por ciento (1977) de su producción no estaba justificado por la necesidad de financiar su "desarrollo". Esto es verdad, sobre todo para los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Así, inmediatamente antes de la segunda crisis petrolera, Europa y el mundo árabe se encontraban atezados por problemas que exigían respuestas claras y clarividentes. De un lado, Europa necesitaba asegurarse un aprovisionamiento regular y suficiente para sostener un crecimiento moderado. Del otro, un mundo árabe, consciente de la oportunidad histórica de disponer de una tregua de 20 ó 30 años para asegurarse su "despegue económico", buscaba, al contrario, valorizar su subsuelo y aumentar los precios del petróleo, en previsión para el período "después del petróleo".

Se trata de objetivos contradictorios, pero sólo en apariencia porque, en realidad, no habrá seguridad de aprovisionamientos sin un precio "económicamente" justo para el petróleo. Árabes y europeos deberían entonces haber concertado entre ellos, con el fin de encontrar terrenos de acuerdo y de acción. El diálogo oficial les ofrecía un marco adecuado en el que pudieron haber diseñado las siguientes acciones:

- a) Un control más estricto de las actividades de las multinacionales petroleras.
- b) Una liberalización del mercado petrolero y la introducción de principios de buena conducta para quienes operan en ese mercado.
- c) Una valorización conjunta de las potencialidades energéticas, notablemente de las enormes reservas

petroleras y gasíferas de los países de la OPEP, los países árabes y otros países en desarrollo.

- d) Un mejor funcionamiento del mercado petrolero internacional, evitando los movimientos especulativos, esencialmente inherentes al mercado de materias primas, antes de que empeoren.
- e) Una concertación sobre una política de precios que salvaguarde los intereses vitales de las dos partes.
- f) Una política de reciclaje de excedentes petroleros, para beneficio de los países árabes no petroleros.
- g) La creación de un banco euroárabe destinado a financiar proyectos y programas de cooperación regional.

Así, no faltaban los ámbitos de cooperación que hubieran podido aportar a los europeos y a los árabes múltiples ocasiones para combinar sus esfuerzos, no solamente para administrar mejor la penuria, sino también y sobre todo, para intentar salir de ella. Algunos de los contactos tuvieron lugar entre la Comisión de las Comunidades Europeas y la Organización de los Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP). Pero esos contactos se dieron fuera del marco del diálogo euroárabe.

Ha faltado, entonces, un gran esquema político que hubiese podido evitar a todos los consumidores la segunda crisis petrolera de 1979. No se comprendió, por parte de los dos lados, que la energía podría convertirse en uno de los principales ejes de un nuevo orden intercomunitario euroárabe, y que se trataba de una cuestión demasiado importante como para resolverla en un marco estático estrecho (acuerdos bilaterales), o para ubicarla en las negociaciones mundiales (diálogo Norte-Sur, Conferencia sobre la Cooperación

Económica Internacional —CCEI—, de diciembre de 1976 a junio de 1977 en París), en las que su lentitud e ineficacia son bien conocidas.

Algunos árabes y europeos han podido abordar, en el marco de los trabajos de la Comisión para la Instrumentación del Diálogo Euroárabe, los problemas de la industria de refinación del petróleo. Pero, cuando Europa trató en serio un *dossier* de energía, ello tuvo lugar sobre todo en el seno de la Agencia Internacional de Energía y luego en las cumbres occidentales, como la de Tokio en junio de 1979 o la de Venecia en junio de 1980.

III. La década de 1980

Siete años después de la primera crisis petrolera, el grado de dependencia energética de la Europa de los diez cayó del 64.3 por ciento (1973) al 54.3 por ciento (1980).

Entre 1980 y 1986 Europa, como todos los países consumidores, debió hacer frente a dos choques que tuvieron efectos contrastantes. El choque provocado por la crisis iraní hizo aumentar los precios a niveles inéditos. Y el contrachoque de 1985 los hizo caer a niveles inquietantes. En esta fecha (1985), la porción del petróleo en el consumo final de la CEE no era más que de un 53 por ciento. El año 1986 marca, sin duda, el comienzo de una desvinculación de los estados europeos en sus esfuerzos por controlar la energía, pese a una reafirmación de objetivos comunitarios ubicados en el horizonte de 1995:

- Limitación, a un 40 por ciento, de la parte del petróleo en el balance energético y a un 33 por ciento para el petróleo importado.

TABLA 6
GRADO DE DEPENDENCIA
ENERGÉTICA* DE LOS PAÍSES
EUROPEOS, ESTADOS UNIDOS Y
JAPÓN

<i>País</i>	<i>1973</i>	<i>1980</i>
Bélgica	88.0	85.7
Dinamarca	99.6	98.6
Alemania	56.5	57.5
Francia	79.6	79.1
Grecia	—	84.1
Irlanda	84.4	76.8
Italia	84.3	83.3
Luxemburgo	99.6	99.5
Países Bajos	22.0	72.0
Reino Unido	53.1	63.0
EU-10	64.3	54.3
USA	16.7	16.7
Japón	95.5	85.9

* Definido por la relación: importaciones netas en porcentajes, sobre el consumo interior bruto más *scoutes*.

Fuente: Documentación europea: *La Communauté européenne et le problème de l'énergie*. Luxemburgo, 1983, p. 18.

- Reducción de la intensidad energética de un 20 por ciento entre 1986 y 1995.
- Mantenimiento de la proporción del gas natural (20 por ciento de conjunto).
- Aumento de la proporción de los combustibles sólidos (22 por ciento) en las importaciones.
- Limitación de la proporción de los hidrocarburos en la producción eléctrica, a un 15 por ciento.
- Mayor contribución por parte de las energías renovables.

La desvinculación adquirió, especialmente, la forma de una disminución drástica de las ayudas financieras directas a las inversiones para economizar o para sustituir energéticos. La observación del consumo en la CEE entre 1986 y 1989 señala claramente que Europa estaba de nuevo en una fase de crecimiento estructural energívoro, sobre todo en el sector de transportes. La recuperación económica que se observaba en este período favoreció un crecimiento neto de las ganancias y del consumo privado de los hogares, e indujo una verdadera explosión del transporte de personas y de mercancías.

Ciertamente, todos los países de la CEE no fueron afectados de la misma manera por el hundimiento de los precios del petróleo crudo a partir de 1986. La disponibilidad de recursos energéticos nacionales, la estructura de la producción energética y el sistema fiscal profundizaron las sensibles diferencias existentes entre los países miembros. Pero, globalmente, el balance testimonia de nuevo el papel dominante del petróleo.

En 1990, la CEE seguía siendo la importadora de petróleo más importante del mundo, con casi 8 millones de barriles diarios, asegurándose casi el 80 por ciento de su consumo. Las importaciones comunitarias alcanzaron 387.72 millones de toneladas, es decir, un aumento del 2.6 por ciento respecto de 1989. En lo que se refiere al origen de los petróleos crudos importados, se notan importantes modificaciones debidas a la crisis del Golfo Pérsico (segundo semestre de 1990). La OPEP vio aumentar sus exportaciones hacia la Comunidad en un 35 por ciento, lo que representaba el 62 por ciento del total de las importaciones extracomunitarias. Se nota una regresión muy notable de las

importaciones de Iraq y de Kuwait (respectivamente, -30.6 por ciento y -33.8 por ciento). Sin embargo, las entregas provenientes de los Emiratos Árabes Unidos (EAU), de Arabia Saudita y de Libia, aumentaron mucho (respectivamente, +16.4 por ciento, +6.6 por ciento y +21.2 por ciento).

¿Las políticas de control del consumo energético, más específicamente las del petróleo, fueron entonces de nuevo cuestionadas? No podemos estar seguros porque, como lo señala Bernard Chateau, *"...el aumento de las preocupaciones ambientales, notablemente las ligadas al efecto invernadero, amenazan tener, sobre las tecnologías, los comportamientos y los incentivos ligados al control de la energía, efectos similares a los de un fuerte impulso en el alza de precios de las energías"*.

IV. La parte del león

La porción del petróleo crudo árabe en las importaciones totales de la CEE evolucionó a grandes saltos a partir de 1980, pasando, del 77.4 por ciento en 1981 al 43.7 por ciento en 1984, al 42.5 por ciento en 1987, al 51.7 por ciento en 1989 y de nuevo al 43.2 por ciento en 1990. La proporción de productos petroleros árabes en el total de las importaciones de la CEE permaneció relativamente estable, con una ligera tendencia a la baja. Representaba el 20.2 por ciento en 1986 y el 18.4 por ciento en 1990, como lo muestra la tabla 7.

De esta manera, si se consideran los intercambios petroleros (petróleo crudo y productos petroleros) sólo en términos del volumen e independientemente de sus precios, se constata que las exportaciones de petróleo crudo y de productos petroleros provenientes de los países

árabes cubren, a partir de la segunda mitad de la década de 1980, entre el 42 y el 52 por ciento de las importaciones netas de la CEE.

Pero la evolución del volumen de los intercambios petroleros euroárabes siguió siendo inestable porque, si consideramos el valor de estos intercambios, la imagen se torna inmediatamente distinta. En efecto, de un valor total estimado en 80 millones de dólares en 1980 en moneda corriente, las exportaciones petroleras hacia la CEE cayeron a 31 millones en 1985 y a solamente 28 millones en 1987. En 1990, el valor de los intercambios petroleros (petróleo y productos derivados) euroárabes no era más que de 27.6 millones de dólares. En precios reales, si se tiene en cuenta la inflación, la depreciación del dólar y el descenso nominal de los precios petroleros, la situación sería aún más alarmante.

La caída de los intercambios en valores nominal y real repercutió naturalmente sobre el valor de las exportaciones de la CEE hacia los países árabes, lo cual, a su vez, indujo un retroceso en la parte de los países árabes dentro del comercio exterior total de la CEE.

V. La década de 1990

El comienzo de la década de 1990 está marcado por la depresión del mercado petrolero. La situación se tornó tan inestable que la Conferencia de la OPEP, realizada en Ginebra el 26 y 27 de julio de 1990, decidió subir el precio de referencia de 18 a 21 dólares y fijar el tope de la producción en 22.4 millones de barriles diarios, para el segundo semestre de 1990. Este nuevo acuerdo marcó el fin de un período caracterizado por luchas internas entre los grupos productores. A finales de julio de 1990, el

TABLA 7
IMPORTACIONES DE LA CEE
 (Millones de toneladas)

	<i>Importaciones totales</i>	<i>Energía</i>	<i>Petróleo crudo</i>	<i>Derivados del petróleo</i>
			1990	
Mundo	1816.6	824.7	405.7	192.8
Extra CEE	1093.4	612.7	359.7	106.9
Países Árabes	260.7	224.8	175.1	35.5
CCG	81.6	79.2	65.7	13.4
% países árabes del total de CEE	14.4	27.3	43.2	18.4
			1989	
Mundo	1746.2	781.0	338.5	185.2
Extra CEE	1051.2	588.7	345.2	104.5
Países Árabes	261.0	224.8	175.1	36.3
CCG	82.8	80.6	66.6	13.9
% países árabes del total de CEE	14.9	28.8	51.7	9.6
			1988	
Mundo	1657.4	746.5	371.1	180.5
Extra CEE	1013.2	542.0	318.0	102.5
Países Árabes	240.7	206.9	155.9	38.9
CCG	72.5	70.7	56.0	14.5
% países árabes del total de CEE	14.5	27.7	42.0	21.6
			1987	
Mundo	1614.2	764.8	380.2	191.9
Extra CEE	975.2	537.0	313.5	108.5
Países Árabes	247.7	213.4	161.5	41.2
CCG	82.0	79.7	62.6	17.0
% países árabes del total de CEE	15.3	27.9	42.5	21.5
			1986	
Mundo	1578.5	765.1	377.8	192.3
Extra CEE	951.7	534.3	316.1	103.4
Países Árabes	253.1	220.8	173.9	38.8
CCG	102.7	271.0	83.7	16.7
% países árabes del total de CEE	16.0	28.9	46.0	20.2

TABLA 8
IMPORTACIONES DE LA CEE
(En millardos de ECU)

	<i>Total de importaciones</i>	<i>Total de energía</i>	<i>Petróleo crudo</i>	<i>Productos derivados</i>
			1990	
Mundo	1127.5	98.8	52.2	28.4
Extra CEE	461.4	69.9	45.9	14.1
Países Árabes	39.1	29.3	22.6	5.0
CCG	11.8	10.0	8.1	1.8
% países árabes del total de CEE	3.5	29.7	64.3	17.6
			1988	
Mundo	799.3	92.8	44.2	26.9
Extra CEE	336.8	60.6	36.4	13.3
Países Árabes	33.4	26.6	20.1	5.1
CCG	12.4	11.2	9.0	2.1
% países árabes del total de CEE	4.2	28.7	45.5	19.0
			1986	
Mundo	929.4	69.1	34.7	19.6
Extra CEE	387.5	47.3	29.6	9.8
Países Árabes	28.4	20.0	14.9	3.9
CCG	8.7	6.7	5.2	1.4
% países árabes del total de CEE	3.1	28.9	42.9	19.9

Fuente: Estadísticas CEE.

clima era poco optimista. Pero este panorama no tomaba en cuenta "las turbulencias del Golfo Pérsico".

1. *Petróleo y crisis kuwaití (2 de agosto de 1990)*

La ocupación de Kuwait por el ejército iraquí el 2 de agosto de 1990 tuvo el

efecto de un trueno en un cielo despejado. Este no es el lugar de preguntarnos sobre las verdaderas razones que llevaron a EE.UU. a privilegiar la opción militar. Pero, en el ámbito petrolero, la crisis del Golfo Pérsico implicó la suspensión de suministros de Iraq y de Kuwait, 4.4 millones de barriles diarios, equivalentes al 8 por ciento del consumo mundial, excluyendo los

países del Este, y se tradujo en un alza tan espectacular como especulativa de los precios, de 18 dólares por barril en julio a 40 a principios de octubre, antes de descender a 25 dólares en diciembre de 1990.

Esta nueva estabilización de los precios en período de crisis se explica por muchos factores:

1. La apertura de las reservas, decidida por la Agencia Internacional de Energía, demostró ser un instrumento eficaz, aunque de envergadura limitada.
2. Los países productores, tales como Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Irán y Venezuela, que disponían de excedentes en sus capacidades productivas, rápidamente empezaron a utilizarlas para cubrir el déficit de aprovisionamiento creado por la decisión del embargo de la ONU, del 6 de agosto de 1990. Así, en apenas 4 meses, Arabia Saudita aumentó su producción hasta 8.5 millones de barriles diarios.

En ningún momento de la crisis del Golfo Pérsico, puede hablarse de penuria de petróleo crudo. Es verdad, sin embargo, que los petróleos crudos faltantes eran más ligeros que los disponibles como compensación, lo cual supuso entonces un ligero déficit de petróleos crudos ligeros en los suministros a las refinerías. El alza de los precios petroleros ciertamente fue sólo un corto intermedio pero, conjugado con el costo de la guerra del Golfo Pérsico, amplificó seguramente la degradación de la situación económica mundial.

Entre febrero y diciembre de 1991, los precios del petróleo permanecieron estables, desde los alrededores de 20

dólares por barril según las categorías del petróleo crudo, hasta niveles cercanos a los que prevalecían antes de la crisis del Golfo Pérsico. En 1992 se registró un descenso de los precios del petróleo, con un precio promedio OPEP de 18.41 dólares por barril (contra 18.66 en 1991). Este descenso fue provocado esencialmente por la superación de las cuotas en al menos un millón de barriles por término medio, con una producción promedio de 24.5 millones de barriles diarios. Además, la victoria de Bill Clinton acentuó esta tendencia bajista, ya que algunos operadores habían considerado esta elección como la posibilidad para que Iraq retomara más rápidamente sus exportaciones petroleras. Durante la primera semana de enero de 1993, el precio promedio OPEP cayó bajo la barrera de los 17 dólares, a 16.97 dólares el barril.

2. *"El cuarto choque petrolero" (1999-2000)*

El hecho de que la crisis y la guerra del Golfo Pérsico no provocasen una escasez en los suministros petroleros mundiales, ni un alza duradera de los precios, reforzó el sentimiento general que prevalecía antes de la invasión a Kuwait, según el cual el mundo podría vivir con bajos precios energéticos durante mucho tiempo.

Hasta 1995, los precios petroleros oscilaron entre 14 y 20 dólares por barril; el máximo se alcanzó a mediados de 1996. Los miembros de la OPEP decidieron, a finales de 1997, reducir su piso de producción. La decisión debería frenar la caída de los precios, pero fue acordada en un mal momento: la crisis asiática y un invierno particularmente clemente deprimieron la demanda. Para los países productores fue el descenso a los infiernos: el precio del

barril cayó más de 10 dólares en 1998. Las economías de los países productores sufrieron directamente por el hundimiento de los precios y de los ingresos y, por tanto, de las tasas de crecimiento. Así, en 1998, la tasa de crecimiento del PIB apenas llegó a un escuálido uno por ciento por ejemplo en Kuwait, o resultó negativo como en el caso de Arabia Saudita y los Emiratos. Solamente Qatar pudo mantener su dinamismo en el juego, registrando un crecimiento positivo del 4.4 por ciento, gracias, en parte, a las exportaciones de su gas natural.

La reacción de la OPEP tomó la forma de una reducción de la producción en marzo de 1999. Noruega y México, países que no son miembros de la OPEP, se asociaron a la decisión. Los precios treparon: en un año y medio, pasaron de 12 dólares por barril a 36 dólares (el 19 de setiembre de 2000). Es lo que algunos han llamado, impropriamente, "el cuarto choque petrolero".

3. ¿"Cuarto choque petrolero" (2000) o simple alerta?

Las recientes manifestaciones de transportistas europeos, contra el alza de los precios de los carburantes, llevaron a que los medios de comunicación focalizaran esa actualidad inmediata, ignorando, a menudo, las tendencias de base que afectan el mercado petrolero a largo plazo. No olvidemos que el mercado petrolero internacional está dominado por cuatro actores principales: los países consumidores, las compañías petroleras, los países productores y los corredores de bolsa (*traders*). Estos actores se disputan una renta que representa la diferencia entre el precio real de producción y el precio final. Lo que la actual crisis ha puesto de manifiesto con

fuerza es que el petróleo es una materia prima agotable y no renovable, y que su precio aumenta porque la demanda tiende a crecer de manera excesiva, en relación con una oferta limitada.

Así, la elevación de los precios a partir de junio de 1999 se inscribía en el orden normal de las cosas. Tomando en cuenta la rarefacción de la oferta (prohibición a Iraq, caducidad de los equipos petroleros en Rusia, agotamiento de los recursos en ciertas regiones, falta de inversiones para aumentar las capacidades de producción) y del crecimiento de la demanda (necesidad de reflotar las acciones industriales en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tasas elevadas de crecimiento económico, particularmente energívoras, retroceso de otras fuentes alternativas de energía, fin de la crisis asiática), el alza en los precios del petróleo se había hecho inevitable.

Pero, contrariamente al tratamiento mediático de las crisis de 1973 y de 1979, en las que se trató de diabolizar a los árabes y los iraníes y de utilizarlos como chivos expiatorios, muy extrañamente, esta vez fue contra las compañías petroleras, los corredores de bolsa y los estados consumidores, contra quienes la opinión pública levantó un dedo acusador. En efecto, la OPEP no puede ser considerada responsable de este súbito aumento de los precios. Es cierto que los 13 países que la integran tienen todo el interés por aumentar sus ingresos más importantes para cubrir sus deudas, equilibrar sus presupuestos o simplemente unirse a los buenos tiempos, pero, en general, la OPEP ya no pesa tanto sobre los precios, que se forman según la oferta y la demanda. Por otra parte, si la OPEP fuera una organización eficaz,

TABLA 9
OFERTA Y DEMANDA DE PETRÓLEO
(En millones de barriles diarios)

	1996	1997	1998	1999	2000
Demanda mundial	71.8	73.7	74.2	75.5	77.3
América del Norte	22.2	22.7	23.8	23.8	24.2
Europa	14.9	15.0	15.3	15.2	15.4
Pacífico	8.8	9.0	84.4	8.7	8.9
Total OCDE	45.9	46.7	46.9	47.6	48.5
Antigua URSS	4.0	4.3	4.1	4.0	4.0
R. P. China	3.7	4.1	4.2	4.4	4.5
Resto de Asia	6.4	6.7	6.8	7.1	7.5
América Latina	4.5	4.6	4.8	4.9	5.0
Medio Oriente	4.0	4.2	3.4	4.3	4.4
África	2.2	2.3	2.4	2.4	2.5
Total OCDE	25.9	27.0	27.3	27.9	28.8
Oferta mundial	72.1	74.4	75.5	70.4	—
América del Norte	14.3	14.6	14.5	13.9	14.0
Europa	6.7	6.7	6.7	6.8	7.1
Pacífico	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8
Total OCDE	21.7	22.1	21.9	21.3	21.9
Antigua URSS	7.1	7.2	7.3	7.5	7.6
R. P. China	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Resto de Asia	3.1	3.2	3.2	3.2	3.2
América Latina	2.1	2.2	2.2	2.2	2.2
Medio Oriente	3.3	3.4	3.7	3.8	3.9
África	2.6	2.7	2.7	2.8	2.9
Total no OPEP (incluyendo OCDE)	43.7	44.5	44.7	44.6	45.4
Total OPEP	28.4	29.9	30.8	29.4	—
del cual, producción de crudo	25.8	27.2	28.8	26.6	—
Total reservas	0.0	0.3	0.3	—	—

Fuente: AIE.

habría debido impedir la caída de los precios del crudo hasta casi 10 dólares en marzo de 1999, arruinando muchas economías, como la de Argelia. Más aún, la decisión de la OPEP de incrementar la producción en 800.000 barriles diarios a partir de setiembre de 2000, para así reducir los precios, no produjo sino el efecto opuesto, en tanto los operadores sabían perfectamente que el margen de maniobra de la OPEP seguía estando limitado y que solamente los países del Golfo Pérsico disponían de capacidades excedentes de producción.

Ciertamente, la OPEP tiene una posición preponderante, porque aporta el 40 por ciento de la producción mundial de petróleo y porque puede actuar sobre los precios tanto para que suban como para que descendan, abriendo o cerrando las tuberías. Pero hemos contemplado un

fenómeno de amplificación de las alzas, notablemente del precio de los carburantes y del combustible para calefacción, lo que ha dejado al descubierto las estrategias de otros actores.

En primer término, los estados consumidores. En efecto, la desagregación de los precios de los productos petroleros en todos los países europeos muestra la extrema voracidad del fisco en los países consumidores. Estas instituciones se apropian, según el país, entre el 60 y el 80 por ciento del precio en la estación de gasolina, opuesto a los Estados Unidos, donde el precio de la gasolina sin plomo se elevó, en 1999, a aproximadamente 0.35 euros y los impuestos apenas representaban un cuarto de este monto, es decir, 0.087 euros. Este no es el lugar para juzgar la solidez de la fiscalidad europea sobre los productos petroleros, que se justifica plenamente

TABLA 10
LAS NUEVAS CUOTAS DE LA OPEP A PARTIR DEL 1 DE OCTUBRE DE 2000
(En millones de barriles diarios)

<i>País</i>	<i>Julio</i>	<i>Octubre</i>	<i>Variación en %</i>
Argelia	0.811	0.8366	+0.0256
Arabia Saudita	8.523	8.5122	+0.2592
EAU	2.219	2.2894	+0.0704
Indonesia	1.317	1.3586	+0.0416
Irán	3.727	3.8438	+0.1168
Kuwait	2.037	2.1010	+0.0640
Libia	1.361	1.4042	+0.0432
Nigeria	2.091	2.1566	+0.0656
Qatar	0.658	0.6788	+0.0208
Venezuela	2.926	3.0188	+0.0928
Total	25.400	26.200	+0.8

Fuente: *L'Écho*, 12 Septiembre 2000.

por la necesidad de proteger el medio ambiente y de invertir en energías alternativas. Pero es necesario constatar que, si el petróleo genera una renta de situación, ello es debido a los estados consumidores. En efecto, si concentrásemos todo el aumento del petróleo crudo producido por la OPEP, en el combustible para calefacción (tomando como ejemplo para el caso a Bélgica), entonces, el aumento en el precio habría sido del orden de 0.062 a 0.074 euros, mientras que, en la realidad, los precios aumentaron 0.300 euros en un año.

Aquí es donde interviene un tercer actor: las compañías petroleras. Su vocación es claramente hacer dinero, y después de algún tiempo ganaron bastante, porque se trata de compañías multinacionales integradas, presentes en todas las etapas de la industria petrolera, de los pozos a la estación de gasolina. Difícilmente se les puede reprochar el tener ganancias enormes, pero el hecho es que no regalan nada y, *a fortiori*, tampoco a los consumidores.

El cuarto actor es el corredor de bolsa -trader. A partir de la década de 1980, hemos visto que se desarrollaban mercados a plazos, tanto para el petróleo como para todos los bienes: están constituidos por operadores que compran y que revenden sin tener intención de concretizar realmente las transacciones mismas. Se trata, de alguna manera, del papel-petróleo que se intercambia sobre todo en la International Petroleum Exchange (IPE), de Londres. Los especialistas estiman que, de cada 100 operaciones realizadas en esta bolsa, solamente 2 se ejecutan en términos físicos; las 98 restantes son operaciones-papel (*Le Matin*, 18 Septiembre 2000).

Esta especulación petrolera permite a un grupo de operadores intercambiar muchas veces los mismos lotes y lograr,

de paso, beneficios no despreciables. El presidente de la OPEP, Ali Rodríguez, estimaba en setiembre de 2000 que la parte de los *traders* en el precio del petróleo, que había alcanzado un máximo de 37 dólares, representaba 8 dólares (*Financial Times*, September 28, 2000). Es decir, hay que evitar cualquier alarmismo; en el 2000 el petróleo costaba menos que en 1980... la incidencia del alza en los precios del petróleo sobre el crecimiento y la inflación sería limitada. Es verdad que los precios del petróleo crudo, en setiembre de 2000, se habían más que triplicado en relación con su precio en marzo de 1999; pero porque entonces se hallaban anormalmente bajos. Convendría, entonces, que no miremos sólo los precios nominales sino los reales. Al utilizar los precios de exportación de los productos de los países industrializados, constatamos que, en términos reales, el petróleo de hoy es un 40 por ciento más barato que en 1980 y que, para alcanzar el nivel de 1980, hoy deberían sobrepasar los 50 dólares (*El País*, 18 de setiembre de 2000).

En lo que se refiere a los países productores, no hay duda que el alza de los precios representa un balón de oxígeno. En efecto, un barril a 10 dólares no es sostenible por nadie, ni para los países consumidores donde el sobreconsumo energético comienza a ser un motivo de serias preocupaciones (contaminación del aire, crecimiento de las ciudades, efecto invernadero), ni, *a fortiori*, para los países productores, algunos de los cuales se encuentran al borde de la bancarrota.

Por consiguiente, el aumento que sobrevino a partir de 1999 fue recibido con alivio por todos los países productores de petróleo (incluyendo a Noruega y Rusia). En todos los países, los árabes en particular, el

TABLA 11
INGRESOS PETROLEROS DE ALGUNOS PAÍSES ÁRABES
 (En millardos de dólares)

<i>País</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>Variación 2000/1998</i>
Arabia Saudita	41.9	54.8	33.9	72.2	38.3
Iraq	0.4	0.7	5.6	17.8	12.2
EAU	12.6	16.1	10.1	20.4	10.2
Kuwait	10.3	13.5	8.1	18.3	10.2
Libia	7.1	9.3	5.7	11.7	6.0
Argelia	6.4	9.2	5.8	12.5	6.7
Total	78.7	103.6	69.2	152.9	
Por comparación:					
Irán	13.6	17.6	10.4	22.6	12.2
Nigeria	10.6	15.6	9.0	18.6	9.6
Venezuela	11.2	18.7	9.7	21.8	12.1
Indonesia	4.6	5.4	2.7	5.4	2.7
Total	40.0	57.3	31.8	68.4	

Fuente: *Figaro*, 12 septiembre 2000.

incremento en los ingresos petroleros se tradujo en la firma de nuevos contratos de construcción en infraestructura, en el transporte, las telecomunicaciones o la electricidad, pero también por el pago de deudas atrasadas y la creación de empleos. Lo cual es verdad sobre todo para Argelia, que registró un saldo positivo de ingresos de 6.7 millardos de dólares entre 1998 y 2000. En el caso de Arabia Saudita, el total del saldo positivo fue de 38.3 millardos de dólares.

VI. Conclusión general

El análisis precedente buscaba examinar la política energética europea,

la evolución de los precios del petróleo bruto y de los correspondientes ingresos, así como la dependencia europea del petróleo y el gas árabes. Y, sin embargo, cuando se leen los documentos de la Comunidad sobre la política energética común, claramente se nota su falta de relación con los objetivos exteriores de la política comunitaria. Así, en lo que se refiere al mundo árabe, el Acuerdo de Cooperación con el Consejo de Cooperación del Golfo es relativamente reciente (junio de 1988) y sólo implica un cambio de política energética parcial.

Sin embargo, el precio del petróleo es un parámetro fundamentalmente externo,

que juega un papel director para los otros precios y determina las bases de la competencia entre el petróleo y las otras fuentes de energía. Una Europa de la energía debería, entonces, tener una política exterior común frente a los países productores, sobre todo los árabes, tomar en cuenta las nuevas evoluciones en lo que se refiere al consumo energético global en el mercado comunitario, así como la creciente proporción que representan los países árabes en el total de los abastecimientos.

En 1997, la demanda energética final de la Unión Europea (UE) (*final energy demand*) significaba un total de 930 millones de toneladas equivalentes de petróleo (MTOE), de las cuales 430 MTOE eran de petróleo y 216 MTOE de gas natural. En el año 2000, la demanda global puede estimarse en 960 MTOE, de las cuales 450 corresponden al petróleo y 235 al gas natural. En los próximos 20 años, esta demanda aumentará al menos a una tasa del uno por ciento anual, y las porciones correspondientes a las diferentes energías se mantendrán más o menos iguales (es decir, aproximadamente, 46 por ciento para el petróleo, 25 por ciento para el gas natural, 19 por ciento para la electricidad y 10 por ciento para las otras energías).

Esta evolución hace aparecer a los países árabes como actores inevitables en la escena energética europea durante los próximos decenios. En principio, por la abundancia de sus reservas petroleras y de gas y también por el crecimiento que tendrán como proveedores.

En efecto, con reservas petroleras probadas que se estiman entre 650 y 700 millones de barriles, los países árabes detentan entre el 62 y el 64 por ciento del total mundial, a los que se añaden entre 25.500 y 30.000 millones de metros

cúbicos de gas natural, es decir, entre el 21 y el 23 por ciento de las reservas probadas. Su porción en las exportaciones petroleras sobrepasó el 40 por ciento en el año 2000, esto es, unos 16 millones de barriles diarios. Sus exportaciones de gas natural se han más que triplicado entre 1980 y 2000, pasando, del 5.9 por ciento del total mundial, al 18 por ciento. En el futuro, todo parece indicar que esta progresión continuará a un ritmo sostenido.

Salvo que se hiciesen importantes hallazgos, o por el empleo de tecnologías más efectivas, o por un desarrollo espectacular de las energías alternativas, Europa será cada vez más dependiente del petróleo y del gas árabes durante las próximas décadas. Pese a todos los esfuerzos realizados para mejorar la eficiencia energética, para multipolarizar la oferta de energía, para invertir en energías alternativas, una cosa seguirá siendo cierta: Europa tendrá necesidad del mundo árabe. Ya en 1996, sólo la parte de Argelia en el suministro de gas a la UE representaba el 25 por ciento de las necesidades europeas. Con la construcción del gasoducto entre Argelia y España (a través de Marruecos), y las terminales previstas en Portugal y Francia, todo hace presagiar que esa parte irá acrecentándose.

En cuanto al petróleo y a los productos petroleros, los países árabes siguen siendo los principales proveedores de la UE, cubriendo aproximadamente el 45 por ciento de sus importaciones netas. Es necesario considerar que esta parte aumentará en el curso de los próximos años. En efecto, dada la abundancia de las reservas y el bajo costo de producción en los países árabes, son básicamente ellos a quienes se dirigirá cualquier demanda suplementaria, mientras se encuentran

TABLA 12
GAS NATURAL: PRODUCCIÓN COMERCIALIZADA, 1998-2000
 (En millardos de metros cúbicos)

	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
<i>América del Norte</i>	704.83	708-714	713-719
<i>Canadá</i>	169.45	172-175	176-179
<i>Estados Unidos</i>	535.38	536-539	537-540
<i>América Latina</i>	121.92	131-138	143-150
<i>Argentina</i>	29.68	32-34	35-37
<i>México</i>	34.33	36-39	40-42
<i>Venezuela</i>	28.06	28-30	28-31
<i>Europa</i>	270.05	275-284	283-290
<i>Noruega</i>	46.20	49-52	53-55
<i>Países Bajos</i>	79.90	79-81	79-81
<i>Reino Unido</i>	89.63	93-97	97-100
<i>Europa Central</i>	24.88	23-25	23-25
<i>Rumania</i>	14.60	13-15	13-15
<i>Antigua URSS</i>	687.47	697-707	706-727
<i>Uzbekistán</i>	54.379	55-57	59-60
<i>Rusia</i>	589.50	585-590	590-600
<i>Turkmenistán</i>	13.30	20-27	25-35
<i>África</i>	104.78	110-112	115-116
<i>Argelia</i>	73.75	76-78	79-80
<i>Medio Oriente</i>	187.19	193-203	204-214
<i>Abu Dhabi</i>	26.23	27-30	27-30
<i>Arabia Saudita</i>	46.82	46-49	50-52
<i>Irán</i>	50.00	51-53	54-56
<i>Qatar</i>	19.58	23-25	25-28
<i>Asia-Oceanía</i>	242.73	250-256	265-271
<i>Australia</i>	31.33	32-33	33-35
<i>Indonesia</i>	63.47	64-67	68-70
<i>Malasia</i>	40.70	41-44	45-47
<i>Mundo</i>	2.343.85	2383-2439	2452-2512

Fuente: *Cedigaz*.

sustitutos para el petróleo (en tanto que combustible y materia prima), lo cual es algo para hoy, no para mañana. Todo esto milita a favor de una política árabe por parte de Europa: una política fundada sobre una asociación real para una prosperidad compartida.

En fin, una última observación: en cualquier circunstancia la desgracia es buena. La brusca elevación de los precios petroleros debe verse como una oportunidad real para hacer entender a todo el mundo que el petróleo es una energía agotable, y que los precios normalmente bajos desestimulan, a la vez, el empleo racional de la energía y el desarrollo de tecnologías más eficientes o de energías alternativas. Los europeos deben comprender el interés legítimo de los países árabes y de la OPEP, de prolongar la duración de vida de sus reservas, para financiar la reconversión de sus economías. También, toda política europea para influir momentáneamente sobre los precios, utilizando las reservas (*stocks*) energéticas para aumentar la oferta, podría resultar no solamente ineficaz sino pernicioso. Ineficaz, porque no tendrá un impacto duradero sobre los precios del petróleo crudo, y pernicioso porque falsea el funcionamiento del mercado.

El hecho que los Estados Unidos hayan sido los primeros en decidir incrementar sus reservas estratégicas no debe sorprender. Los Estados Unidos estaban, en setiembre de 2000, en campaña electoral. La decisión del presidente Clinton, de autorizar el empleo de 30 millones de barriles de la reserva estratégica, buscaba sobre todo apoyar al candidato demócrata, Al Gore. Respecto al objetivo económico la decisión es más discutible, porque toda la reserva estratégica americana no representa más que siete días y medio, 80 millones de toneladas o 571 millones de barriles, de un consumo mundial estimado de 76

millones de barriles diarios. Y, seguidamente, porque hará falta volver a llenar esas reservas, lo cual no hace sino posponer el problema y diferir sus efectos.

Europa podría verse tentada a seguir la misma política y utilizar las reservas de los estados miembros, gobiernos y compañías privadas, estimadas en 125 millones de toneladas (es decir, 108 días de consumo). Pero, en el seno de la UE, esta perspectiva suscita reacciones contrastantes. Gran Bretaña la considera una interferencia en el mercado. En cuanto a Alemania, donde las reservas son básicamente privadas, se opone ferozmente.

Es posible que el empleo de las reservas ayude a bajar momentáneamente los precios petroleros —y tal es el caso, porque el precio del barril ha caído de 36 a 30 dólares. Pero esta situación no debe ocultar los verdaderos problemas: la saturación de las capacidades de refinamiento en los países occidentales, y el hecho que los países de la OPEP, aparte de Arabia Saudita y uno u otro Emirato, han llegado al máximo de sus capacidades de producción. Europa debe, desde luego, hacerse a la idea que el crecimiento económico mundial acentuará la tensión sobre el mercado petrolero. En consecuencia, a menos que ocurra una desaceleración económica mundial (lo que nadie busca), el mercado funcionará a flujos plenos y los precios petroleros oscilarán en torno a un espectro de entre 25 y 30 dólares. Un precio inferior a 20 dólares por barril no hará sino anunciar la próxima crisis energética.

Este artículo apareció originalmente con el título "La dépendance énergétique européenne à l'égard du monde arabe", en la revista *Alternative Sud*, Vol. X, Nº 2 (2000: 61-89). La presente edición se hace con autorización del autor y de la citada revista.

© de la traducción al español de Eduardo E. Saxe Fernández.

LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO COMUNITARIO Y SU APLICACIÓN JURISDICCIONAL EN CENTROAMÉRICA

Enrique Ulate Chacón¹

I. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO COMUNITARIO

El Derecho Comunitario nació de un ordenamiento jurídico autónomo, distinto del Derecho Internacional y del Derecho Interno, capaz de generar normas jurídicas por sí mismo, mediante los órganos comunitarios, que se incorporan o pasan a formar parte de los ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro. Dichas relaciones entre el Derecho Comunitario y los Derechos Nacionales se basan en una serie de principios fundamentales reconocidos, primero por la jurisprudencia, luego por la

doctrina y desarrollados por el legislador comunitario.

No es necesario insistir sobre la naturaleza jurídica de las Comunidades de Estados, como organizaciones internacionales *sui géneris*, o de la autonomía de su ordenamiento. Sin embargo, resulta esencial, antes de hacer un estudio del Derecho Comunitario en la práctica jurisdiccional, fijar la atención en el análisis de los principios del Derecho Comunitario (Europeo y Centroamericano), que han sido producto de una construcción jurisprudencial, casi desde el origen de las Comunidades Europeas y, luego, del Sistema de la Integración Centroamericana.

Los principios medulares de la construcción comunitaria son: el principio de *la eficacia directa*; el principio de *aplicabilidad inmediata*; el principio de *primacía* del

¹ Doctor en Políticas y Derecho Agrario. Miembro del Tribunal Agrario de Costa Rica. Magistrado Suplente de la Sala Primera de Casación.

Derecho Comunitario; el principio de *responsabilidad* del Estado por incumplimiento; el principio de *tutela judicial efectiva* y, en fin, el principio de *respeto de los derechos humanos*.

Tales principios han sido recabados por la Corte de Justicia en casos concretos que se caracterizan por un denominador común: la presencia de un sujeto privado (persona física o jurídica), lesionado en sus propios derechos o expectativas, por comportamientos (de hacer o no hacer) o actuaciones de órganos administrativos, ya sean comunitarios o nacionales².

Para el establecimiento de dichos principios, la Corte de Justicia ha recurrido, en la generalidad de los casos³, a la aplicación del método comparativo (pues muchos se originaron en experiencias jurídicas nacionales), sistemático y teleológico⁴, reelaborando muchos principios para insertarlos dentro del Sistema Comunitario.

1. El principio de eficacia directa y aplicabilidad inmediata

El principio de la eficacia directa de las normas comunitarias "...significa que estas pueden desplegar por sí mismas plenitud de efectos de manera uniforme en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor y durante toda la duración de su validez. En consecuencia crean derechos y obligaciones para todos aquellos que pueden verse afectados por su ámbito de aplicación pudiendo ser invocadas ante las autoridades públicas (administrativas y judiciales), las cuales tienen la obligación de salvaguardar esos derechos y obligaciones"⁵.

² Toriello, 2000, p. 99.

³ Somma, 2001, pp. 193-255.

⁴ Toriello, 2000, pp. 119-140.

⁵ Mangas Martín, 1999, p. 198.

Este principio fue desarrollado por primera vez en el caso conocido como *Van Gend en Loos*⁶, originado por el hecho de que esta empresa, que compraba productos químicos a otra empresa alemana, constató que los derechos aduaneros que pagaba por las mercaderías a su ingreso en Holanda fueron aumentados. El Tratado de la Comunidad Europea establecía en su artículo 12 (actual artículo 25) lo siguiente: "Los Estados miembros se abstendrán de establecer entre sí nuevos derechos de aduana de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente y de incrementar los que ya estén aplicando en sus relaciones comerciales recíprocas".

En el caso, el Tribunal de Justicia de la CE consideró los efectos objetivos del Tratado, que tienden a consolidar un mercado único y que, por tanto, producen efectos tanto para los Estados como para los particulares, generando derechos y obligaciones en cabeza de tales sujetos, considerando que no se trata de una norma de Derecho Internacional, sino que va más allá, pues se pretende constituir una comunidad económica de pueblos y de Estados. En los tratados constitutivos pueden existir normas originarias que, por ser tan claras y expresas y no estar sujetas a ninguna condición, generan derechos y obligaciones en forma directa e inmediata, produciéndose, en consecuencia, el *efecto directo* de la norma comunitaria.

Para que se produzca el mencionado efecto directo, la jurisprudencia comunitaria exige dos requisitos: a) que la norma comunitaria sea clara y precisa, o lo suficientemente precisa, de manera tal que se funde en ella una obligación concreta en

⁶ TJCE. Sentencia del 5 de febrero de 1963 (*Van Gend en Loos*).

modo inequívoco y, b) que su mandato sea incondicional, es decir, que no deje margen de apreciación discrecional a las autoridades públicas o instituciones comunitarias.

El efecto directo, en consecuencia, puede estar contenido en normas de los tratados constitutivos (derecho primario), o en los tratados complementarios o actos derivados de las instituciones comunitarias. En este último sentido, también se ha reconocido la eficacia directa a los reglamentos comunitarios, cuando sus normas contengan derechos y obligaciones (de hacer y no hacer), tanto en las relaciones verticales (entre poderes públicos y particulares), como en las relaciones horizontales (entre particulares o empresas privadas), únicamente para el caso de los reglamentos. También las directivas pueden producir efectos verticales —no así horizontales—, pues las mismas sólo implican la invocabilidad de derechos respecto al Estado⁷.

2. La primacía del Derecho Comunitario

La primacía del Derecho Comunitario deriva de la propia naturaleza de las Comunidades Europeas, producto de un ordenamiento jurídico nuevo y autónomo, que otorga competencias a favor de las instituciones comunitarias, de carácter normativo, ejecutivo y jurisdiccional.

Entre el ordenamiento jurídico comunitario y los ordenamientos jurídicos

internos⁸ debe encontrarse una relación de complementariedad funcional, lo que significa que el comunitario debe ser conciliado con los principios y valores constitucionales fundamentales de cada Estado miembro. Las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho Interno deben conducir a lograr la verdadera integración de los Pueblos y Estados y, por tanto, se impone la necesidad de una interpretación sistemática y teleológica de las normas.

El Tribunal de Justicia de la CE ha sostenido la *primacía* del Derecho Comunitario sobre el Derecho Interno a partir de la conocida sentencia *Costa c. ENEL*, originada en una ley italiana que nacionalizaba la energía eléctrica en violación de algunas normas del Tratado de Roma. El Juez de la causa elevó (en vía prejudicial) al Tribunal de Justicia el caso. En la Sentencia⁹, el Tribunal llega a las siguientes conclusiones:

- a) La creación de las Comunidades Europeas se basa en una transferencia de competencias, que implica una limitación definitiva de los derechos soberanos del Estado, por lo que una norma ordinaria posterior no puede prevalecer sobre una norma de los tratados. La fuerza obligatoria de los tratados comunitarios no podría variar de un Estado a otro, pues de lo contrario no se alcanzarían los fines de la integración, pues cada uno tomaría medidas legislativas diversas, con el fin de no aplicar las normas comunitarias.
- b) La primacía se basa en el carácter obligatorio de las normas comunitarias del derecho derivado

⁷ Entre otras, véanse las sentencias: del 29 de mayo de 1997 (*Skattner c. Estado Helénico*, causa 389/92); 19 de noviembre de 1991 (*Franovich*, causas 6/90 y 9/90); 14 de diciembre de 1971 (*Politi* 43/91); 17 de mayo de 1972 (*Leonesio c.* 93/71); 24 de octubre de 1973 (*Schlüter* 9/73). Citadas por Mangas, pp. 200-202.

⁸ Haguenu, 1995.

⁹ Sentencia del 15 de julio de 1965 (*Costa c. ENEL*, c. 6/64).

- (reglamentos, directivas y decisiones), que los Estados expresamente han reconocido al aprobar los tratados.
- c) El compromiso de cooperación leal en el cumplimiento de los tratados y del derecho derivado, que ha sido asumido expresamente por cada uno de los Estados, con la obligación de abstenerse de ejecutar medidas contrarias a los fines de los tratados.
- d) El principio de no discriminación impide la aplicación de normas nacionales que favorezcan a los ciudadanos de un Estado, en perjuicio de los otros, para evitar la aplicación de reglas comunes.

"A tenor de estos cuatro argumentos, el Tribunal de Justicia ha seguido el único camino posible desde una lógica evidente. El Derecho Comunitario surge de la voluntad común de los Estados que da origen a los Tratados (el Derecho derivado—los actos de las Instituciones— tiene su origen en los mismos) y esa voluntad común tiene que prevalecer sobre las voluntades particulares de las Partes. Si el ordenamiento comunitario tuviera que ceder ante normas constitucionales, legislativas o administrativas nacionales, el Derecho Comunitario no podría existir. A diferencia de la eficacia directa, que es una característica relativa, la primacía es una característica absoluta y la condición existencial de las propias CCEE. Para el TJCE la primacía es "la regla fundamental para la existencia de la Comunidad". La eficacia directa contribuye a la integración; la primacía condiciona la existencia misma de la integración"¹⁰.

Las consecuencias más importantes de este principio son: a) la inaplicabilidad

de la norma interna anterior, incompatible con el Derecho Comunitario; b) la invalidez de la norma interna posterior, contraria o incompatible con la norma comunitaria; c) el juez nacional debe desaplicar la norma interna incompatible con el Derecho Comunitario, sin necesidad de esperar que sea derogada o declarada inconstitucional y d) el juez debe aplicar la norma comunitaria con primacía sobre la norma interna¹¹.

Existe una discusión en la doctrina¹², sobre la aplicación absoluta de este principio también respecto a los derechos y garantías fundamentales consagrados en las constituciones de los Estados miembros¹³. Según el criterio del Tribunal de Justicia, la primacía es absoluta, incluso sobre normas de carácter constitucional, pues cada Estado, en el momento de aprobar los tratados debe ajustar su ordenamiento jurídico a las exigencias de la Comunidad¹⁴.

¹¹ Estas consecuencias del principio de primacía son extraídas del famoso caso *Sinmertha*, TJCE, sentencia del 9 de marzo de 1976, en el cual un juez italiano realizó una consulta prejudicial al Tribunal de Justicia, con el fin de que indicara si ante una ley posterior, contraria a la normativa comunitaria, el juez nacional podía considerarla inaplicable de pleno derecho, sin esperar su abrogación por el legislador o el órgano competente para declararla inconstitucional.

¹² Donati, 1995; Albino, 2002, pp. 453-480.

¹³ Véase, entre otros, D'Ignazio, 2002, pp. 163-179.

¹⁴ Mangas Martín, 1999, p. 221. Cita las sentencias del TJCE del 17 de mayo de 1972 (*Leonesio c. 93/71*), del 13 de julio de 1972 (*Comisión c. Italia c. 48/71*), del 4 de abril de 1974 (*Comisión c. Francia c. 167/73*); 7 de julio de 1976 (*Watson y Belman c. 118/75*); 17 de diciembre de 1990 (*Internationale Handelsgesellschaft c. 11/70*); 6 de junio de 1980 (*Comisión c. Bélgica c. 102/79*) y del 17 de diciembre de 1980 (*Comisión c. Bélgica c. 149/79*).

¹⁰ Mangas Martín, 1999, p. 219.

Sin embargo, parte de la doctrina y alguna jurisprudencia constitucional, critican fuertemente esta posición del Tribunal de Justicia, sosteniendo la necesidad de lograr una estrecha coordinación y balance entre los principios y valores comunitarios y los principios y valores constitucionales "fundamentales" de cada Estado, pues debe prevalecer el ordenamiento jurídico que ofrezca más garantías, o una protección de "un mayor nivel" o "un nivel adecuado" de los derechos y garantías fundamentales.

Esta exigencia ha llevado al Tribunal de Justicia a elevar el nivel de protección de los derechos fundamentales, y también ha implicado la necesidad de promover una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que sean garantizados y respetados por las instituciones comunitarias¹⁵. Efectivamente, el actual artículo 6 del Tratado de la Unión Europea establece en modo expreso el respeto, por parte de las instituciones comunitarias de los derechos fundamentales. En igual sentido, los trabajos actuales de la Convención para la Reforma de los Tratados pretenden incorporar como uno de los capítulos de la reforma, la Carta de los Derechos Fundamentales.

3. El principio de responsabilidad del Estado¹⁶

Este principio ha sido afirmado por la Corte de Justicia de la CE desde 1991, admitiendo la *responsabilidad* del Estado por los daños causados a los particulares, ante el incumplimiento de la normativa comunitaria¹⁷, y su corolario de responsabili-

dad de las instituciones comunitarias¹⁸. Igualmente, ha sido admitido en fallos recientes dictados por la Corte Centroamericana de Justicia, que ha seguido en líneas generales la jurisprudencia europea.

La Corte de Justicia valiéndose de nuevo de la naturaleza jurídica del Derecho Comunitario, su primacía y su eficacia directa, ha establecido que el principio de la responsabilidad del Estado es inherente al sistema comunitario por la necesidad de garantizar a los ciudadanos el cumplimiento de los propósitos y fines de los tratados.

En la sentencia *Francovich y Bonifaci* de 1991¹⁹, la Corte estableció la responsabilidad patrimonial del Estado italiano, al no trasponer en su Derecho Interno una directiva (que no era lo suficientemente precisa o incondicional como para producir efectos

decisiva, e fomite di enormi implicazioni sul piano dei rapporti verticali tra gli ordinamenti, nella giurisprudenza della Corte è stata l'affermazione di un principio generale di responsabilità per violazione del diritto comunitario da parte delle istituzioni, unita alla precisazione che del principio sono "ccollar" la regola di responsabilità delle istituzioni comunitarie di cui all'art. 215/2 Trattato e quella relativa alla responsabilità dello Stato, peraltro non sancita espressamente in alcuna disposizione del Trattato. Il diritto comunitario impone il principio secondo cui gli Stati membri sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili...". Toriello, 2000, p. 282.

¹⁶ El artículo 288 del Tratado de la Comunidad Europea dispone: "La responsabilidad contractual de la Comunidad se regirá por la ley aplicable al contrato de que se trate. En materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros...".

¹⁹ Sentencia del 19 de noviembre de 1991 (*Francovich y Bonifaci*, causas 6/90 y 9/90).

¹⁵ Gambino, 2002, pp. 1-65.

¹⁶ Fumagalli, 2000.

¹⁷ "La principale acquisizione degli ultimi anni, che ha rappresentato una svolta

directos e inmediatos) que otorgaba beneficios de protección a los trabajadores asalariados en casos de insolvencia de las empresas.

Aunque el TJCE identificó este principio en la sentencia *Francovich* referida a un litigio sobre una Directiva que no tenía efecto directo, el reconocimiento del principio se extiende en relación con los daños causados por la violación de cualquier norma de Derecho Comunitario. Surgiría, pues, un derecho de ser indemnizado por el Estado cuando concurren tres requisitos, a tenor de la sentencia *Francovich*: —que la norma comunitaria “implique la atribución de derechos a particulares”; —que “el contenido de estos derechos pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la Directiva” o de la norma en cuestión; y, —que “exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas”²⁰.

El derecho a la indemnización surge cuando exista una norma que tenga por objeto el conferimiento de un derecho, que la violación esté claramente identificada²¹ y que exista una relación de causa-efecto

²⁰ Mangas Martín, 1999, p. 222. En igual sentido, Fumagalli, 2000, p. 232.

²¹ Para calificar la violación como suficientemente caracterizada, el criterio decisivo es el de la inobservancia manifiesta y grave de los límites impuestos a su facultad de apreciación. Los jueces nacionales deben tomar en consideración la relación de causalidad entre la infracción y el daño, para precisar el daño resarcible, y fijar la cuantía, tomando en cuenta las normas nacionales y los criterios jurisprudenciales (no pueden ser menos favorables de los aplicados en el Derecho Interno, la reparación del daño debe ser proporcional al perjuicio sufrido, deben incluirse los intereses). Mangas Martín, 1999, p. 223.

entre la violación y el daño sufrido por la persona perjudicada.

4. El principio de tutela judicial efectiva

Uno de los principios más importantes para la ejecución y cumplimiento efectivo, así como la garantía de respeto e interpretación del Derecho Comunitario, es la existencia del control jurisdiccional comunitario²². La creación de las Comunidades Europeas y también de la Comunidad Centroamericana ha implicado la necesidad de institucionalizar tribunales de justicia, que velen por la interpretación y el respeto en la aplicación de las normas originarias y demás instrumentos complementarios y derivados²³.

La obligación de todos los Estados miembros de la Comunidad, en cooperar leal e igualitariamente en la aplicación de la normativa comunitaria, implica también que en el ámbito jurisdiccional los sujetos procesales van a encontrar una protección jurisdiccional, tanto de los tribunales comunitarios, como de los tribunales nacionales, que tiene la obligación de aplicar (conforme a los principios anteriormente enunciados) el Derecho Comunitario, en cada caso concreto, ejerciendo cada uno su propia autonomía institucional y procesal.

La justicia comunitaria tiene carácter exclusivo y excluyente de otras jurisdicciones, conforme a las normas de los tratados. Goza de doble instancia (el Tribunal de primer grado y la Corte de Justicia) y presenta como particularidad su distribución descentralizada, pues la competencia de

²² Véanse, entre otros, Biavati & Carppi, 2000; Boskovits, 1999.

²³ Gerin, 2000; Chamorro Mora, 2000.

los órganos jurisdiccionales comunitarios coexiste con aquella de los órganos nacionales. Los jueces nacionales, en efecto, tienen la condición de jueces comunitarios, pues están sujetos a la aplicación del ordenamiento jurídico comunitario, el cual tienen que aplicar con preferencia al ordenamiento nacional²⁴.

Para Mangas Martín, la tutela judicial nacional efectiva de los derechos consagrados por el Derecho Comunitario no puede tener ningún obstáculo en el derecho nacional, con base en los siguientes criterios, extraídos de la propia jurisprudencia comunitaria y de los principios de los tratados: a) es competencia de los jueces nacionales proteger los derechos reconocidos por las normas comunitarias: es un derecho universal al juez nacional; b) todas las vías procesales internas son susceptibles de servir para hacer efectivos los derechos fundados en normas comunitarias; c) el acceso a las vías nacionales no puede hacerse en condiciones menos favorables de las consagradas para el reclamo de normas internas, o que hagan imposible el ejercicio de los derechos conferidos por el sistema comunitario; d) toda decisión nacional que aplique el Derecho Comunitario debe ser motivada, susceptible de control jurisdiccional efectivo²⁵.

La jurisdicción comunitaria, por otra parte, representa el poder de control y garantía del correcto funcionamiento de los mecanismos establecidos en los tratados. Si bien es cierto la jurisdicción comunitaria goza de un débil perfil ejecutivo de carácter material, sobre el plano político e institucional está en condiciones de exigir el respeto de sus decisiones, no menos

vinculantes que las de los tribunales nacionales.

En términos generales, las funciones de los jueces comunitarios (Corte de Justicia, Tribunal de primer grado) se pueden resumir así: a) ejercen una función de control de las instituciones comunitarias —Comisión, Consejo, Parlamento— para asegurar que su acción se desarrolle en el respeto de los tratados y de la correcta jerarquía en la formación de las normas comunitarias; b) una función de control en el cumplimiento, por parte de los Estados miembros, de las obligaciones derivadas de los tratados; c) una función nomofiláctica, para interpretar y llenar las lagunas del ordenamiento comunitario, a través del establecimiento de los principios generales y mediante la integración normativa²⁶.

El Tribunal de Justicia de la CE ha establecido los modos de acceso o recursos que se pueden interponer ante la Corte de Justicia, entre los cuales se destacan: a) el recurso por incumplimiento (226 ss.), b) el recurso de legitimidad o control de legalidad (230 ss.), c) las cuestiones prejudiciales (234 ss.), d) la responsabilidad extracontractual (235 y 288) y e) la competencia consultiva (300.6). Sobre ellos volveremos en el próximo punto (cf. *Infra*, págs. 215 ss.).

5. Otros principios del ordenamiento jurídico originario y derivado

Se han señalado por parte de la doctrina²⁷, y ya señalados en documentos o actos normativos de las instituciones comunitarias, como principios generales del

²⁴ Díaz Jiménez, 1996, pp. 142-143.
²⁵ Mangas Martín, 1999, pp. 224-225.

²⁶ Biavati & Carppi, 1999, pp. 14-15.
²⁷ Para todos, véase, Toriello, 2000, pp. 100-105.

derecho comunitario derivado, los siguientes: el principio de eficaz transposición de las directivas, el de proporcionalidad, el de protección del consumidor, el de transparencia en las relaciones contractuales relacionadas con consumidores, el principio de información adecuada a los consumidores, el principio de quien contamina paga, el principio de buena fe, el principio de interpretación más favorable al consumidor, los principios referidos a la tutela de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el principio de lealtad (en materia de publicidad engañosa), el principio de lealtad en las relaciones entre instituciones financieras y consumidores —titulares de cartas de crédito—, el principio de responsabilidad extracontractual por violación del Derecho Comunitario, el principio de control del Estado de origen, el principio de igualdad y de no discriminación.

Además, a estos se agregan, para la totalidad de las fuentes del derecho comunitario derivado, la necesidad de respetar el principio de uniformidad y uniforme aplicación del derecho comunitario.

Todos esos principios, como veremos, han sido objeto de aplicación y reconocimiento en la doctrina y en la jurisprudencia dictada por la Corte Centroamericana de Justicia en el cumplimiento de sus funciones comunitarias.

El Protocolo de Tegucigalpa señala como principios fundamentales del SICA, que deben sumarse a los ya mencionados anteriormente, los siguientes: a) la tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos; b) la paz, la democracia, el desarrollo y la libertad; c) la identidad centroamericana; d) la solidaridad centroamericana; e) la gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración, sustentado en el desarrollo regional

armónico y equilibrado y el tratamiento especial a los países miembros de menor desarrollo relativo, la equidad y reciprocidad y la cláusula centroamericana de excepción; f) la globalidad del proceso de integración y la participación democrática; g) la seguridad jurídica entre los Estados miembros y la solución pacífica de sus controversias; h) la buena fe de los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones; i) el respeto a los principios y normas de la Carta de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, así como las declaraciones presidenciales²⁸.

También el Protocolo de Guatemala reitera, en su artículo 5, lo siguiente: "El Subsistema de la Integración Económica se ajustará a los siguientes principios y enunciados básicos: legalidad, consenso, gradualidad, flexibilidad, transparencia, reciprocidad, solidaridad, globalidad, simultaneidad y complementariedad".

II. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE LA CORTE DE JUSTICIA DE LA CE Y LA CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA

1. Composición y competencias de la institución judicial comunitaria europea

El Tribunal de Justicia de la CE, como hemos indicado, tiene como fin fundamental garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los tratados²⁹. Se le han designado diversos tipos de competencias, entre las cuales se citan como de mayor importancia la contenciosa, la prejudicial y la consultiva.

²⁸ Protocolo de Tegucigalpa, artículo 4.
²⁹ TCE, artículo 220.

En la cúspide del Sistema Comunitario Jurisdiccional se ubica el Tribunal de Justicia, como institución portadora de la justicia en las comunidades y el pilar de la protección jurisdiccional del Derecho Comunitario. Representa un auténtico poder judicial comunitario, que posee los medios para ejercer su autoridad judicial, un título indiscutible para contribuir en la realización de los fines de la Comunidad y voluntad en el fortalecimiento y formación del ordenamiento jurídico comunitario³⁰.

El Tribunal de Justicia está compuesto por 15 jueces. Se reúne en sesión plenaria y puede constituirse en salas compuestas por tres, cinco o siete jueces, con el fin de proceder a realizar determinadas diligencias, o conocer determinadas categorías de asuntos. El Tribunal se reúne en sesión plenaria cuando lo solicite un Estado miembro o una institución de la Comunidad que sea parte del proceso³¹.

El Tribunal es asistido por 8 abogados generales, imparciales e independientes, quienes presentan públicamente las conclusiones motivadas sobre los asuntos promovidos ante el Tribunal.

Los magistrados y abogados generales son elegidos entre personas que ofrezcan absoluta garantía de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio en sus respectivos países, y que sean jurisconsultos de reconocida competencia. Su nombramiento dura un período de seis años, con una renovación parcial cada tres años. Los jueces y los abogados generales pueden ser reelectos. Los magistrados eligen, entre ellos, al Presidente,

por un período de tres años, cargo que puede ser renovado. El Tribunal se vale de una Secretaría General para su adecuado funcionamiento, y dicta su propio Estatuto³².

Junto al Tribunal de Justicia, se ha creado el Tribunal de primer grado, encargado de conocer en primera instancia (sin perjuicio del recurso directo ante el Tribunal de Justicia sobre cuestiones de derecho) de determinados asuntos. A instancia del Tribunal de Justicia, previa consulta al Parlamento y a la Comisión, el Consejo decide por unanimidad cuáles asuntos serán sometidos al Tribunal de primer grado³³. En consecuencia corresponde a este únicamente la competencia atribuida mediante decisión del Consejo³⁴.

Los miembros del Tribunal de primer grado también deben ser elegidos entre personas que ofrezcan absolutas garantías de imparcialidad, que posean la capacidad y los requisitos necesarios para el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

³² TCE, artículos 223-224.

³³ TCE, artículo 225.

³⁴ Al respecto, Decisiones Nº 591/98 del 24 de octubre de 1988 y Nº 350/93 del 8 de junio de 1993. Sustancialmente, corresponde al Tribunal conocer, en primera instancia, de todos los recursos presentados por personas físicas o jurídicas, en materia de acción de nulidad de los actos de las instituciones, de declaratoria de inactividad de las instituciones, de acciones de responsabilidad extracontractual de la Comunidad, de acciones vinculadas a las controversias entre las comunidades y sus agentes, de acciones contra las sanciones de autoridades comunitarias y de acciones previstas en el marco de cláusulas compromisorias. Sin embargo, cuando tales acciones son ejercitadas por los Estados miembros o las propias instituciones comunitarias, siguen bajo la esfera de competencia de la Corte de Justicia. Ver Blavati, P. & Carppi, F. *Diritto Processuale Comunitario*. Milano, Giuffrè, 2000, p. 27.

³⁰ Mariño, 2001, pp. 16-17.
³¹ TCE, artículo 221.

Son designados de común acuerdo por los gobiernos, por un período de 6 años, con una renovación parcial cada 3 años.

1.2 Competencias

En virtud del principio de atribución, la competencia asignada al Tribunal de Justicia (y al Tribunal de primer grado) para conocer de determinados asuntos es obligatoria, exclusiva y permanente³⁵. Los órganos jurisdiccionales nacionales, de cada Estado miembro, mantienen su competencia para conocer de todos los litigios que pueden dar lugar a la aplicación de la normativa comunitaria, en la medida que el Derecho Comunitario pasa a formar parte del ordenamiento interno.

Los ciudadanos poseen un derecho procesal autónomo para activar el sistema judicial comunitario en defensa de sus derechos³⁶.

³⁵ "En tales casos, su jurisdicción es obligatoria, dado que se le pueden someter las demandas unilateralmente por las instituciones comunitarias, los Estados miembros y los particulares; exclusiva respecto de cualquier otra forma de solución (artículo 292 TCE: "los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación del presente Tratado a un procedimiento de solución distinto de los previstos en este mismo Tratado"); permanente, en cuanto no puede aceptarse por un período determinado ni retirarse en cualquier momento. Y sus sentencias gozan no sólo de fuerza obligatoria, sino también de "fuerza ejecutiva" en el territorio de los Estados miembros (artículo 244 TCE)". Mariño, 2001, p. 18.

³⁶ "Il diritto comunitario incide, dunque, direttamente negli ordinamenti giuridici nazionali e determina garanzie dirette ai singoli cittadini, conferendo loro un autonomo diritto processuale nel quale può essere inserito anche il diritto a ricorrere agli organi della giustizia comunitaria, come sta avvenendo, ad esempio, nel caso degli appalti...". Gerin, 2000, p. 51.

El Tribunal de Justicia asume competencias no solo contenciosas, sino también posee competencias como tribunal consultivo o en cuestiones prejudiciales.

En cuanto a las competencias de carácter *contencioso*, se pueden distinguir:

a) Los recursos *directos*³⁷, que dan origen a procesos autónomos y contenciosos entre las partes y que son conocidos en primera y única instancia por el Tribunal de Justicia. Entre ellos están aquellos recursos orientados a servir como instrumentos para el control de la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias:

- El recurso de *anulación*, mediante el cual los Estados miembros, las instituciones comunitarias y, en determinados casos, los particulares, pueden instar la anulación de actos y normas emanados de las instituciones, por infracción a la *legalidad* comunitaria³⁸. Tales recursos deben

³⁷ Se les llama "directos", porque el litigio se somete al Tribunal mediante una acción directa (o por vía de excepción) ejercida por uno de los sujetos legitimados (Estados miembros, instituciones comunitarias), limitándose el acceso directo de los particulares a casos específicos, cuando son destinatarios de una decisión, o cuando un acto les afecta directa e individualmente. TCE, artículo 230.

³⁸ TCE, artículo 230: "El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, de los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

A tal fin, será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia,

interponerse en un plazo de dos meses a partir de la publicación del acto o de su notificación, o a falta de ello a partir de que se tiene conocimiento del mismo. Si el recurso es fundado, el Tribunal declara nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado; salvo el caso de los reglamentos cuando el Tribunal declare su nulidad y señale que sus efectos deben ser considerados como definitivos.

- El recurso por *omisión o inactividad* procede cuando una de las instituciones comunitarias no ha adoptado una disposición o decisión individual exigida por el ordenamiento comunitario. Los Estados miembros y demás instituciones de la Comunidad, previo requerimiento de actuación al órgano incumpliente, pueden ejercitar el recurso en un plazo de dos meses posterior al requerimiento. También las personas físicas o jurídicas pueden recurrir³⁹.
- La *excepción de ilegalidad* es un mecanismo incidental que permite controlar, en cualquier

vicios sustanciales de forma, violación del presente Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión...

Toda persona física o jurídica podrá interponer en las mismas condiciones, recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente...".

TCE, artículos 232-233.

momento, la validez de los actos comunitarios, particularmente de los reglamentos, pudiendo hacerse valer en cualquier etapa del proceso principal promovido ante el Tribunal de Justicia, para pedir su inaplicabilidad⁴⁰.

- b) Los recursos por *incumplimiento de la normativa comunitaria* por los Estados miembros⁴¹. La Comisión, o cualquier otro Estado miembro, pueden iniciar, previo dictamen motivado de la Comisión, un proceso ante el Tribunal con el fin de demostrar el incumplimiento de otro Estado miembro, de las obligaciones derivadas de los tratados. Si el Tribunal declara el incumplimiento, el Estado está obligado a tomar todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia, con el objetivo de poner fin a su incumplimiento. Caso contrario, el Tribunal, siguiendo el dictamen de la Comisión, puede imponerle el pago de una cantidad de dinero a tanto alzado o una multa coercitiva.
- c) El proceso *contencioso de plena jurisdicción* permite que los actos normativos, particularmente los reglamentos, emanados del Parlamento y del Consejo, atribuyan una competencia jurisdiccional plena respecto a las sanciones previstas en dichos reglamentos⁴². En concreto, puede conocer de los recursos de indemnización por responsabilidad extracontractual de las comunidades, cuando se trate de establecer si

⁴⁰ TCE, artículo 241.

⁴¹ TCE, artículos 226-228.

⁴² TCE, artículo 229.

la Comunidad es o no responsable por los daños causados por sus instituciones y agentes en el ejercicio de sus funciones⁴³; la impugnación de las sanciones impuestas por las autoridades comunitarias (art. 229, TCE); los litigios de los funcionarios comunitarios contra las instituciones (art. 236, TCE).

- d) El recurso de *casación*, contra las sentencias dictadas por el Tribunal de primer grado, limitado a cuestiones de derecho (incompetencia, irregularidades del procedimiento, violación del Derecho Comunitario), y también contra las resoluciones que pongan fin a los procesos o resuelvan parcialmente la cuestión por el fondo o pongan fin a incidentes procesales sobre incompetencia, inadmisibilidad, medidas provisionales o suspensión de la ejecución del acto impugnado o de una sentencia⁴⁴.

Las competencias de *carácter prejudicial* permiten un marco especial de cooperación judicial y distribución de competencias para el ejercicio de la justicia comunitaria⁴⁵. El sometimiento mediato de

los litigantes ante los órganos jurisdiccionales nacionales, que tienen el deber de aplicar el Derecho Comunitario, establece la posibilidad de que el Tribunal de Justicia venga consultado por la vía prejudicial.

El reenvío prejudicial, establecido en el artículo 234 del TCE, permite dar una interpretación nomofiláctica uniforme del Derecho Comunitario aplicable, y establecer la validez o legalidad de las normas jurídicas comunitarias en cada caso concreto. Le corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre los siguientes aspectos⁴⁶:

- a) sobre la interpretación de los tratados;
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad y por el BCE; y
- c) sobre la interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, cuando dichos estatutos así lo prevean.

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano puede pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder fallar. Si la cuestión se plantea en un asunto pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean más recurribles, dicho órgano está obligado a someter la cuestión ante el Tribunal de Justicia.

La *competencia consultiva* del Tribunal de Justicia permite al Tribunal juzgar

⁴³ TCE, artículo 225: "El Tribunal de Justicia será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refiere el párrafo segundo del artículo 288".

⁴⁴ Estatuto del Tribunal de Justicia de la CE, artículos 49 a 54.

⁴⁵ "El procedimiento de la cuestión prejudicial constituye un instrumento de control indirecto de la uniformidad y legalidad del derecho comunitario, por lo que cabe calificarlo de "recurso indirecto" en la medida en que la competencia del TJ no es exclusiva, sino compartida con el juez nacional que plantea la cuestión, al que se trata por esta vía de auxiliar o ayudar en su tarea de aplicar la norma

comunitaria al caso concreto". Vilaboy Lois, s.f., p. 39.

⁴⁶ Ver, TCE, artículo 234.

la validez de una propuesta de acto, generando decisiones de carácter obligatorio⁴⁷. En estos casos, a diferencia del proceso contencioso, no existe un litigio previo que el Tribunal deba resolver.

2. Organización y competencias de la Corte Centroamericana de Justicia⁴⁸

La Corte Centroamericana de Justicia es el órgano jurisdiccional supranacional⁴⁹ del Sistema de la Integración Centroamericana y es el encargado de velar por la interpretación y aplicación del derecho comunitario centroamericano. Representa los más altos valores de la conciencia integracionista de la región.

Tiene sus antecedentes históricos más remotos en la Corte Centroamericana de Justicia⁵⁰ o Corte de Cartago⁵¹ de 1907, reconocida como el primer Tribunal de Justicia Internacional.

La Corte Centroamericana de Justicia es establecida, de manera expresa en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, como un órgano jurisdiccional permanente,

cuyas decisiones son obligatorias y vinculantes para los Estados miembros⁵².

Aunque su Convenio de Estatuto⁵³, suscrito en la Cumbre de Presidentes del 10 de diciembre de 1992, solo haya sido ratificado por tres países (Nicaragua, Honduras y El Salvador) está vigente desde el 2 de febrero de 1994, y en proceso de ratificación de los restantes Estados miembros, porque de conformidad con el Protocolo de Tegucigalpa, los Estados tienen el deber de negociarlo y ratificarlo. Costa Rica, cuyo expediente legislativo se encuentra archivado con un dictamen negativo de la Corte Suprema de Justicia, en diversas sentencias de la Sala Constitucional, incluso recientes⁵⁴, ha reconocido la vigencia de la Corte, como órgano oficial de la integración regional, al cual deben estar sometidos todos los ciudadanos de la región.

⁴⁷ TCE, artículo 300, inciso 6. "El Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones del presente Tratado...".

⁴⁸ Corte Centroamericana de Justicia, octubre, 2000.

⁴⁹ Sobre el tema véanse las recientes publicaciones de Perotti, 1999 y 2000.

⁵⁰ Gutiérrez, Carlos José. *La Corte de Justicia Centroamericana*. Tesis de Grado, publicada por la ODECA, 1957.

⁵¹ Hércules Pineda, Fabio. "Antecedentes del Tribunal de Justicia Centroamericano". En: *El Tribunal Centroamericano (la Corte Centroamericana de Justicia)*, Managua, Nicaragua, Editorial UNAH, Honduras, 1995, pp. 1-18.

⁵² Protocolo de Tegucigalpa, artículo 12, párrafo 4: "La Corte Centroamericana de Justicia, que garantizará el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo. La integración, funcionamiento y atribuciones de la Corte Centroamericana de Justicia deberán regularse en el Estatuto de la misma, el cual deberá ser negociado y suscrito por los Estados Miembros dentro de los noventa días posteriores a la entrada en vigor del presente Protocolo".

⁵³ Chamorro Mora, Rafael. "El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia". En: *El Tribunal Centroamericano (la Corte Centroamericana de Justicia)*, Managua, Nicaragua, Editorial UNAH, Honduras, 1995, pp. 57-68.

⁵⁴ Véanse, entre otras, las sentencias de la Sala Constitucional: N° 4638-96, N° 4640-96 y la N° 6619-99. En esta última resolución, la Sala hace suya la afirmación de que "...si Costa Rica aprobó la creación de la Corte Centroamericana de Justicia, es válida toda cláusula de Derecho Regional que se refiera a ella como órgano competente, independientemente de los reparos que se tengan contra su estatuto...". (Considerando III *in fine*).

La obligatoriedad y carácter vinculante de los fallos de la Corte Centroamericana⁵⁵ ha obligado recientemente a la totalidad de los Estados miembros del SICA a promover enmiendas al Protocolo de Tegucigalpa⁵⁶, para ajustarse a los criterios de la Corte. Enmiendas que, sin embargo, atentan contra la integridad del Sistema de la Integración⁵⁷.

2.1 Organización⁵⁸

La Corte representa la conciencia nacional de Centroamérica y es depositaria y custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana⁵⁹. Tiene su sede oficial en Managua (Nicaragua), donde funciona permanentemente, pero puede celebrar sesiones en el territorio de cualquier Estado miembro del SICA.

Ejercita sus funciones en sesión plenaria, pero también puede funcionar mediante Salas o Cámaras, para conocer cuestiones litigiosas que se sometan a su decisión. Las Salas emiten sus fallos en única instancia.

La Corte se integra con uno o más magistrados titulares por cada uno de los Estados, y cada titular tendrá un suplente. Los magistrados deben ser personas que gocen de alta consideración moral y reunir las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones judiciales. Del requisito de la edad se podrá

dispensar a jurisconsultos de notoria competencia, a juicio y resolución de la Corte de su respectivo país.

Los magistrados titulares y suplentes de la Corte son electos por las respectivas Cortes Supremas de los Estados, ejercen sus cargos durante 10 años y pueden ser reelectos, y solo pueden ser removidos de sus cargos por las causales y procedimiento establecido en el reglamento⁶⁰.

En el ejercicio de sus funciones, los magistrados deben garantizar plena independencia, inclusive respecto del Estado del cual sean nacionales y ejercerán sus atribuciones con imparcialidad⁶¹.

La Corte tiene un Presidente y un Vicepresidente. Tales cargos son rotativos, cada año, ejerce la Presidencia un magistrado titular, conforme al orden alfabético de cada país. El Vicepresidente debe ser nacional de un país diverso al del Presidente. El Presidente es el representante oficial de la Corte⁶².

La Corte nombra un Secretario General y dispone del nombramiento de los demás funcionarios que fueren necesarios⁶³. Tanto los magistrados titulares como el Secretario General deben tener su residencia en el país sede de la Corte⁶⁴.

2.2 Competencias y otras atribuciones

La Corte Centroamericana de Justicia tiene una competencia y jurisdicción muy amplia, "...con potestad para juzgar a petición de parte y resolver con autoridad de cosa juzgada, y su doctrina tendrá efectos vinculantes para todos los Estados,

⁵⁵ Estatuto de la CCJ, artículo 1.

⁵⁶ La enmienda suscrita por los Presidentes, en Managua, el 27 de febrero del 2002, pretende modificar el artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, para crear un mecanismo de solución de controversias comerciales distinto de la Corte.

⁵⁷ León Gómez, 2002.

⁵⁸ Valle López, 1995, pp. 1-18.

⁵⁹ Estatuto de la CCJ, artículo 6.

⁶⁰ Estatuto de la CCJ, artículos 7-12.

⁶¹ Estatuto de la CCJ, artículo 14.

⁶² Estatuto de la CCJ, artículos 16-19.

⁶³ Estatuto de la CCJ, artículos 19-20.

⁶⁴ Estatuto de la CCJ, artículo 21.

órganos y organizaciones que formen parte o participen en el "Sistema de la Integración Centroamericana", y para sujetos de derecho privado⁶⁵. Por la amplia competencia otorgada a la Corte en el Convenio de Estatuto y otros tratados y convenios regionales, se ha establecido la siguiente clasificación de competencias⁶⁶:

1. competencia internacional;
2. competencia de integración;
3. competencia consultiva;
4. competencia constitucional; y
5. competencia arbitral.

El artículo 22 del Estatuto de la Corte establece efectivamente un elenco de acciones relacionadas con tales materias. Le corresponde a la Corte:

- a) Conocer, a solicitud de cualquiera de los Estados miembros, de las *controversias* que se susciten entre ellos. Se exceptúan las controversias fronterizas, territoriales y marítimas, para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas. Previamente, las respectivas cancillerías deberán procurar un avenimiento, sin perjuicio de poder intentarlo posteriormente en cualquier estado del juicio.
- b) Conocer de las acciones de *nulidad y cumplimiento* de los acuerdos de los organismos del Sistema de la Integración Centroamericana.
- c) Conocer, a solicitud de cualquier interesado, acerca de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o de cualquier otra clase dictadas por un Estado, cuando

65

Estatuto de la CCJ, artículo 3.
66 Chamorro Mora, 2000, pp. 35 y ss.

- d) Conocer y fallar, si así lo decide, *como árbitro*, de los asuntos en que las partes la hubieren solicitado como Tribunal competente. También podrá decidir, conocer y resolver un litigio *ex æquo et bono*, si los interesados, lo convienen.
- e) Actuar como Tribunal de *consulta permanente* de las cortes supremas de justicia de los Estados, con carácter ilustrativo.
- f) Actuar como órgano de *consulta* de los organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, en la interpretación y aplicación del "Protocolo de Tegucigalpa de reformas a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)" y de los instrumentos complementarios y actos derivados de los mismos.
- g) Conocer y resolver a solicitud del agraviado de conflictos que puedan surgir entre los poderes u órganos fundamentales de los Estados, y cuando de hecho no se respeten los fallos judiciales.
- h) Conocer de los asuntos que someta directa e individualmente cualquier afectado por los acuerdos de los órganos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana.
- i) Conocer de las controversias o cuestiones que surjan entre un Estado centroamericano y otro que no lo sea, cuando de común acuerdo le sean sometidos.
- j) Hacer estudios comparativos de las legislaciones de Centroamérica para

lograr su armonización y elaborar proyectos de leyes uniformes para realizar la integración jurídica de Centroamérica. Esta labor la realizará en forma directa o por medio de institutos u organismos especializados como el Consejo Judicial Centroamericano o el Instituto Centroamericano de Derecho de Integración.

- k) Conocer en última instancia, en apelación, de las resoluciones administrativas, dictadas por los órganos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, que afecten directamente a un miembro del personal del mismo y cuya reposición haya sido denegada.
- l) Resolver en *consulta prejudicial* requerida por todo juez o tribunal judicial que estuviere conociendo de un caso pendiente de fallo encaminada a obtener la aplicación o interpretación uniforme de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del "Sistema de la Integración Centroamericana", creado por el "Protocolo de Tegucigalpa", sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo.

Conforme a dichos criterios, la Corte tiene facultad para determinar su competencia en cada caso concreto, interpretando los tratados o convenciones pertinentes al asunto en disputa y aplicando los principios del Derecho de Integración y del Derecho Internacional.

Hasta ahora, la materia de derechos humanos resulta excluida de la competencia de la Corte, por disposición expresa del artículo 25 del Estatuto, que remite a la competencia exclusiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

"Al dotarse a la Corte Centroamericana de Justicia de facultad jurisdiccional, se le tipifica como el Órgano Judicial del sistema de única y de última instancia, teniendo además potestades de naturaleza materialmente administrativas e incluso legislativas, en cuanto su doctrina y consultas (arts. 3 y 24 del Estatuto) son vinculantes y obligatorias, para los Estados.

La jerarquía normativa de los textos legales de la Corte, por el orden de mención, es en el siguiente orden: a) El Protocolo de Tegucigalpa como instrumento origen del Sistema (Art. 1°); b) El Estatuto; c) Los reglamentos (Art. 24 f del P. Tegucigalpa y 4, 5, 24 y 46 del Estatuto); y d) Las Ordenanzas (Arts. 4, 5, 24, 43 y 46 del Estatuto). El Reglamento tiene carácter general y la Ordenanza de Procedimientos es específica para determinar y regular el procedimiento y la forma de ejercer las funciones de la Corte⁶⁷.

La Corte dictó su Ordenanza de Procedimientos⁶⁸ que entró en vigor, para los Estados que ratificaron su Estatuto, a partir del 1 de enero de 1995. En ella se establece un proceso ordinario, que podría llamarse "contencioso", y procesos especiales que comprenden: el recurso de apelación, las consultas, la interpretación prejudicial, las demandas de nulidad y cumplimiento y las controversias constitucionales.

⁶⁷ León Gómez, 1997, pp. 43-44.

⁶⁸ León Gómez, 1995, pp. 1-18.

III. EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO COMUNITARIO CENTROAMERICANO (CASO NICARAGUA C. HONDURAS)⁶⁹

1. Generalidades⁷⁰

La Corte Centroamericana de Justicia, como órgano jurisdiccional regional supranacional, forma parte del Sistema de la Integración Centroamericana (creado por el Protocolo de Tegucigalpa de 1991) y tiene como función principal: *garantizar el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo. Además, toda controversia sobre interpretación o aplicación de las disposiciones contenidas en el Protocolo constitutivo del SICA y demás instrumentos complementarios o derivados deben ser sometidos a la Corte*⁷¹.

La instauración y funcionamiento de la Corte, mediante la aprobación y la ratificación de su Estatuto⁷² y respectiva Ordenanza de Procedimientos⁷³, fortalece el

proceso de integración regional y el derecho comunitario centroamericano en sus tres dimensiones: el derecho comunitario institucional, al crearse un órgano jurisdiccional para resolver las controversias de la comunidad centroamericana; el derecho comunitario sustancial, al contribuir mediante sus fallos al fortalecimiento del proceso y las políticas regionales y; el derecho procesal comunitario, al generar los principios y procedimientos necesarios para el correcto funcionamiento del sistema.

La Corte representa los más altos valores de la "conciencia centroamericana" y debe velar por la recta aplicación y adecuada interpretación del derecho comunitario originario y derivado. Sus sentencias son vinculantes para los Estados miembros. Tiene una competencia muy amplia como Tribunal de Justicia regional y también puede, entre otras, asumir funciones de Tribunal arbitral por delegación expresa de las partes. Está conformado por magistrados imparciales e independientes, de gran trayectoria jurídica, propuestos por las cortes supremas de cada país miembro. Aunque no todos los países centroamericanos han ratificado el Convenio ni los estatutos constitutivos de la Corte, sus sentencias y resoluciones son de carácter vinculante y, por ende, deben ser respetadas por los Estados miembros.

La Corte ha venido sentando importantes criterios jurisprudenciales para la formación de un derecho comunitario centroamericano, siguiendo muy de cerca la experiencia europea, con el fin de garantizar la aplicación de las políticas integracionistas previstas en los tratados y protocolos tendientes a conformar una unión económica y política en la región centroamericana. Ha sentado como principios del Derecho Comunitario su carácter vinculante

⁶⁹ Corte Centroamericana de Justicia. Sentencia de las 11 hrs., del 27 de noviembre del 2001. *Nicaragua c. Honduras. Causa por incumplimiento de las normas comunitarias del SICA.*

⁷⁰ Entre otras, consúltense las siguientes obras: Gutiérrez, 1957; Corte Centroamericana de Justicia (varios autores). *La Corte de Managua, Defensa de su Institucionalidad.* Managua, 1era. edición, 1997; Chamorro Mora, 2000. Y el siguiente ensayo: Giannattai Avilés, 2002.

⁷¹ Protocolo de Tegucigalpa, de la carta de la ODECA, suscrito el 13 de diciembre de 1991.

⁷² Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, del 10 de diciembre de 1992.

⁷³ Ordenanza de Procedimientos, vigente a partir del 1 de enero de 1995.

y de aplicación directa, afirmando su primacía frente al Derecho Interno de los Estados. Se ha pronunciado a favor de una interpretación sistemática, material y evolutiva, dando prioridad al Derecho Comunitario frente al método intergubernamental o de simple cooperación interestatal.

Los principios fundamentales del Derecho Comunitario, reconocidos por la Corte, son entre otros, el de primacía, el de subsidiariedad, el de gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración (que implican su "irreversibilidad"). Además, se integran los principios de solidaridad, seguridad jurídica, responsabilidad y buena fe, así como el respeto de los principios y normas que integran el Derecho Comunitario y el Derecho Internacional.

En el presente análisis de caso, nos proponemos evidenciar cómo la Corte Centroamericana de Justicia, actuando como Tribunal Jurisdiccional, ha fortalecido el proceso de integración regional centroamericano y el derecho comunitario centroamericano, al establecer la responsabilidad de un Estado por el incumplimiento de las normativas regionales integracionistas⁷⁴. Además, pretendemos poner de relieve algunos aspectos procesales y sustanciales que, independientemente de lo resuelto por la Corte, pueden permitir la discusión jurídica y el enriquecimiento de la materia procesal comunitaria centroamericana.

2. Principios generales del derecho procesal comunitario⁷⁵

Previo al análisis del caso, es fundamental hacer una breve reseña de los

⁷⁴ Sobre el tema de la responsabilidad del Estado frente a la Comunidad, véase la obra reciente de Pérez González, 2001.

⁷⁵ Biavati & Carppi, 2001, pp. 51 ss.

principios del proceso contencioso comunitario que, en líneas generales, siguen muy de cerca los reconocidos en el derecho comunitario europeo. Es importante señalar que el contencioso comunitario no se presenta como un único proceso, sino que está regulado por disposiciones comunes (características de un ordinario) y varios procesos especiales (incidentales o sumarios), cuyas disposiciones se encuentran mezcladas entre sí, dejando amplia libertad al Tribunal⁷⁶. Justamente, una de las características del proceso comunitario es su carácter fragmentario, de ahí que la Corte ejerza un papel fundamental en la creación de reglas procesales en caso de que no hayan sido previstas para determinados casos concretos⁷⁷.

Podrían señalarse como principios generales del proceso comunitario los siguientes⁷⁸:

- *Amplias facultades del Tribunal y principio dispositivo*: la Corte tiene facultades, desde el inicio del proceso, para determinar su propia

⁷⁶ Esto se debe a que "el legislador comunitario maneja y confunde procedimientos, acciones y recursos, y regula de forma asistemática los diferentes procesos; sin concretar sus principios, estableciendo una normativa confusa y poco sistemática...". Díaz Jiménez, 1996, p. 22.

⁷⁷ Conforme al Estatuto y a la Ordenanza de Procedimientos, la Corte podrá señalar los procedimientos a seguirse, en lo no previsto, manteniendo la objetividad e igualdad de derechos de las partes y la garantía del debido proceso.

⁷⁸ Los principios procesales señalados se extraen del análisis sistemático de los instrumentos procesales comunitarios centroamericanos aplicados por la Corte, particularmente su Estatuto y Ordenanza de Procedimientos, bajo un estudio comparado con la experiencia y principios del derecho procesal comunitario europeo.

competencia, decretar medidas cautelares, decretar las pruebas, impulsar de oficio el proceso, con independencia de las peticiones de las partes, fijar la audiencia oral y pública, valorar la prueba ampliamente, etcétera. Estas facultades son complementarias a las iniciativas procesales de las partes, que tienen un papel medular en el impulso del proceso, la práctica de las pruebas, la delimitación del objeto de la pretensión, los alegatos de conclusiones, etcétera.

- *Principio del contradictorio:* como parte del debido proceso, se debe garantizar el contradictorio y la igualdad de las partes en todas las actuaciones procesales, escuchando a las partes y otorgándoles el derecho de defensa (salvo en casos de urgencia, como serían las medidas cautelares, cuando se den los presupuestos correspondientes). Las partes tienen derecho a conocer los argumentos jurídicos y fundamentos fácticos de la contraria y tienen derecho a rebatirlos ofreciendo su prueba respectiva.
- *Oralidad y publicidad:* una de las etapas más importantes del proceso es la audiencia oral y pública, donde la Corte escucha, de viva voz, los hechos y pruebas en que fundan las partes sus pretensiones, garantiza el debate, la inmediatez y el contacto del juez con las partes y con el objeto de la controversia.
- *Gratuidad en la justicia comunitaria:* la gratuidad significa que los litigantes no están sujetos a cargas fiscales o procesales de tipo económico, esto garantiza el acceso de cualquier sujeto al proceso judicial.

- *Poco formal o antiformalista:* este principio es fundamental, pues ante la presencia de defectos no sustanciales de forma, la Corte ha establecido la flexibilidad, evitando nulidades excesivas que puedan afectar la buena marcha de los procedimientos.
- *Libre valoración probatoria, congruencia y plenitud:* la Corte está facultada para apreciar la prueba en su conjunto, razonando el fallo con los criterios de valoración que aplique. Debe resolver cualquier controversia que sea sometida a su conocimiento, en todos los puntos y extremos objeto del debate, no pudiendo negarse a fallar alegando silencio u oscuridad de la normativa comunitaria.
- *Principio de control de legalidad:* la Corte debe garantizar el respeto del derecho, tanto en la interpretación como en la ejecución de las normas comunitarias originarias o derivadas.
- *Principio de obligatoriedad y ejecutoriedad de sus resoluciones:* sus sentencias producen cosa juzgada material, son obligatorias y pueden ser ejecutadas del mismo medio y modo que las sentencias nacionales.

3. Síntesis del caso⁷⁹

3.1 Antecedentes

Los antecedentes inmediatos del conflicto sometido al conocimiento de la Corte se remontan a principios del siglo XX.

⁷⁹ Existe un estudio universitario sobre este caso: Páez R., 2001, cuyos resultados conclusivos y recomendaciones fueron analizados luego de haber terminado este comentario de sentencia, coincidiendo en

El 24 de marzo de 1928, mediante el Tratado Bárcenas Meneses-Esquerro suscrito entre Nicaragua y Colombia, el primer país reconoció la soberanía del segundo sobre el Archipiélago de San Andrés; sin embargo, en el acto de ratificación, el Congreso de Nicaragua aceptó, pero indicando que el Archipiélago de San Andrés no se extiende al oeste del meridiano 82° de Greenwich, lo cual fue aceptado en el canje de los instrumentos de ratificación del 5 de mayo de 1930. Colombia interpreta que el meridiano 82° constituye una frontera marítima entre ambos países. El 2 de agosto de 1986, cuando Nicaragua se encontraba en pleno conflicto bélico, Colombia suscribió con Honduras el Tratado de Delimitación Marítima en el Mar Caribe López-Ramírez, el cual no había sido ratificado por Honduras. En noviembre de 1999, el Gobierno de Honduras logró el consenso para su ratificación, lo cual se produjo en modo efectivo el 30 de noviembre de 1999. Nicaragua se oponía a la ratificación del Tratado, por sostener que afecta su soberanía nacional, su espacio territorial marítimo y, en consecuencia, contraviene la integridad comunitaria centroamericana, al ser ambos Estados parte del Sistema de la Integración Centroamericana⁸⁰.

3.2 Origen del proceso y causa de pedir

Entre el 27 y 28 de noviembre de 1999, el Gobierno de Honduras comunicó a Nicaragua su voluntad de ratificar el Tratado de Delimitación Marítima con Colombia,

las reflexiones personales que aquí se abordan desde un punto de vista sistemático.

⁸⁰ Ver documentos del Expediente 5-29-11-99, folios 340 y 94.

suscrito en 1986. El 29 de noviembre Nicaragua estableció la demanda contra Honduras, ante la Corte, alegando la violación de diversas normas comunitarias, entre ellas, el Tratado Marco de Seguridad Democrática⁸¹ y del Protocolo de Tegucigalpa. Solicitó en sus pretensiones: 1. Medida cautelar para que Honduras se abstuviera de ratificar el Tratado. 2. Declarar la violación de instrumentos jurídicos de la integración. 3. Determinar la responsabilidad internacional y las reparaciones correspondientes. Basó la demanda en los artículos 22, inciso b) y 31 del Estatuto de la Corte.

El 30 de noviembre de 1999, la Corte resolvió por voto de mayoría sobre su competencia (al tratarse de un incumplimiento de normas comunitarias y no de un conflicto fronterizo) y admitió la demanda (haciendo caso omiso de sus defectos formales "no sustanciales"). Notificó al Estado de Honduras la medida cautelar ese mismo día, la cual también puso en conocimiento de los demás miembros del SICA. El Parlamento Centroamericano, en sesiones celebradas el 29 y 30 de noviembre y el 1 y 2 de diciembre, dictó una resolución instando a Honduras a desistir del trámite de ratificación del Tratado.

El 1 de diciembre de 1999 se publica el decreto presidencial de Honduras 2-99-E (que ya había sido firmado el 9 de noviembre), mediante el cual se ratifica el Tratado. Ese mismo día, el Subsecretario de Estado de Honduras presenta un escrito ante la Corte, alegando la incompetencia y la violación de reglas fundamentales del debido proceso; sostuvo que se trata de un problema de delimitación marítima, ajeno a la

⁸¹ Tratado Marco de Seguridad Democrática, suscrito el 26 de diciembre de 1997, artículo 27, inciso f) y artículo 26, inciso l).

integración regional y que la suscripción del Tratado se hizo de acuerdo con la Convención de Viena, artículo 5.

El 9 de diciembre de 1999, Honduras solicitó la nulidad de lo actuado. La Corte dio audiencia a Nicaragua sobre el incidente por 15 días, y mediante resolución interlocutoria del 17 de enero del 2000 resolvió: ratificar su competencia para el caso (artículo 30); rechazar la nulidad; y declarar el incumplimiento de la medida cautelar, ordenando notificar a los Estados parte del SICA (artículo 39 del Estatuto).

La defensa hondureña, durante todo el proceso, se basó en los vicios procesales (falta de competencia, nulidades) y en la inexistencia del incumplimiento a las normas regionales, por tratarse de un mero conflicto fronterizo sometido a las reglas de Derecho Internacional.

3.3 *La sentencia de la Corte*

El fallo fue dictado a las 11 horas del 27 de noviembre del 2001. En su parte resolutive y por mayoría de votos la Corte declaró:

"I. Que el Estado de Honduras, al ratificar el "Tratado de Delimitación Marítima entre la República de Honduras y la República de Colombia", denominado "Tratado López Ramírez", en la forma como lo ha efectuado y tal como se ha relacionado, ha infringido el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), en sus artículos 3, letras f, g, h, i, j; 4 letras e, d, g, h, i, 6 y 7; II. Que como consecuencia de dicha infracción el Estado de Honduras incurre en responsabilidad;

III. Que la Corte se abstiene de determinar la cuantía que en concepto de reparación se reclama por la responsabilidad incurrida, por no haberse aportado la prueba respectiva que hubiera permitido cuantificarla".

Hubo dos *votos salvados*: el primero declara sin lugar la demanda por incompetencia del Tribunal y la nulidad de todo lo actuado, así como improcedentes las pretensiones alegadas en escrito de ampliación de demanda; el segundo, también señala la incompetencia del Tribunal por tratarse de un asunto de naturaleza limítrofe, aplicando las causales (taxativas) del artículo 22, y la falta de prueba sobre la "pretendida pertenencia del bien patrimonial supuestamente afectado".

4. **Análisis de los presupuestos procesales**

En el caso analizado, la Corte resolvió en su primera resolución (auto del 30 de noviembre de 1999) sobre la existencia o no de los presupuestos procesales.

4.1 *La competencia de la Corte Centroamericana de Justicia*

La competencia de la Corte, como tribunal comunitario, se rige por el principio de atribución, lo cual significa que son los tratados y protocolos constitutivos, y sus actos derivados, los que establecen los criterios para fijar dicha competencia comunitaria. Desde un punto de vista puramente doctrinal, podría distinguirse entre una competencia genérica (*numerus apertus*) contenida en los instrumentos constitutivos, y una competencia específica (*numerus clausus*) contenida en el Estatuto.

- a) *La competencia genérica:* es atribuida en el Tratado Constitutivo del SICA, que es el Protocolo de Tegucigalpa, que establece como función de la Corte garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución de la normativa comunitaria⁶², y en el cual se establece que: "Toda controversia sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones contenidas en el presente Protocolo y demás instrumentos a que se refiere el párrafo anterior, deberá someterse a la Corte Centroamericana de Justicia". Las atribuciones específicas de la Corte serán reguladas por el Estatuto que, en su exposición de motivos, señala que "...tendrá una jurisdicción y competencia, amplia y completa..."⁶³. Y, efectivamente, en su artículo 30 se establece: "Conforme a las normas antes establecidas, la Corte tiene facultad para determinar su competencia en cada caso concreto, interpretando los tratados o convenios pertinentes al asunto en disputa y aplicando los principios del Derecho de Integración y del Derecho Internacional". Estas disposiciones le dejan un amplio margen de libertad a la Corte para fijar su competencia, tomando en consideración e interpretando los criterios fijados para casos específicos en los cuales se atribuye o se excluye su competencia (artículo 22). Este criterio de *numerus apertus* es el que, por

⁶² Protocolo de Tegucigalpa, artículos 12 y 35; Estatuto, artículo 2; Ordenanza de Procedimientos, artículo 2.

⁶³ Convenio de Estatuto de la Corte, Exposición de Motivos, p. 3.

- jurisprudencia de la misma Corte, debe prevalecer en caso de duda sobre la competencia del Tribunal.
- b) *La competencia específica:* está contenida, en modo enunciativo, en los artículos 22 del Estatuto y 5 de la Ordenanza de Procedimientos. Entre otras acciones, se comprende:
- a) Conocer, a solicitud de cualquiera de los Estados miembros, de las controversias que se susciten entre ellos. Se exceptúan las controversias fronterizas, territoriales y marítimas, para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas. Previamente, las respectivas cancillerías deberán procurar un avenimiento, sin perjuicio de poder intentarlo posteriormente en cualquier estado del juicio. b) Conocer de las acciones de nulidad y de incumplimiento de los acuerdos de los organismos del SICA. c) Conocer, a solicitud de cualquier interesado, acerca de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o de cualquier otra clase dictadas por un Estado, cuando afecten los convenios, tratados y cualquier otra normativa del Derecho de la Integración Centroamericana, o de los acuerdos o resoluciones de sus órganos u organismos...⁶⁴.
- c) *El caso en conflicto y competencia de la Corte:* en el caso que nos ocupa, es evidente que el supuesto fáctico de la controversia no era muy

⁶⁴ Convenio de Estatuto de la Corte, artículo 22. Los otros supuestos se refieren a la competencia arbitral (inciso d), consultiva (incisos e y f), prejudicial (inciso l) y otras. Se excluye en forma expresa también la materia de derechos humanos (artículo 25).

claro, pues, por un lado, la parte actora alega la aplicación o cumplimiento de la normativa regional integracionista y, por otro, la demandada invocó aspectos de orden internacional (delimitaciones fronterizas, derecho del mar, derecho de los tratados) y, por ende, la incompetencia. La actora citó como fundamento el artículo 22, inciso b) del Estatuto. Sin embargo, la Corte, atendiendo al cuadro fáctico y a las pretensiones planteadas, señaló que al tratarse de un supuesto de incumplimiento o violación de normas comunitarias del SICA, cae bajo la competencia del Tribunal. La parte demandada nunca estuvo de acuerdo con la competencia de la Corte y durante todo el proceso lo alegó, haciendo énfasis en que no se estaba atacando ningún acuerdo de los órganos del SICA. Su tesis fue respaldada por un criterio de minoría, muy respetable, que pone énfasis en que se trata de un conflicto provocado por diferencias fronterizas por cuestiones marítimas, caso en el cual la Corte no tendría competencia si los Estados no acuerdan su sometimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, inciso a).

Comentario personal: es evidente, en este caso, que la Corte aplicó un criterio abierto de competencia, atendiendo a las facultades que le concede el artículo 30 del Estatuto "...para determinar su competencia en cada caso concreto, interpretando los tratados o convenciones pertinentes al asunto en disputa y aplicando los principios del Derecho de integración y del Derecho internacional..." y que reitera el artículo 4

de la O.P. Le otorgó mayor peso al derecho de la integración y al fortalecimiento de la integridad territorial de los países miembros de la Comunidad Centroamericana. Le restó importancia, dejándolo para otra instancia, al conflicto fronterizo.

Por otro lado, se advierte desde ahora que es evidente que Nicaragua se apresuró a plantear una demanda, con las deficiencias que la misma Corte notó y que fueron posteriormente alegadas, ante la notificación sorpresiva de Honduras de querer ratificar el Tratado de Delimitación Marítima, lo cual atentaba, según su criterio, no solo contra la soberanía territorial, sino, para el caso, contra la Comunidad Centroamericana, violándose principios fundamentales del ordenamiento comunitario, según alegó. Al igual que esa demanda fue apresurada, también la decisión de la Corte era urgente, pues la medida cautelar que se solicitaba, como veremos, debía ser resuelta casi en forma inmediata.

4.2 *Formalidades de la demanda, sujetos y representación: la existencia de defectos formales "no esenciales"*

a) *En cuanto a los sujetos y su representación:* el proceso contencioso comunitario tiene la particularidad, a diferencia de otros tribunales internacionales, que están legitimados para intervenir en él no solo los Estados, sino también los órganos del SICA, los poderes u órganos fundamentales de los Estados, en los casos que el Estatuto establece, y los particulares, sean personas naturales o jurídicas⁸⁵. Cada uno de dichos sujetos procesales puede comparecer a la tramitación del juicio, pero debe conferir poder a un abogado en ejercicio

⁸⁵ Ordenanza de Procedimientos, artículo 3.

para que intervenga en el proceso. Además, deben presentar los documentos para acreditar su personería, debidamente autenticados⁸⁶.

En este caso, intervienen como actor y demandado dos Estados miembros del SICA y, por tanto, poseen legitimación. La Corte, al revisar los presupuestos procesales notó la existencia de defectos formales, tanto en el modo de presentar la demanda como en los requisitos exigidos. Efectivamente, la demanda fue dirigida al Secretario y no directamente a la Corte, no se presentó la personería jurídica ni el poder y el libelo de demanda fue parco al establecer los fundamentos de hecho y de derecho. En una aplicación estricta y literal de las normas estatutarias, la Corte no debía dar curso a la demanda⁸⁷. Sin embargo, la Corte recurrió una vez más a sus facultades procesales y, descartando el rigorismo formal, indicó, "...no obstante la falta de algunos requisitos de forma *no esenciales en la demanda y la omisión de algunos fundamentos de derecho correspondientes, debe admitirse esta...*". Efectivamente, la Corte aplica el principio de poca formalidad en el proceso y, en el transcurso del mismo, se llegan a subsanar los defectos apuntados. El voto salvado, siempre respetable, al igual que la parte demandada, sostuvieron la inadmisibilidad

de la demanda y consecuente nulidad de las actuaciones por la existencia de esos defectos procesales al originarse la litis.

Comentario personal: en este caso, es claro que existían defectos procesales que debieron corregirse desde el inicio del proceso. Probablemente la Corte, atendiendo no tanto a la demanda en sí, sino a la medida cautelar solicitada (cuyos presupuestos de *fumus bonis juris*, *periculum in mora* e irreparabilidad del daño eran alegados), le restó importancia a tales defectos para que la resolución interlocutoria pudiera desplegar en forma inmediata todos sus efectos jurídicos y hacer efectiva la tutela judicial. Este no fue el criterio del voto minoritario, quien sostuvo la imposibilidad de decretar la medida de urgencia, al existir la falta de competencia y los vicios procesales apuntados. Pero la Corte, evidentemente, omitió hacer las prevenciones necesarias para que los defectos procesales "no esenciales" fueran corregidos por la parte actora. Pese a ello, la actora los corrigió en su oportunidad y, por tanto, los vicios fueron subsanados.

5. Análisis de las medidas cautelares y cuestiones incidentales: sus efectos jurídicos

5.1 El proceso cautelar

El *proceso cautelar o medidas cautelares "atípicas"* dentro del contencioso comunitario está contemplado en el artículo 31 del Estatuto, que indica: "La Corte podrá dictar las medidas prejudiciales o cautelares que considere convenientes para resguardar los derechos de cada una de las partes, desde el momento en que se admita alguna reclamación contra uno o

⁸⁶ Ordenanza de Procedimientos, artículos 7 y 8.

⁸⁷ La O.P. en su artículo 10, párrafo segundo dispone: "El Tribunal *no dará curso a escritos en que no se cumplan los requisitos exigidos y prevendrá a las partes que subsanen las omisiones en que hayan incurrido*". Además, el artículo 32 agrega: "No se dará curso a una demanda en que dejen de exponerse los hechos y los fundamentos de derecho constitutivos de la cuestión o cuestiones controvertibles...".

más Estados, órganos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, hasta que se falle definitivamente. En ese sentido podrá fijar la situación en que deban permanecer las partes contendientes a solicitud de cualquiera de ellas, a fin de no agravar el mal y de que las cosas se conserven en el mismo estado mientras se pronuncia la resolución correspondiente". Las medidas que tome la Corte deben ser comunicadas en forma inmediata a las partes, por la vía más rápida, así como a los Estados miembros⁸⁸. La resolución o auto que la resuelva debe ser fundamentada con consideraciones de hecho y de derecho, y producen efectos vinculantes obligatorios para los Estados, y se pueden ejecutar como si se tratara de una resolución de un tribunal nacional⁸⁹. Si se produce un incumplimiento, la Corte debe comunicarlo a los otros Estados para que aseguren su ejecución⁹⁰.

En el presente caso, la Corte, en resolución del 30 de noviembre de 1999, consideró que "...dada la *urgencia* de la situación planteada, y el *peligro* en que se coloca el proceso de integración,... solicitar al Estado de Honduras que suspenda el trámite de ratificación del aludido Tratado" y resolvió: "II. A fin de resguardar los derechos de las partes dictase la medida cautelar consistente en que el Estado de Honduras suspenda el procedimiento de ratificación y trámites posteriores para la puesta en vigor del Tratado de Delimitación Marítima... hasta que se pronuncie el fallo definitivo; providencia cautelar que se comunicará inmediatamente por la vía más

rápida a las partes interesadas, así como a los demás Estados miembros". Evidentemente, en este caso la Corte está favoreciendo el interés en la integración regional, y no el interés individual de un Estado, al ordenar semejante medida cautelar, con la cual la parte demandada nunca estuvo de acuerdo y no la ejecutó, no hubo cumplimiento efectivo de dicha medida cautelar y, por tanto, no desplegó los efectos jurídicos deseados, pues prácticamente, para esa fecha, ya había sido firmado el instrumento de ratificación y puesta en vigor del Tratado, tal y como consta en la publicación de la *Gaceta Oficial* de Honduras del 1 de diciembre de 1999.

El incumplimiento de la medida cautelar, por parte de Honduras, tuvo como resultado la imposición, mediante la resolución judicial del 17 de enero del 2000, de la sanción prevista en el artículo 39 del Estatuto, es decir, la comunicación a los Estados parte del SICA de dicho incumplimiento de una resolución del más alto tribunal jurisdiccional del sistema. El Gobierno de Honduras nunca estuvo de acuerdo con la medida cautelar ni con el incumplimiento, pues alegó violación a las normas fundamentales del debido proceso internacional, al no dársele audiencia previa sobre el proceso cautelar para poder combatir sus presupuestos.

Comentario personal: evidentemente, la Corte estaba facultada en este caso para decretar la medida cautelar solicitada (al no existir vicios sustanciales de procedimiento y al haber determinado su competencia en forma definitiva), máxime que se constataron los presupuestos necesarios para acogerla. El peligro en la demora del proceso, el aparente derecho reclamado por Nicaragua y las consecuencias

⁸⁸ Estatuto de la Corte, artículo 31; Ordenanza de Procedimientos, artículo 17.

⁸⁹ Estatuto de la Corte, artículo 39.

⁹⁰ Estatuto de la Corte, artículo 39 *in fine*.

de daños irreparables que podía sufrir el Estado reclamante y, en general, la comunidad centroamericana, eran evidentes. Eso se deduce de las propias resoluciones de la Corte. Cuando se trata de este tipo de presupuestos, no es necesario notificar en forma previa el proceso cautelar a la parte contraria porque, lógicamente, con mayor razón se vería truncada la posibilidad de ejecutar y hacer cumplir la medida. Este caso puede calificarse como de "imposibilidad sobrevenida inminente", derivada de la misma actuación del Estado demandado. De ahí la decisión de la Corte de comunicar su incumplimiento a los demás Estados. Por otra parte, debe indicarse que el proceso contencioso comunitario se rige por la amplitud de las facultades del Tribunal, y en este caso, aún cuando no se hubiere solicitado la medida, la Corte está facultada para decretarla de oficio desde el inicio del proceso, según lo dispone el Estatuto.

5.2 *El proceso incidental*

El proceso incidental o cuestiones incidentales: como hemos indicado, el proceso contencioso comunitario es híbrido, a veces con contradicciones, a veces con lagunas. Por ende, está sujeto a la interpretación y construcción jurisprudencial que vaya haciendo la Corte de las disposiciones normativas, la cual debe ir integrando la materia de acuerdo con los casos y conflictos procesales que se presenten. Ni el Estatuto ni su Ordenanza previeron el proceso incidental. Sin embargo, el artículo 22, inciso 2, al referirse a la naturaleza de los autos, indica que estos tienen por objeto resolver una cuestión incidental, y al pronunciarse, el Tribunal debe establecer una relación fundamentada de los puntos de

hecho y de derecho controvertidos⁹¹. Tal construcción no puede ser arbitraria, por el contrario, deben aplicarse los principios de objetividad de los derechos de las partes, la igualdad procesal y la garantía del debido proceso⁹². Ello implica la necesidad de otorgar la audiencia respectiva a las partes para que aleguen lo que corresponda y presenten prueba de descargo.

En este caso, la parte demandada, Honduras, alegó la nulidad de actuaciones incluso desde antes de contestar la demanda. Efectivamente, el 1 de diciembre de 1999 (justamente el mismo día que salía publicada en la *Gaceta Oficial* de Honduras, la ratificación del Tratado), el Subsecretario de Estado de Honduras presentó su primer gestión ante la Corte, alegando su incompetencia, la violación de reglas fundamentales del proceso judicial y la falta de agotamiento de las vías alternativas de solución de conflictos entre Estados, a través de un entendimiento. De dicho incidente, la Corte otorgó audiencia por 15 días a Nicaragua, quien rechazó los alegados motivos de nulidad y la imposibilidad de dialogar con el Gobierno de Honduras en tan poco tiempo. La Corte, pese a que dio audiencia sobre el incidente, aplicando con amplitud el artículo 64 de la Ordenanza, posteriormente, en resolución del 17 de enero del 2000, lo rechazó, indicando que "...no estando previsto en la normativa que rige a este Tribunal lo solicitado por el apoderado de la República de Honduras referente a la nulidad de actuaciones, y por tratarse de una resolución de las comprendidas en la parte primera del artículo 39 del

⁹¹ Ordenanza de Procedimientos, artículo 28 en relación con el artículo 22, inciso 2.

⁹² Ordenanza de Procedimientos, artículo 64.

Convenio de Estatuto, que no admiten recurso alguno... declárese sin lugar esta solicitud".

Comentario personal: evidentemente, si la Corte había otorgado audiencia sobre el incidente debió de resolverlo por el fondo, y no rechazarlo simplemente. Debía establecer las consideraciones de hecho y de derecho correspondientes. Este fue el criterio del voto de minoría. La Corte tenía suficientes elementos o argumentaciones jurídicas para rechazar la nulidad, pero no hizo uso de ellas. Se basó en un criterio puramente formal y de taxatividad impugnativa de sus propias resoluciones. Sin embargo, soy del criterio, que el proceso incidental, como indica el voto salvado, es un proceso (y no propiamente un recurso) y como tal debió de haber sido resuelto, máxime que se había otorgado la oportunidad a las partes de aportar prueba y alegar lo que tuvieran a bien. Como señala el Estatuto, los autos que resuelven cuestiones incidentales deben ser motivados y resolver los puntos de hecho y de derecho sometidos a conocimiento de la Corte, y para ello tiene 5 días después de la conclusión de las diligencias del *incidente*⁹³. Es necesario garantizar a las partes la igualdad, el contradictorio y el debido proceso, resolviendo las gestiones que se presenten. Según nuestro análisis, la insatisfacción de la parte demandada, del modo en que la Corte resolvió el incidente, se mantuvo durante todo el proceso, pues reiteró la nulidad en todo momento, incluso en la audiencia pública. Lógicamente, la cuestión estaba precluida.

⁹³ Ordenanza de Procedimientos, artículos 25 y 28.

6. La resolución de fondo: la *causa petendi*: el incumplimiento y la responsabilidad. Los principios de derecho comunitario en la doctrina de la Corte

6.1 *Legitimación, interés y pretensiones*

- a) La legitimación *ad causam* del proceso contencioso comunitario es muy amplia. Puede versar sobre los diversos tipos de acciones o recursos que puedan plantearse ante la Corte, conforme a los criterios ya establecidos. La legitimación de los Estados partes es quizás una de las más amplia, pues comprende todas las cuestiones o controversias que entre Estados centroamericanos ocurran, cualquiera que sea su origen y naturaleza⁹⁴, particularmente aquellas previstas en los literales a), b) y c) del artículo 22 de su Estatuto. Controversias, nulidad e incumplimiento de acuerdos, o disposiciones de cualquier clase dictadas por un Estado en violación de la normativa comunitaria, pueden dar origen a la causa de pedir, con las excepciones expresamente excluidas en materia de su competencia⁹⁵.
- b) El interés del Estado reclamante existe desde el momento en que es parte del SICA, es decir, miembro del Sistema tendiente a conformar la Comunidad de Estados. También es evidente el interés de los órganos

⁹⁴ Ordenanza de Procedimientos, artículo 5, inciso 1.

⁹⁵ Particularmente, la materia de conflictos fronterizos, los cuales podrían ser sometidos al conocimiento de la Corte si los Estados en conflicto así lo acuerdan, y en materia de derechos humanos.

del Sistema, en cuanto ellos actúan en nombre de la Comunidad, para los fines o propósitos de la integración regional. De modo que en estos casos no se debe exigir un interés directo, pues el interés se presume desde el momento en que entran a formar parte de una Comunidad de Estados, mediante la ratificación de sus tratados constitutivos e instrumentos complementarios y derivados.

- c) La pretensión debe guardar armonía con los supuestos de hecho y de derecho que se aleguen como base de ella, así como con las pruebas ofrecidas para demostrarlas. Si la demanda carece de fundamentos razonables, la Corte está en la facultad de rechazarla.

En el presente caso, el Estado de Nicaragua demostró la existencia de tales presupuestos: legitimación, interés y derecho de exigir la declaratoria de incumplimiento y responsabilidad del Gobierno de Honduras. En cuanto a sus pretensiones, aparecen formuladas en dos oportunidades procesales. En su escrito inicial, del 28 de noviembre de 1999, donde solicita que se declare la violación de varios instrumentos jurídicos de la integración y que se determine la responsabilidad internacional y las reparaciones a que estaría obligado el Estado de Honduras ante Nicaragua y ante el SICA (pretensión que funda en el artículo 22, inciso b), y luego en su memorial del 9 de diciembre de 1999, alega el incumplimiento de varias Declaraciones de Presidentes, de los compromisos contraídos en el Protocolo de Tegucigalpa, en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y en la Convención de Viena (pretensión que funda en el artículo 22, inciso c).

6.2 Bases y naturaleza de la Comunidad Centroamericana y principios del derecho comunitario aplicados por la Corte⁹⁶

La Corte, haciendo uso de su propia doctrina y jurisprudencia reiterada⁹⁷, desarrolla las bases teleológicas que están en el origen de una comunidad de Estados, su naturaleza jurídica y los principios que rigen el sistema sustantivo del derecho comunitario "centroamericano", haciendo una comparación jurídica con el derecho comunitario de la Comunidad Europea. Esas bases y principios son los siguientes:

- a) *La Comunidad Centroamericana como comunidad de Estados*: los Estados miembros forman parte de una Comunidad de Derecho (de Estados y sujetos, de poderes y garantías), que aspiran a la integración de Centroamérica, en modo gradual y progresivo, conforme a los propósitos y fines del Tratado constitutivo (Protocolo de Tegucigalpa) y demás instrumentos complementarios y derivados. Es una organización internacional *sui generis* y autónoma capaz de producir sus propias normas jurídicas. Tiene como características constituir un ordenamiento jurídico autónomo, la naturaleza de sus

⁹⁶ Sentencia comentada, considerandos I al V, XIV, XV.

⁹⁷ Entre otros, consúltense los siguientes precedentes citados por la Corte: Res. 4-1-12-96 *Consulta Parlacen-Corte Constitucional de Guatemala*; Res. 2-24-5-94 *Consulta del SICA sobre la naturaleza jurídica del Protocolo de Tegucigalpa y la Alianza para el Desarrollo Sostenible*; Res. 2-5-8-97 *Consulta del SIECA sobre el Convenio del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano*.

órganos (con características supranacionales) y el control jurisdiccional de sus actuaciones. Los Estados que la conforman entran en una etapa de desarrollo de mayor nivel y compromiso, en la que sus facultades soberanas quedan entrelazadas en relación con todos los que integran la Comunidad y con unos propósitos, principios y obligaciones. Sus actos van encaminados a impulsar, propiciar y fortalecer a la Comunidad y a sus integrantes. Al pertenecer los Estados a dicha Comunidad, están sujetos a la normativa de esta, y a principios fundamentales de identidad, solidaridad, seguridad jurídica y buena fe, en las relaciones al interno de la Comunidad. Cualquier acto unilateral de un Estado miembro que vaya en perjuicio de los fines y propósitos de la Comunidad, pone a dicho Estado en causal de incumplimiento de la normativa comunitaria.

- b) *El Derecho Comunitario como derecho autónomo: su primacía y prevalencia.* Del análisis sistemático de la jurisprudencia de la Corte, que reitera en este caso, puede recabarse un concepto de Derecho Comunitario: el *Derecho Comunitario* es el complejo de normas jurídicas que disciplinan las Comunidades de Estados, y sus relaciones jurídicas con otros sujetos de derecho, creadas como organizaciones internacionales *sui géneris*, dando origen a un sistema jurídico-institucional u *ordenamiento jurídico nuevo, autónomo y especial*, cuyo común denominador o *ius proprium* se basa en las relaciones de integración regional.

Las normas comunitarias tienen mayor jerarquía que las normas de Derecho Interno⁹⁸ y, por tanto, prevalecen, en su aplicación, sobre cualquier tratado internacional de normas convencionales y, por ende, sobre cualquier tratado que los Estados miembros suscriban, por decisión unilateral, con terceros Estados, en detrimento de los intereses de la Comunidad.

- c) *Los principios rectores del Derecho Comunitario:* la Corte hace suyos como principios fundamentales del Derecho Comunitario, los siguientes:

- *Autonomía:* en cuanto tiene su propio ordenamiento normativo.
- *Aplicabilidad inmediata:* en cuanto se convierte automáticamente en forma clara, precisa e incondicional, en normas de Derecho Interno de los Estados miembros, sin necesidad de que estos realicen acto alguno para incorporar las normas comunitarias a su derecho, sin que se confundan con este último y que las autoridades nacionales tienen que aplicarlo obligatoriamente.
- *Efecto o aplicabilidad directa:* en cuanto las normas comunitarias pueden crear por sí mismas derechos y obligaciones para los particulares, o imponer a los Estados miembros su concreción y desarrollo para que sean plenamente eficaces.

⁹⁸ Sobre la primacía y prevalencia de la normativa comunitaria, véase en particular el Considerando V.

- *Primacía:* ya que las normas comunitarias ocupan un lugar prioritario con respecto a las normas nacionales, dado que su aplicación es preferente o prioritaria respecto al Derecho Interno de los Estados miembros, primacía de carácter absoluto, incluso respecto de las normas constitucionales, ya que no tendría sentido que sus efectos pudieran ser anulados o eludidos por los Estados.
- *Responsabilidad:* los Estados están obligados a reparar los daños causados como consecuencia de la violación de las normas comunitarias.

6.3 *La violación e incumplimiento de la normativa comunitaria y responsabilidad del Estado de Honduras*

La Corte declaró con lugar la demanda. Estableció la responsabilidad del Estado de Honduras al ratificar el Tratado de Delimitación Marítima con Colombia, porque violó la normativa comunitaria y los principios y propósitos de la integración centroamericana. Tal actuación unilateral de Honduras contradice las declaraciones de las reuniones presidenciales que de buena fe los presidentes de todos los países miembros han firmado, en defensa de la paz, la seguridad, la integridad territorial y la identidad de Centroamérica, como bases para garantizar la integración regional y que emanan del órgano máximo del SICA, como es la Reunión de Presidentes. Además, la Corte hace una interpretación amplia de los tratados constitutivos y demás instrumentos complementarios y derivados (con base en los objetivos y fines declarados

principalmente en el Protocolo de Tegucigalpa—especialmente en sus artículos 3 y 4, 6 y 7—), que también consideró el máximo Tribunal comunitario, fueron infringidos.

En su parte dispositiva, la Corte declaró: I. Que el Estado de Honduras, al ratificar el "Tratado de Delimitación Marítima entre la República de Honduras y la República de Colombia", denominado "Tratado López-Ramírez", en la forma como lo ha efectuado y tal como se ha relacionado, ha infringido el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), en sus artículos 3, letras f, g, h, i, j; 4, letras e, d, g, h, i; 6 y 7. II. Que como consecuencia de dicha infracción el Estado de Honduras incurre en responsabilidad. III. Que la Corte se abstiene de determinar la cuantía que en concepto de reparación se reclama por la responsabilidad incurrida, por no haberse aportado la prueba respectiva que hubiera permitido cuantificarla.

Comentario personal: de esa forma la Corte, por primera vez, sienta un precedente de gran valor jurídico en la construcción del derecho comunitario centroamericano, con sólidos criterios jurisprudenciales que, en modo disperso, ha venido reiterando en diversos casos.

Se trata, a mi modo de ver, de una "Sentencia Marco", que sigue los principios constitutivos del SICA y orienta la construcción comunitaria, especialmente bajo el fortalecimiento de la función jurisdiccional, como garantía de control de legalidad y de aplicación y cumplimiento del Derecho Comunitario en formación.

En efecto, quizá el aporte mayor del fallo es reconocer como principio *la responsabilidad y el deber de reparación* que tienen los Estados miembros (lo cual se

podría extender también a los órganos de la Comunidad) en la aplicación y cumplimiento de la normativa que sustenta el SICA, a la cual todos los países integrantes de la Comunidad Centroamericana se han adherido con el propósito de integrarse.

7. **La resolución de fondo: efectos jurídicos del fallo. El problema de la responsabilidad por incumplimiento en la fase de ejecución del fallo**

Pese a dicho aporte, de valor innegable y de gran trascendencia para casos futuros, es importante indicar, a título personal, que el objeto del litigio se centró en *demonstrar la responsabilidad* y, por ende, la obligación del Tribunal de declarar su existencia. La consecuencia lógica de dicha declaratoria es la *obligatoriedad de la reparación del daño causado y que se demuestre en juicio*, pero según mi parecer, dicha demostración debe darse *a posteriori* de la declaratoria de responsabilidad (pues como se dijo el proceso gira en torno a demostrarla), para lo cual estaría abierta la etapa de ejecución de la sentencia.

Efectivamente, dentro de las disposiciones del Estatuto, referidas a la sentencia y su cumplimiento, el artículo 39 establece que las sentencias definitivas que dicte la Corte no admiten recurso alguno, son vinculantes para los Estados (o para los órganos u organismos del SICA) *y se ejecutarán como si se tratara de cumplir una resolución, laudo o sentencia de un tribunal nacional del respectivo Estado*. Esto significa que en este caso era perfectamente posible que la Corte, con una visión más futurista, dejara para un momento posterior, la *etapa de ejecución de sentencia*, la demostración y cuantificación de los daños y perjuicios invocados.

8. **Conclusiones: un caso controvertido y ejemplar**

El caso objeto de análisis reafirma la Competencia y el Poder Jurisdiccional de la Corte Centroamericana de Justicia, como un tribunal regional supranacional. Como el principal órgano jurisdiccional permanente para garantizar la recta interpretación de las normas y principios del Derecho Comunitario (originario y derivado) que se está gestando, gradual y progresivamente, en Centroamérica.

Debe reconocerse que la Corte Centroamericana de Justicia, durante todo el proceso, sufrió y en alguna medida sigue sufriendo las consecuencias de la presión que emanaba de los Estados miembros, y especialmente de los Estados partes en el proceso (Honduras y Nicaragua) y en ningún momento cedió a dichas presiones, incluso provenientes de órganos internacionales. La Corte nunca obedeció a intereses individualistas o nacionalistas, como el planteamiento de Honduras para que la Corte sesionara en un tercer país. Por el contrario, reafirmó su valor de representante de la conciencia nacional de Centroamérica, valuarde de los más altos valores y principios integracionistas. Demostró su independencia y su imparcialidad de criterio.

Los riesgos que asumió la Corte, en este caso, son de admirar. Todos los obstáculos y las críticas fueron superados, y culminó el proceso con una "sentencia de oro" para todo el proceso de construcción comunitaria centroamericana. La decisión pudo haber sido más severa, pero fue una sentencia equilibrada, razonada y justa. Se defiende por sí sola.

En el proceso afloraron las imperfecciones del Sistema Procesal Comunitario. Las reglas para dirimir la competencia,

sobre nulidad de procedimientos, sobre presupuestos procesales y sustanciales, sumadas a la imperfección o incompletés de algunos procedimientos esenciales para garantizar el debido proceso, la igualdad y la legalidad, deberán ir siendo subsanadas, no solo mediante criterios objetivos de la Corte, sino también mediante las revisiones necesarias a los instrumentos procesales complementarios.

Hemos demostrado cómo, en un solo caso, en un solo proceso contencioso comunitario, el derecho comunitario sustancial (en sus principios medulares) y también el derecho procesal comunitario (y sus instrumentos procesales) van siendo enriquecidos gracias a la existencia y permanencia de un Tribunal de Justicia Centroamericano.

BIBLIOGRAFÍA

- Albino, L. "La costruzione di un sistema europeo delle fonti tra unicità e pluralità degli ordinamenti". En *Costituzione Italiana e Diritto Comunitario*. Milano: Giuffrè, 2002.
- Biavati, P. & Carppi, F. *Diritto Processuale Comunitario*. Milano: Giuffrè, 2000.
- Boskovits, K. *Le juge communautaire et l'articulation des compétences normatives entre la Communauté européenne et ses Etats membres*. Bruselas, Athènes, 1999.
- Chamorro Mora, R. "El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia". En *El Tribunal Centroamericano (la Corte Centroamericana de Justicia)*. Managua: Editorial de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1995.
- _____. *La Corte de Justicia de la Comunidad Centroamericana*. Managua: Corte Centroamericana de Justicia, Imprematur, 2000.
- Corte Centroamericana de Justicia (CCJ). Régimen Jurídico. Separata del libro *La Corte de Managua. Defensa de su Institucionalidad*. Managua, octubre, 2000.
- _____. Sentencia de las 11 horas del 27 de noviembre del 2001.
- _____. Sentencia del 28 de noviembre del 2001. *Honduras c. Nicaragua*.
- _____. Ordenanza de Procedimientos. Vigente a partir del 1 de enero de 1995.
- _____. Resolución 4-1-12-96 *Consulta Parlacen-Corte Constitucional de Guatemala*; Res. 2-24-5-94 *Consulta del SICA sobre la naturaleza jurídica del Protocolo de Tegucigalpa y la Alianza para el Desarrollo Sostenible*; Res. 2-5-8-97 *Consulta del SIECA sobre el Convenio del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano*.

- Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, del 10 de diciembre de 1992.
- Díaz Jiménez, M.C. *Principios de Derecho Procesal Comunitario*. Madrid: Ramón Areces S.A., 1996.
- D'ignazio, G. "Proceso d'integrazione comunitaria e principio di autonomia". En *Costituzione Italiana e Diritto Comunitario*. Milano: Giuffrè, 2002.
- Donati, F. *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*. Milano: Univ. degli Studi di Firenze, 1995.
- Draetta, U. *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*. Milano: Giuffrè, 1997.
- Fumagalli, L. *La responsabilità dei Stati membri per la violazione del Diritto comunitario*. Milano: Giuffrè, 2000.
- Gambino, S. "Il diritto costituzionale europeo: principi strutturali e diritti fondamentali". En *Costituzione Italiana e Diritto Comunitario*. Milano: Giuffrè (2002: 1-65).
- Gerin, G. *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee*. Padova: Cedam, 2000.
- Giammattei Avilés, J.A. "La Corte Centroamericana de Justicia como Tribunal Constitucional de la Comunidad Centroamericana". Conferencia dictada en Florianópolis, Brasil, junio 2002.
- Gutiérrez, C.J. *La Corte de Justicia Centroamericana*. Tesis de Grado, Tegucigalpa, ODECA, 1957.
- Haguenau, C. *L'application effective du Droit Communautaire en Droit interne. Analyse comparative des problèmes rencontrés en Droit français, anglais e allemand*. Bruselas, Bruylant: Editions de la Université de Bruxelles, 1995.
- Hércules Pineda, F. "Antecedentes del Tribunal de Justicia Centroamericano". En *El Tribunal Centroamericano (la Corte Centroamericana de Justicia)*. Managua: Editorial de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1995.
- León Gómez, A. "Ordenanza de Procedimientos de la Corte Centroamericana de Justicia". En *El Tribunal Centroamericano (la Corte Centroamericana de Justicia)*. Managua, Nicaragua: Editorial UNAH, Honduras, 1995, pp. 1-18.
- _____. *La Corte de Managua: defensa de su Institucionalidad*. Managua: Corte Centroamericana de Justicia, 1997.
- _____. *Cuestiones sobre la "Enmienda al Protocolo de Tegucigalpa" suscrita el 27 de febrero del 2002*. Trabajo inédito.
- Mangas Martín & Liñan Nogueras. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Ciencias Jurídicas, 2da. edición, 1999.
- Mariño, F. *Derecho Procesal Comunitario*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
- Páez R., S. *El caso Nicaragua-Honduras ante la Corte Centroamericana de Justicia en el Marco del Derecho de Integración Regional*. Tesis de grado para optar al Título de Licenciado en Derecho, Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua, 2001.
- Pérez González, C. *Responsabilidad del Estado frente a particulares por incumplimiento del derecho comunitario*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
- Perotti, D. "Tribunales Supranacionales. La Corte Centroamericana de Justicia". *Derecho del Mercosur*, Año 3, Nº 6, diciembre (1999: 169-189) (Primera parte) y Año 4, Nº 1, febrero (2000: 125-154) (Segunda parte).
- Protocolo de Tegucigalpa, de la carta de la ODECA, suscrito el 13 de diciembre de 1991.
- Somma, A. *L'uso giurisprudenziale della comparazione nel diritto interno e comunitario*. Milano: Giuffrè, 2001.

Toriello, F. *I principi generali del Diritto comunitario*. Milano: Giuffrè, 2000.

Valle López, L. "Organización de la Corte Centroamericana de Justicia". En *El Tribunal Centroamericano (la Corte Centroamericana de Justicia)*. Managua: Editorial Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1995.

Vilaboy Lois, L. *Derecho procesal comunitario*. S.l.e., s.f.

LA PARADOJA DE LA CIUDADANÍA EUROPEA

Frédéric Mertens de Wilmars¹

Diez años nos separan del Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en Maastricht, en 1992, que consagraba, entre otros aspectos, la ciudadanía europea. Esta noción sustituyó a la de "natural" comunitario, inspirada por un memorándum español sobre la ciudadanía comunitaria, establecido en la perspectiva de la Europa de los ciudadanos, fue objeto de reflexiones iniciadas a principios de los años 80. En realidad a partir de esta base, se constata que la ciudadanía prevista como tal en los textos normativos europeos queda muy alejada —no sólo por sus condiciones de atribución— de una ciudadanía verdadera, cuya creación se vincula necesariamente con la institución de un Estado².

Como cualquier ciudadanía, implica derechos y deberes que rigen a los que se benefician. Uno de estos reside en la afirmación, por el artículo 17 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), del principio del derecho de voto y de elegibilidad de los residentes comunitarios que están domiciliados en otro Estado miembro diferente del suyo, en las elecciones municipales y las elecciones del Parlamento europeo. Para ejercer la ciudadanía, el candidato a su titularidad debe tener la nacionalidad de un Estado miembro, lo que implica que los Estados conservan el dominio de las condiciones de atribuciones de su nacionalidad.

Diez años han pasado y el concepto europeo de ciudadanía no ha evolucionado³. La condición *sine qua non* del ser ciudadano europeo es todavía un vínculo

¹ Investigador en Derecho Europeo Comunitario en el Institut d'études européennes de l'Université catholique de Louvain (Bélgica) y doctorando en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia (España).

² Por ello el contenido de esta ciudadanía demuestra que se ha orientado, por lo esencial, hacia el interior de la Unión

Europea (UE) y queda limitada en los derechos que confiere.

³ En este sentido, véanse el artículo 6, al 3, del TUE, que modificado por el Tratado de Ámsterdam (1997), dispone que la "Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros" y el artículo 17

nacional. Sin embargo, en varios Estados miembros —salvo en los más asimilacionistas en cuanto a la inmigración— se pone sobre los tapetes de trabajo legislativo la cuestión del acceso de los inmigrantes a los derechos políticos elementales (ya que muchos ejercen un derecho político sin saberlo: ¡pagar impuestos!). Las clases políticas han entendido el déficit democrático del sistema representativo de su Estado respectivo debido a una exclusión siempre más importante de los componentes de la sociedad civil, déficit que, a medio plazo, podría debilitar la democracia (por ejemplo: las tasas de abstencionismo).

Más allá de la conceptualización jurídica, hay que subrayar la paradoja o el desfase que existe entre la preservación de una ciudadanía "nacionalitaria" que la ciudadanía europea parece legitimar todavía, y la reflexión, en varios países, sobre la oportunidad de disociar la ecuación política "nacionalidad + derecho de voto = ciudadanía". En cuanto a la ampliación de la UE, esta impactará sobre la concepción de la ciudadanía y su vínculo con el concepto de la nacionalidad como lo ponen de manifiesto las últimas revelaciones de los trabajos de la Convención dirigidos por el antiguo presidente francés Valéry Giscard d'Estaing. ¿Qué significa la proposición de crear una "nacionalidad europea"? Se mantiene la relación tradicional entre ciudadanía y nacionalidad, o bien, la paradoja aferrada en la ciudadanía europea se desvanecerá en una nueva interpretación.

del TCE, también modificado en 1997, dispone en su primer alinea que "(...) la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional".

I. Los atributos de una ecuación política y jurídica obsoleta

La mayoría de las tradiciones políticas y jurídicas nacionales hace coincidir los conceptos de ciudadanía y nacionalidad a partir del siglo de los Estados-Naciones, y fue la Revolución Francesa la que cristalizó este vínculo. Definiéndose como participativa a la colectividad política, la ciudadanía se declinó por el ejercicio de los derechos políticos y entonces electorales. Con la historia y sus vicisitudes, la ciudadanía se ha depurado de numerosas condiciones de ejercicio. Censatario y después universal, el sufragio electoral se funda siempre en la relación del individuo con la Nación. La edad, la formación intelectual, la fortuna o el sexo —masculino— han sido condiciones modificadas o suprimidas, mientras que la nacionalidad constituye todavía una exigencia imprescindible para el ejercicio de estos derechos.

En el vocabulario corriente, la ciudadanía traduce la cualidad de una persona física atenta a los intereses de la colectividad nacional. La nacionalidad tiene, por contraste, un sentido específico preciso: vinculada al concepto de nación, se refiere a un atributo que deriva de la ley, por el que se reconoce la existencia de un vínculo privilegiado entre la persona y el Estado, único sujeto soberano del derecho internacional público. Sin embargo, al igual que la cualidad de ciudadano, posee límites borrosos. Tendiendo a traducir las características culturales comunes de un grupo, se acerca a la del pueblo; en el lenguaje corriente, se asimila de vez en cuando a la cualidad de sujeto o nacional de un Estado. En el derecho del Reino Unido, por ejemplo, opera una confusión entre ciudadanía y nacionalidad visto que el "British

Nationality Act 1981" organiza las condiciones que permiten adquirir la cualidad de "British citizen". En realidad, cada Estado define libremente "nacionalidad" y "ciudadanía", así como determina soberanamente las condiciones de atribución o pérdida de estas⁴.

Una clarificación de los conceptos de ciudadanía y nacionalidad supone una disociación según sus funciones respectivas. La nacionalidad responde a una necesidad de identificación del Estado en el derecho internacional público. En cambio, el ciudadano juega un papel residual que sirve generalmente para distinguir categorías de personas en el ordenamiento interno. Respecto a esto, se debe diferenciar a los Estados según que estos tengan una estructura unitaria o compleja. De hecho, si la ciudadanía puede, en el primer caso, llenar un papel más o menos difuso de explicitación del otorgamiento de algunos derechos o de la imposición de ciertas obligaciones a ciertas categorías de nacionales, es en el seno de estructuras complejas donde el concepto de ciudadanía tiene vocación para llenar una función distinta de la función de la nacionalidad. Su utilización por el legislador responde a una necesidad específica, la de aislar, en el seno de la

categoría de nacionales, una clase determinada de personas. A semejanza de la nacionalidad, esta ciudadanía traduce la existencia de un vínculo de adhesión del individuo a la colectividad. A diferencia de esta, es objeto de un uso estrictamente interno. En otros términos, sirve para determinar, en el Estado, un grupo de personas pero en relación con el exterior, o sea, para las necesidades de las relaciones internacionales, esos sujetos quedan como nacionales.

En un Estado federal, la ciudadanía puede servir para definir la pertenencia a la entidad de base con fines puramente internos. Así, en Suiza, si la ciudadanía del Cantón predomina sobre la ciudadanía suiza según la Constitución, texto de uso interno, la confusión de los términos desaparece en la ley federal sobre la atribución de la nacionalidad adoptada después de la atribución de poderes en la materia a la Confederación.

El recurso al concepto de ciudadano permite al Estado disociar diferentes categorías de personas según su pertenencia cultural o étnica. Generalmente, el concepto de ciudadanía está ligado a la pertenencia a un territorio. Así, en Francia, en la época de la Unión y de la Comunidad francesas, el recurso a la cualidad de ciudadano permitió otorgar ciertos derechos de modo no discriminatorio a naturales de Estados independientes de Francia, miembros de la Unión y de la Comunidad, como el acceso al territorio, a la función pública, a los derechos políticos, a las libertades individuales. Esta cualidad marca la pertenencia del individuo a un conjunto político no estatal, manifiesta los vínculos que unen a las poblaciones de los Estados de la Comunidad y simboliza la unidad de la Comunidad. Establece una "interciudadanía", es

⁴ La cualidad de sujeto ha sido el concepto central de la definición de la población del Estado del Reino Unido, y por extensión, en muchos países anglosajones. Traduce, en origen, un vínculo de juramento de fidelidad entre el individuo y el soberano, y explica que el criterio atributivo determinante sea de tipo territorial, el vínculo de juramento de fidelidad supone una autoridad que el soberano puede ejercer. La cualidad de nacional, muchas veces asimilada a la de ciudadano, cubre más ampliamente cualquier persona a la que el Estado debe protección, no sólo el nacional sino también las personas que provienen de un territorio bajo el mandato o la tutela del Estado.

decir, una asimilación de los naturales de la entidad política a los nacionales de cada Estado miembro.

En cuanto al Reino Unido y Canadá, la Commonwealth confirma que un mismo concepto puede tener funciones variables. Sólo la ciudadanía británica otorga un derecho de residencia en el territorio; la cualidad de ciudadano de un territorio dependiente o de ultramar, o la del sujeto británico conlleva ciertos derechos de voto después de que el interesado haya obtenido una autorización de residencia. En Canadá, en la época cuando la ciudadanía se distinguía de la nacionalidad, se atribuía la primera sólo a la persona que detentaba un derecho de residencia, mientras que la cualidad de sujeto británico no confería ningún derecho al interesado.

La ciudadanía asume así un sentido funcional, propio de la política interior del Estado y variable según las necesidades de esa política. Pero en todos los casos, traduce la necesidad para el Estado de diferenciar una categoría de personas a quienes ciertos derechos son otorgados: derechos políticos y derechos de circulación.

Una primera manifestación de la ciudadanía en el derecho comunitario sería la constitución del individuo en "sujeto" del derecho comunitario, es decir, como titular de derechos subjetivos susceptibles de ser invocados en justicia. En la sentencia *Van Gend en Loos* (5/02/1963, aff. 26/1962), el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) afirma que "el preámbulo del Tratado (...) más allá de los gobiernos concierne a los pueblos", y que el Tratado crea órganos que institucionalizan derechos soberanos, cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados como a sus ciudadanos.

Se nota que el texto evoca al ciudadano de un Estado, no el de la Comunidad

Europea. Era imposible presentarlo de otro modo en un documento de alcance jurídico, el ciudadano de la Comunidad que no era susceptible de corresponder en la época a ninguna realidad jurídica. No es menos significativo que la persona se entienda como ciudadano. Además, la sentencia tiene importancia por un doble motivo: subraya la originalidad del proceso comunitario, no asimilable a un acuerdo de reciprocidad concluido entre los Estados miembros sino a un instrumento de integración de las economías en vista de la creación de un mercado interior; y es más, la sentencia eleva al individuo al rango de sujeto de derecho comunitario, afirmando que las reglas del TCE orgánicas de la libre circulación de mercancías tienen un efecto directo. La jurisprudencia ha contribuido a poner en marcha un espacio comunitario, constitutivo de un verdadero ordenamiento jurídico, irreducible a lo que los Estados ocupan, y en el que las personas físicas y morales forman parte. El proceso comunitario se distingue así de un proceso convencional tradicional. A diferencia de este, aquel es susceptible de generar una ciudadanía específica.

La *Europa de los ciudadanos* constituye "uno de los objetivos generales de la Comunidad"⁵. Esta afirmación, que tiene cerca de 25 años, después de recurrir a la ciudadanía de los Estados miembros, demuestra la amplitud del camino transcurrido en vísperas del Tratado de Maastricht. Su utilización por el TJCE todavía no confiere un alcance jurídico definido y el concepto se focaliza, sobre todo, en la ciencia política⁶. La ciudadanía tiene una doble

⁵ TJCE, 30 de mayo de 1989, Comisión c. Consejo, C 242/87.

⁶ Véase el informe Adornino al Consejo Europeo en 1985 (Bull. CE, supl. 7/1985).

dimensión: hacia el mundo exterior, es un factor de identidad europea; en el interior de la Comunidad, tiende a facilitar la vida de las personas en general, y en particular, hacia los poderes públicos. La definición del concepto de ciudadanía europea, aparentemente propia de la Unión, se inspira en dos tipos de ordenamientos jurídicos que son formalmente dissociables, el del Estado (A) y el de la Comunidad (B).

A. Referencia al derecho de los Estados miembros

"Es ciudadano de la Unión cualquier persona que tiene la nacionalidad de un Estado miembro" (Art. 8, § 1, TCE). Así, el derecho comunitario no contiene ningún criterio atributivo de la nacionalidad, debido a que atañe a los Estados determinar por su legislación cuáles son los nacionales. Una declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, anexada al Tratado de Maastricht, confirma el reenvío al derecho nacional para la determinación de la nacionalidad.

El TCE no podía contener una definición distinta de la ciudadanía si el criterio constitutivo era la nacionalidad. No sólo era difícil obtener el acuerdo de los Estados miembros sobre un criterio común de atribución de la nacionalidad, sino que las legislaciones nacionales eran extremadamente disparatadas sobre este tema; además, la nacionalidad sólo se concibe como sirviendo para definir un componente o elemento del Estado, sujeto soberano del derecho internacional, no de una organización internacional.

La respuesta puede ser afirmativa a condición de utilizar como criterio atributivo, no la nacionalidad, pero sí la residencia de la persona en el territorio de la

Comunidad. Sin duda, difícilmente aceptable en términos políticos en 1992, tal criterio podía presentar una ventaja para establecer una relación de pertenencia autónoma a la Comunidad, sin deber pasar por una identificación nacional. En un aspecto práctico, habría permitido confirmar, en provecho de los naturales de Estados terceros, la residencia regular en el territorio de un Estado miembro, la existencia de ciertos derechos cuyo reconocimiento procederá ulteriormente del proceso de realización evolutivo del mercado interior.

La relación de la ciudadanía de la Unión con la nacionalidad se interpreta en varios sentidos. En el sentido conceptual, la primera se apoya sobre la segunda. En el ángulo funcional, la primera se añade a la segunda. Esta característica confirma la observación hecha respecto a la utilización de la ciudadanía en un sistema nacional con estructura compleja: permite designar a una población sin que afecte a la nacionalidad.

Por esta razón, se observa que la ciudadanía europea, si no sustituye a la nacionalidad de los Estados miembros, tampoco sustituye a una eventual ciudadanía que un Estado consagraría, de suerte que la persona puede verse conferir varias ciudadanía: nacional, infranacional y europea. El caso comunitario confirma la constatación efectuada respecto a unos sistemas nacionales en cuanto a la unicidad de la nacionalidad relativa a un Estado determinado, que de ningún modo es incompatible con una pluralidad de ciudadanía.

B. Referencia al derecho comunitario

El reenvío al derecho nacional para la atribución de la nacionalidad no significa necesariamente que el derecho

comunitario no puede determinar de modo autónomo los efectos atribuidos a la nacionalidad. La determinación de los efectos compete efectivamente al derecho comunitario; este es el que tiene que establecer los criterios que permitan definir la ciudadanía. La que consagra el TCE es la ciudadanía de la Unión y no de la Comunidad. La referencia a la Unión se explica por la dimensión política en el sentido de que la Unión identifica a Europa de cara al mundo exterior y la ciudadanía constituye un elemento de identidad. La inserción de la ciudadanía en el TCE puede explicarse desde un ángulo jurídico por un motivo histórico e institucional. La consagración de una ciudadanía echa raíces en el derecho comunitario, por la afirmación progresiva de derechos fundamentales de la persona vinculada a la realización del Mercado Interior. Ahora bien, el ejercicio de tales derechos se ha beneficiado, por el hecho mismo, del aparato institucional de la Comunidad y, singularmente, de mecanismos de protección jurisdiccional que faltan en el marco de la UE.

El TCE confiere al ciudadano una serie de derechos, que se pueden considerar como atributos específicos de la ciudadanía. Estos se añaden a otros derechos fundamentales, cuyo respeto está garantizado por el derecho comunitario. La enunciación de los derechos vinculados a la ciudadanía de la UE puede seguir varias clasificaciones. Así, se distingue en función de aquello a lo que el derecho puede oponerse: desde este ángulo, hay que hacer valer contra el Estado, por ejemplo, la participación en las elecciones municipales (¿y por qué limitarse a estas elecciones?), y hacia la Comunidad, el acceso a la función pública europea y la participación en las elecciones europeas.

II. ¿Una separación ineluctable entre nacionalidad y ciudadanía?

Tanto los Estados europeos como la UE han conocido y se enfrentan a una crisis democrática debida, entre otras causas, a una falta de representación y de actuación de la sociedad civil que los compone. Debido también a una caída demográfica del continente europeo y a una inmigración creciente en la Unión, algunos gobiernos se plantean el papel que los extranjeros podrían jugar en el ejercicio de la ciudadanía, entendida aquí como manifestación del ejercicio de los derechos y deberes políticos (participación activa y pasiva en la vida política). Inmensa cantera de voces y potencialidades para consolidar la legitimidad de los sistemas políticos, ya sean nacionales o en vía de integración, la inmigración se confronta con un obstáculo mayor: la nacionalidad. Con la creación de la ciudadanía europea, se puede imaginar otra referencia atributiva, pero tanto la jurisprudencia comunitaria —con anterioridad al Tratado de Maastricht— como este último se refieren todavía a la nacionalidad de los Estados miembros: la residencia en el territorio de la UE.

La ciudadanía reposa aquí en el derecho de voto que generalmente se reserva a los nacionales. Permite a un individuo ser miembro de la sociedad y ser una parte activa de la comunidad política en la que vive. Por contraste, la libertad de movimiento, el derecho de entrar o salir y vivir en un país consiste más en un derecho vinculado a la nacionalidad y no un derecho vinculado a la ciudadanía. Seguramente, en la mayoría de los Estados, se trata de una condición *sine qua non* de los derechos para votar, pero esta condición no los define en su esencia; además, ciertos

Estados no incurren en la confusión conceptual entre "nacionalidad" y "ciudadanía" (la nacionalidad no define la ciudadanía, es su esencia).

La ciudadanía, definida como el estatuto específico del individuo que le permite participar en la toma de decisiones políticas, se diferencia de la nacionalidad que simboliza el vínculo jurídico entre el individuo y el Estado. Esta es un tipo de relación identificatoria, mientras que, a veces, el Estado otorga el derecho de voto a no nacionales. De este modo, estas personas son ciudadanas del Estado, pero quedan apartadas del estatuto de la nacionalidad: con el fin de adquirir este, es necesario pasar por un proceso de naturalización. Esta distinción permite a una persona ser calificada de "ciudadana" sin disponer de una atribución de nacionalidad. La determinación de tal calificación es competencia exclusiva del Estado que también mantiene su soberanía en cuanto a la definición de quiénes son sus propios nacionales.

Los ciudadanos adquieren el derecho de voto y, entonces, la ciudadanía sin naturalizarse para participar en las decisiones en la "comunidad de acogida". Desde el Tratado de Maastricht de 1992, todos los Estados miembros de la UE se esfuerzan en interpretar otro vínculo con la ciudadanía en tanto que ejercicio del derecho de voto⁷. Pero ya antes de la entrada en vigor de este Tratado, numerosos Estados practicaban la distinción entre ciudadanía y nacionalidad, porque en ciertas condiciones

⁷ El sentido de "estorzar" no es inocente en la medida en que unos Estados tardaron en transponer la directiva comunitaria relativa al ejercicio del derecho de voto por los ciudadanos europeos (por ejemplo, Bélgica).

permitían a los no nacionales participar en la vida política: Países Bajos, Reino Unido o Irlanda, por ejemplo. Fuera de Europa, los Estados Unidos otorgaron el beneficio de los derechos civiles y políticos durante muchos años entre el periodo colonial y la Primera Guerra Mundial⁸. Casi como un reconocimiento, el Tratado de Maastricht, ratificado por los Estados miembros de la UE, consagra la posibilidad de disociar la ciudadanía y la nacionalidad a favor del otorgamiento de una ciudadanía europea sobre la base de otro criterio atributivo.

La ciudadanía europea y su ejercicio se reconocen a priori exclusivamente a través de la nacionalidad, como lo confirman el TUE y la jurisprudencia Micheletti⁹. En realidad, la relación entre los dos conceptos le compete también al derecho internacional público, en el sentido de que sólo los Estados soberanos son sujetos de derecho internacional y que sólo estos tienen la competencia para determinar quiénes se benefician o pierden su nacionalidad, condición de acceso a la ciudadanía¹⁰.

⁸ Ese periodo fue la ocasión para numerosos residentes inmigrantes, no americanos, de beneficiarse plenamente de los derechos políticos que les permitían participar en las elecciones de un Estado determinado, así como en las elecciones federales.

⁹ TJCE, 7 de julio de 1992, Micheletti *c/* Delegación del Gobierno en Cantabria, C-369/90.

¹⁰ El Convenio de La Haya, del 12 de abril de 1930, relativo a ciertas cuestiones que concurren en los conflictos jurídicos sobre la nacionalidad, establece legalmente el principio. El artículo del Convenio afirma que pertenece a cada Estado determinar en función de su derecho quiénes son sus propios nacionales. Véase la sentencia "Nottebohm" del Tribunal Internacional de Justicia (*Liechtenstein c. Guatemala*, Vol. 2, ICJR, 1955, p. 23).

El otorgamiento de esta se realiza de acuerdo con el *ius soli* y/o el *ius sanguinis*¹¹.

Ambos conceptos latinos reflejan la concepción que los Estados tienen de su Nación respectiva (el derecho de la nacionalidad puede concebirse como el derecho de integrar la Nación). El *ius soli* implica una perspectiva abierta de la Nación: la nacionalidad se transmite a quienes la reclaman (por ejemplo: Francia o Países Bajos); mientras que el *ius sanguinis* sostiene la idea de una Nación más cerrada que se define por un carácter étnico (Alemania, por ejemplo), significa que la integración en la Nación resulta más difícil¹².

Los criterios de acceso a la nacionalidad son productos de la historia, de la demografía o de ciertos aspectos culturales y/o políticos. Implícitamente son los criterios del acceso a la ciudadanía europea. Así, la obtención de la ciudadanía europea varía de un Estado a otro, según la política que llevan a cabo respecto a la nacionalidad. Podemos ya subrayar una paradoja del derecho europeo en la medida en que si el TUE así como el TCE pretenden garantizar la igualdad (de tratamiento) y la no discriminación, el acceso a este derecho de ciudadano europeo no es igual, debido a varias concepciones estatales de la obtención de la nacionalidad. En otras palabras, la ciudadanía europea se otorgará más fácilmente a través de los Estados

miembros que practican el *ius soli* que los otros vinculados al *ius sanguinis*, visto que el derecho europeo no ha unificado los derechos nacionales relativos al otorgamiento de la nacionalidad. Por ello, hay que destacar dos conclusiones a partir de la formulación del TUE: por una parte, la Unión de ninguna manera interviene en el proceso de identificación de sus propios ciudadanos (en nombre del principio de la subsidiaridad comunitaria) y, por otra parte, de modo exclusivo los Estados determinan las condiciones de acceso a la nacionalidad y a la ciudadanía de la UE, y generan así una disparidad inevitable en el ejercicio de esta.

La problemática conduce a dos soluciones potenciales. La primera implicaría la unificación de los procesos de acceso a la ciudadanía europea, haciendo uniforme las diversas leyes de nacionalidad¹³. Esto presenta importantes inconvenientes, porque afecta la prerrogativa de los Estados y no permite todavía a la Unión determinar a los beneficiarios de su ciudadanía. Por eso, otra vía de vinculación entre los individuos y la ciudadanía europea es necesaria. Efectivamente hay que distinguir la nacionalidad de la ciudadanía. Un elemento que podría servir de nueva base atributiva de la ciudadanía europea consiste en la residencia en uno de los territorios de los Estados miembros de la UE. De este modo, se evitaría una interferencia en la prerrogativa de la soberanía de los Estados, mientras que las condiciones de acceso a la ciudadanía europea se aproximarían más. Además, esto permitiría a la Unión constituir un resultado de determinación de criterios de acceso (definición de residencia,

¹¹ Como se recordará, el *ius sanguinis* se define como el derecho que reside en la filiación con los padres que tienen la nacionalidad a transmitirla, mientras que el *ius soli* consagra la obtención de la nacionalidad por el nacimiento en el territorio del Estado concernido.

¹² Hace falta matizar que los Estados no practican de modo exclusivo un *ius* u otro; en realidad, practican los dos pero ponen el acento más bien en el *ius sanguinis* que en el *ius soli*.

¹³ El Parlamento europeo hizo una proposición de esta idea en 1991, en un informe de la Comisión institucional sobre la ciudadanía europea (Doc. A3/0300/91, p. 5).

duración de existencia en el territorio, etc.), que independizaría la ciudadanía europea de las calificaciones nacionales de los beneficiarios de la ciudadanía nacional.

Así, la paradoja de la ciudadanía europea reside en las concepciones nacionales de la ciudadanía. El Tratado de Maastricht creó una ciudadanía europea reservada a los nacionales de los 15 Estados de la Unión. De este modo, el Tratado creó una ciudadanía con "castas": los nacionales en su propio país, los nacionales de uno de los 15 Estados de la Unión que viven en otro Estado europeo que no les ha otorgado su nacionalidad, los residentes que provienen de los Estados terceros y los... "sin papeles". El Tratado comenzó a romper el vínculo nacionalidad-ciudadanía de cada Estado para remplazarlo por el vínculo nacionalidad europea-ciudadanía. Sin embargo, perdió la ocasión de vincular la ciudadanía al concepto de residencia.

La UE tiende a constituirse en fortaleza que hace difícil el acceso a su territorio y, además, instituye barreras entre residentes en función de su origen nacional. Todos los argumentos invocados contra la atribución de la ciudadanía y del derecho de voto han caído: para otorgar la ciudadanía a un nacional de la UE en su Estado de residencia, no se exige una temporada de estancia ni integración ni conocimiento de la lengua (salvo que ciertos Estados como Dinamarca quieren imponer una prueba de integración a los candidatos residentes que provienen de Estados terceros a la UE). En teoría no hay razón para que estas exigencias sean evocadas para los nacionales de los Estados terceros. Es evidente que, en este caso, la teoría se somete a una voluntad política.

En la perspectiva de los debates europeos sobre el Convenio y la Constitución

Europea se debe reflexionar sobre la definición de la ciudadanía. El otorgamiento del derecho de voto a todos los residentes extranjeros, sea cual sea su origen, constituye una exigencia fundamental en cuanto a la legitimidad política de la UE y sus Estados miembros, reafirmando la indivisibilidad de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, que garantiza el Convenio del Consejo de Europa de 1950. Así, para que sea efectiva la ciudadanía europea como ciudadanía sustancial, la Unión y sus miembros estatales no sólo deben prever el derecho de votar y de elegibilidad para los ciudadanos residentes sino también desarrollar políticas que garanticen a todos los residentes las mismas posibilidades de actuar y participar, en el nivel local, como ciudadanos de pleno derecho. Esto implica la igualdad de acceso y de tratamiento, al derecho, al mercado de trabajo, al alojamiento, a la educación, a la cultura, al culto, etc., así como a todos los servicios públicos.

De hecho, la riqueza y la diversidad de formas de democracia participativa se constatan en los municipios y las regiones de Europa, los órganos consultivos de residentes extranjeros y los Estados. Las regiones y los municipios deben desarrollar iniciativas y prever tanto los medios administrativos como los financieros necesarios para su funcionamiento. La democracia, la libertad y la prosperidad en Europa pasan por el compromiso de todos los ciudadanos-residentes a participar de pleno derecho en la edificación de una Europa democrática para todos.

Bibliografía

- Assouline, F. "Les Beurs, des voix à prendre. Oui, mais comment?", en *Marianne* (semanario), nº 256, 18-24 (marzo 2002), pp. 32-37.
- Bouamama, S.; Cordeiro, A.; Roux, M. *La citoyenneté dans tous ses états. De l'immigration à la nouvelle citoyenneté*. Paris, L'Harmattan, 1992.
- Closa, C. "The concept of citizenship in the Treaty on European Union", en *Common Market Law Review* (1992), pp. 1137-1170.
- Delperee, F. *Les droits politiques des étrangers*. Paris, PUF, Que-sais-je?, 1995.
- La Torre, M. "European Citizenship. An Institutional Challenge", en *Kluwer Law International*. The Hague-London-Boston, 1998.
- Lamo de Espinosa, E. (ed.). *Culturas, Estados, Ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- Madec, A.; Murard, N. *Citoyenneté et politiques sociales. Un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*. Paris, Flammarion, 1995.
- Magnette, P. "La citoyenneté dans la pensée politique européenne - Eléments pour une histoire doctrinale du concept", en *Res publica* (1996), pp. 657-678.
- Ruzie, D. "Nationalité, effectivité et droit communautaire", en *Revue générale de droit international public* (1993), p. 107.
- Sebastien, G. "La citoyenneté européenne", en *Revue de droit public* (1991), p. 30.
- Verhoeven, J. "Les citoyens de l'Europe", en *Annales de droit de Louvain* (1993), p. 165.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: DE ROMA A SALÓNICA

Saskia Rodríguez Steichen¹

"L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble. Elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait".

Robert Schuman
(Declaración del 9 de mayo,
1950)

Introducción

La Unión Europea (UE), después de 53 años de haber sido creada, decidió reinstaurar la Convención Europea para pensar

en su futuro. Esta no fue la primera vez que se hizo un alto en el camino para reconsiderar la organización. En 1988 con el Plan Delors se definió el mercado interior, un gran paso para la UE; en Maastricht y Ámsterdam también se revisaron cuestiones fundamentales. Ahora es a la Convención Europea a la que se le encomendó la tarea de definir el futuro de Europa.

Este artículo tiene varios propósitos. Uno de ellos es retrasar el largo y complejo proceso de construcción europeo, en las etapas más significativas por las que ha pasado, porque conocer, al menos de forma general, este proceso, es fundamental para comprender cómo la UE llegó a ser lo que es actualmente. También veremos la arquitectura europea, particularmente los tres pilares, el principio de subsidiariedad y algunos de los principales órganos de la UE (la Comisión, el Parlamento y el Consejo Europeo), así como los cambios más significativos introducidos en el Tratado de Niza

¹ Especialista en Cooperación Internacional y Estudios Europeos. MSc. en Relaciones Internacionales y Diplomacia con énfasis en Estudios Europeos, Universidad Nacional, Costa Rica. Diplomado en Estudios de la Integración Europea, ITAM, México, D.F. Colaboradora del Programa de Estudios Europeos de la Escuela de Relaciones Internacionales-UNA.

en términos de la repartición de los poderes entre estos tres órganos. Finalmente se aborda el tema de la Convención Europea, sus objetivos y algunos resultados preliminares.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Previo a entrar en materia, conviene recordar que los desastres de la Segunda Guerra Mundial fueron de tal magnitud que suscitaron una firme determinación de hallar una vía y mecanismos de prevención, que hicieran imposible otro conflicto de esa envergadura en Europa. Para ello había que pensar en la creación de una unión pacífica entre los países de Europa occidental, y el primer paso fue la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), susceptible de controlar la producción de los ingredientes básicos de las industrias del armamento. Esta organización se creó en 1951 y su sede se instaló en Luxemburgo. Fue promovida por los padres fundadores de la hoy UE, Jean Monnet y Robert Schuman. La CECA fue concebida para una duración de 50 años, ratificada por los seis países fundadores (Alemania, Francia, Luxemburgo, Italia, Países Bajos y Bélgica) y presidida por una Alta Autoridad Común, cuyo primer presidente fue Jean Monnet.

El preámbulo del Tratado de la CECA contiene la filosofía que no ha dejado de inspirar la construcción europea. Las palabras claves que se pueden extraer del Tratado son: paz mundial, solidaridad de hecho y comunidad, y los cuatro principios rectores son: superioridad de las instituciones comunitarias, independencia de los órganos comunitarios, colaboración entre las instituciones e igualdad entre los

Estados². Estos principios son la base de la construcción y actual normativa comunitaria.

1. Los primeros pasos

Desde la firma del Tratado de Roma en 1957, la actual UE ha pasado por diversos períodos de desarrollo, discusión y tensión, hasta momentos en donde ha prevalecido el *impasse*. Estos períodos son inherentes a un proceso de construcción de integración, que se revela hoy, como el ejemplo más desarrollado de organización predominantemente *intergubernamental y voluntaria*³.

En todo proceso de integración, resulta evidente que las diversidades y complejidades políticas, económicas y culturales se presentan como los temas por resolver, armonizar y unificar. La construcción europea no se planteó una integración económica y monetaria desde el inicio, más bien se fijó como meta la instauración de un mercado común⁴. Por ello, las principales disposiciones en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE)

² Al respecto ver: Tratado de la CECA, 1951.

³ Al respecto ver: Moravcsik, A. (1998). *Centralization or fragmentation: Europe facing the challenges of deepening, diversity and democracy*. Washington, D.C., Council on Foreign Relations Press.

⁴ El mercado común, término utilizado inicialmente por el TCEE no aparecía como tal en los tratados constitutivos, pero el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) lo dedujo de los preceptos que lo regulaban señalando que: "...el mercado común comprende la eliminación de todas las trabas a los intercambios intracomunitarios con vista a la fusión de los mercados nacionales en un mercado único que funcione en condiciones lo más similares posibles a las de un verdadero mercado interior". Sentencia del 5 de mayo de 1962. (15/61, Rec. p. 1409) apartado 33.

buscaban consagrar jurídicamente las necesarias transferencias de competencias nacionales para ese fin, a favor de las instituciones comunitarias. Este proceso se pensó como un período transitorio, el cual debía concluir en 1969⁵, pero se alargó hasta 1985.

Durante los primeros diez años aproximadamente, se realizaron importantes avances, como por ejemplo, la Unión Aduanera en 1968, pero muchas medidas no pudieron ser adoptadas en ese período. La Unión Aduanera comportó como elementos principales la eliminación en el comercio intracomunitario de los derechos de aduana, las Exenciones de Efecto Equivalente (EEE)⁶ y demás restricciones comerciales, junto a la elaboración progresiva de un sistema unificado de protección del territorio aduanero, aplicado en el comercio de la entonces Comunidad Europea (CE) con terceros países. El proceso de la unión aduanera inició con la sustitución de los aranceles nacionales por un arancel aduanero común que entró en vigencia en julio de 1968 y concluyó con la casi unificación de la legislación aduanera, mediante la adopción en 1992 del Código Aduanero Comunitario (Closa: 1997).

La unión aduanera ha implicado la eliminación o la transferencia de las competencias aduaneras de los Estados miembros a las instituciones comunitarias, sin embargo, esta unión no constituyó un fin

en sí mismo, sino que fue pensado como un elemento necesario para la posterior implementación de un mercado único.

2. De la unión aduanera al mercado interior

La etapa inicial hacia la consecución de un mercado común abarcó un período de aproximadamente 25 años desde 1958 hasta 1985. Se trató de un período transitorio, durante el cual las instituciones comunitarias debían adoptar disposiciones normativas necesarias para hacer efectivo el Mercado Común. Como señalábamos, la unión aduanera⁷ constituyó un primer paso muy importante, pero la adopción de medidas referidas a la eliminación de obstáculos a la libre circulación, con vistas al Mercado Común, no se pudo realizar con la intensidad y velocidad programadas.

⁷ Según Joseph Ma. Jordán, desde un punto de vista estrictamente analítico conviene distinguir las cuatro formas de integración existentes: *Área-Zona de Libre Comercio (ZLC)*, que es la forma más simple de integración económica y consiste en la eliminación de las barreras arancelarias y restricciones cuantitativas al comercio entre los países que la integran, pero reteniendo cada país, sus propios aranceles y restricciones frente al resto del mundo; en la *unión aduanera*, además de lo anterior, adoptan un arancel común frente al resto del mundo, que conforma un territorio aduanero único y se establece una legislación aduanera y comercial común; en un *mercado común* existe todo lo anterior pero además se eliminan los obstáculos a la libre circulación de los factores productivos (trabajo y capital), lo que exige la armonización o coordinación de las políticas económicas; finalmente, la *unión económica y monetaria* consiste en un mercado común en donde se ha unificado la política monetaria, que es la forma más avanzada de integración antes de llegar a la unión política.

⁵ Según lo previsto en el artículo 8 del TCEE.

⁶ Las EEE se refieren a cargas pecuniarias aduaneras de importación unilateralmente impuestas, que gravan las mercancías importadas por el hecho de atravesar las fronteras, aun cuando no sea un derecho de aduana propiamente dicho. Según sentencia del TJE, 14 de diciembre de 1962.

Vista la existencia, durante este período, de una laguna importante en materia de normativa, la jurisprudencia producida por el Tribunal de Justicia Europeo (TJE) fue fundamental, ya que fue asentando —sobre todo en la década de los setenta— *la fórmula de efecto directo* de las disposiciones del TJE. Esta situación permitió la creación de los llamados actos de derecho derivado. Cabe señalar que durante esta década, y pese a los esfuerzos realizados, los intentos proteccionistas arreciaron de forma importante debido a la crisis económica que vivía Europa en ese momento.

La eliminación de las barreras arancelarias a través de la formación de una unión aduanera constituye una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar la libre circulación de mercancías. La recesión de los años setenta detuvo el avance en ese sentido, al tiempo que se incrementaba la preocupación por la protección de los mercados nacionales. El proceso hacia el Mercado Común se estancó en ese momento, fenómeno que se llamó "euroesclerosis" o "europesimismo".

3. De 1985 a 1992

Después del período de "europesimismo", se inicia en 1985 un proceso para sacar definitivamente adelante el proyecto del llamado Mercado Común. Este período de nuevo impulso y revitalización se debió a varios factores. Uno de ellos tiene que ver con las personalidades políticas que asumieron la conducción de la UE, Jacques Delors al mando de la Comisión, y los presidentes François Mitterrand y Helmut Kohl, quienes decidieron sacar adelante la construcción europea. Para impulsar este proyecto, se aprobó el *Libro*

*Blanco*⁸ para la consecución del mercado interior, documento que identificaba las barreras técnicas, físicas y fiscales que todavía restringían las libertades de circulación de los factores productivos (trabajo y capitales). Se fijó la fecha para la entrada en vigor del mercado interior, para 1992. Además, la base jurídica se mejoró tratando de armonizar las legislaciones a través de la adopción del sistema de votación por mayoría calificada en vez del sistema por unanimidad con respecto al mercado interior.

Efectivamente y según lo planeado, el mercado interior se firmó el 31 de diciembre del año señalado. Es de primera importancia destacar que el derecho se ha constituido en un instrumento esencial para la realización del mercado interior. Ello se debe a que los Estados imprimieron una firme voluntad política para alcanzar los objetivos económicos y esto sólo se podía llevar a cabo mediante una completa articulación de los mecanismos jurídicos, para lo cual se fueron transfiriendo paulatinamente competencias de los Estados a las instituciones comunitarias, en ese ámbito.

Para la consecución del mercado interior han prevalecido tres técnicas jurídicas (López Escudero: 1998):

⁸ Los Libros Blancos son documentos publicados por la Comisión que contienen propuestas de acción comunitaria en un sector específico. Cuando el Consejo apoya un Libro Blanco, este conduce normalmente a un programa de acción de la Unión en el sector que se trate. Existen también los Libros Verdes, publicados por la Comisión y cuyo objetivo es estimular la reflexión y lanzar consultas europeas sobre un tema concreto. Las consultas derivadas de los Libros Verdes pueden posteriormente originar la publicación de un Libro Blanco, con el fin de traducir los resultados de la reflexión en medidas concretas de acción comunitaria.

- i) la técnica negativa de la prohibición de los obstáculos que dificultan las libertades de circulación de los factores productivos,
- ii) la técnica positiva de la armonización de las legislaciones nacionales divergentes o su alternativa, que es la aplicación del principio de reconocimiento mutuo, y
- iii) mecanismos de control preventivo de los obstáculos al mercado interior.

No se trata de hacer un análisis del derecho comunitario, pero nos parece indispensable comprender la importancia que reviste la dimensión jurídica para esta parte y, en general, para las diversas fases del complejo proceso de construcción europeo.

La aplicación de la *técnica negativa*, es decir, la de prohibición de obstáculos, ha sido potenciada por el TJE, el cual, tras finalizar el período transitorio previsto para la creación del mercado interior, reconoció un *efecto directo* a todas estas prohibiciones. Este tipo de prohibiciones se refiere a las restricciones que conllevan discriminación por razón de la nacionalidad o del lugar de residencia o que dificultan la libertad de circulación de los factores productivos entre los Estados miembros (López Escudero: 1998).

En cuanto a la *técnica positiva*, o sea, la armonización de las legislaciones nacionales y el principio de reconocimiento mutuo, hay que mencionar en primer lugar, que el origen de los obstáculos a las libertades de circulación de los factores productivos, se encuentra casi siempre en las divergencias entre las reglamentaciones nacionales de los Estados miembros, de ahí la importancia de armonizar las diferentes legislaciones. La armonización se presenta como la técnica jurídica ideal para eliminar estos obstáculos, porque permite

sustituir las legislaciones nacionales divergentes por una normativa comunitaria que debe ser de aplicación uniforme en todo el territorio. Otra técnica jurídica utilizada, menos ambiciosa que la primera, es el recurso del reconocimiento mutuo de las reglamentaciones nacionales equivalentes. Esta técnica se aplica de la siguiente forma: un producto o servicio legalmente producido y comercializado en un Estado miembro gozará de libertad de circulación en todo el territorio comunitario, siempre que las condiciones impuestas por el Estado de origen para su producción y comercialización sean equivalentes a las exigidas por el Estado destino⁹.

El recurso entre estas dos técnicas es normalmente de alternabilidad, ya que la de reconocimiento mutuo hace innecesario el recurso a la armonización, aunque también pueden darse como complementarias, cuando las divergencias entre las reglamentaciones nacionales requieren de una armonización mínima para luego proceder a operar sobre la base del reconocimiento mutuo, como, por ejemplo, en el caso de los servicios financieros.

Además de estas técnicas de integración señaladas, se recurrió a otros mecanismos que posibilitan la detección de nuevos obstáculos a las libertades de circulación y permiten facilitar su eliminación. Entre los más importantes señalamos los procedimientos de *autorización* y de *información*¹⁰.

⁹ Mattiera, A. (1990). *El mercado interior. Sus reglas y su funcionamiento*. Madrid, Civitas, pp. 200-206.

¹⁰ Grippini Fournier, E. y Serena La Pergola, M. (1996). *La nouvelle procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté*. RMEU, N° 4, pp. 150-152.

Los procedimientos de autorización obligan a los Estados miembros a notificar determinadas medidas a la Comisión para que esta se pronuncie sobre su compatibilidad con el derecho comunitario, y los procedimientos de información obligan a los Estados miembros a notificar a la Comisión medidas adoptadas en determinado sector, sin conferir poderes a esta última para controlar la compatibilidad en relación con el mercado interior¹¹.

La diferencia entre el mecanismo de integración positiva y negativa, no solo es sustantiva o de contenido. Es también una diferencia de *diseño jurídico y político*, porque la integración negativa o política desreguladora se deriva directamente de compromisos establecidos en los tratados. Depende del papel de control de la Comisión y el TJCE, mientras que la integración positiva, no solo requiere del acuerdo político explícito de los gobiernos en el Consejo, sino también de la provisión y asignación de fondos en el presupuesto (Closa: 1997).

Efectivamente, la puesta en práctica de políticas redistributivas requiere de dotación presupuestaria. Aquí vale la pena señalar que el presupuesto de la UE se diferencia de los presupuestos de los organismos internacionales en que no depende de las contribuciones nacionales y, por tanto, de la buena voluntad de los Estados miembros. En 1970 las contribuciones nacionales al presupuesto comunitario fueron sustituidas por los llamados recursos propios, es decir, lo recaudado por concepto de aranceles comunitarios recibidos en las fronteras de la UE, los impuestos sobre las importaciones agrícolas que ingresan

desde fuera de la UE, y una proporción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) recaudado en el ámbito nacional.

Entendemos que una de las funciones principales de cualquier sistema político es dotarse de mecanismos para la redistribución, pero, en comparación con los gobiernos nacionales, la UE carece de este tipo de mecanismos y poder suficientes para cumplir con esta función. Por tanto, las políticas redistributivas de la UE son el resultado de las negociaciones, compromisos y acomodación de intereses de los Estados, y no de una concepción global. Por ello, en muchas ocasiones, se ha señalado pertinentemente, que estas tienen un carácter fragmentario, sectorial y muchas veces incoherente, e incluso, contradictorio. Además, en la UE no existe consenso sobre la pertinencia de esta función. Algunos señalan que la UE tiene responsabilidad en la disminución de los desequilibrios económicos, mientras que otros sostienen que esta responsabilidad es de los Estados. El único intento de diseñar un modelo de cuasi-federalismo, para alterar políticamente los efectos del mercado a través de una intervención consciente y programada de las autoridades comunitarias, que produjera las necesarias transferencias territoriales de recursos, fue el Informe Mc Dougall de 1977, pero este no fue aceptado (Closa: 1997).

Como hemos visto, el núcleo central en torno al cual se construyó la UE, es el mercado interior, considerado generalmente como una fase más del proceso de integración económica. Lo que tienen en común las diferentes fases es la eliminación progresiva de obstáculos a la interpenetración económica, prevaleciendo para ello, la técnica de integración negativa, porque es la más rápida y más fácil de instaurar.

¹¹ Para mayor información al respecto ver: A. Mattera.

4. Unión Económica y Monetaria Europea (UEM)

Los antecedentes de la UEM se pueden remontar al Informe Werner de 1970, que definió la unión monetaria a través de tres elementos:

- "La convertibilidad total e irreversible de las monedas entre sí y la libertad de los movimientos de capital,
 - la integración total de los sistemas bancarios y mercados financieros,
 - la fijación irrevocable de los tipos de cambio entre las monedas"
- (Closa: 1997, p. 121).

El Informe Werner¹² creó la llamada fórmula de *la serpiente monetaria europea*. Consistió en un acuerdo para mantener los márgenes de fluctuación entre las divisas hasta aproximadamente un 2,25% de su valor. Este sistema no pudo sobrevivir a los efectos de la crisis del petróleo, con lo cual en 1979, se creó otro mecanismo llamado el Sistema Monetario Europeo (SME). El SME, además de contar con los sistemas de bandas¹³ de fluctuación de las monedas, contó con tres elementos adicionales: la creación de la Unidad de Cuenta Europea (ECU), cuyo valor se determinaba por la participación proporcional a su peso económico y financiero de las divisas de todos los países de la UE (Comisión Europea: 2001, p. 20). El otro elemento fue que el

¹² Este informe, elaborado por un comité de expertos financieros presidido por el Primer Ministro de Luxemburgo, Pierre Werner, contenía ya todos los elementos de la futura UEM que se decidiría en Maastricht.

¹³ A la banda original se le agregaron otras más flexibles de alrededor del 6% para las monedas más débiles como la peseta, la lira y el escudo.

tipo de cambio estaba determinado no solo en relación con cada moneda frente a las restantes que participaban en el SME, sino que también en relación con el propio ECU. Finalmente, el elemento más importante de este sistema fue el compromiso de intervención que obligaba a los bancos centrales europeos a intervenir en el mercado de cambios, para mantener sus monedas dentro de las bandas fijadas. Este sistema funcionó con cierta estabilidad durante los años ochenta, sin reajuste de paridades desde 1987 hasta 1992.

La posibilidad de avanzar y alcanzar una mayor integración en el plano monetario se puso en tela de juicio con los resultados negativos del primer referéndum danés. Así se abrió paso a una serie de movimientos especulativos¹⁴ contra las divisas, que los bancos centrales no pudieron controlar.

El resultado de esta crisis fue el abandono del sistema por parte de la libra esterlina, mientras que otras monedas como la peseta y el escudo sufrieron devaluaciones sucesivas. Lo que ocurrió fue que las bandas de fijación se elevaron al 15%.

La creación de la UEM tenía como objetivos tener una moneda única y una política monetaria común, que tomara en cuenta los intereses de los miembros.

Etapas y mecanismos de la UEM

1. 1990: inicio de la primera fase de la UEM. Se liberalizaron totalmente los movimientos de capital en los países de la UE, salvo aquellos que disfrutaban de un período transitorio.

¹⁴ Los ataques especulativos se centraban en la creencia de que había algunas monedas que tenían un tipo de cambio sobrevaluado.

2. 1993: plena realización del mercado único. Entró en vigor el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht.
 3. 1994: segunda fase, creación del Instituto Monetario Europeo, en Frankfurt; refuerzo de las políticas de coordinación económicas a escala europea; lucha contra los déficit excesivos y establecimiento de la política de convergencia económica.
 4. 1995: adopción del *Libro Verde* sobre la moneda única. Se acordó el nombre de la moneda euro y se fijó un programa técnico y calendarización para el paso al euro de 1999 al 2002.
 5. 1997: acuerdo definitivo durante el Consejo Europeo de Ámsterdam del marco jurídico del euro, pacto de estabilidad y crecimiento y diseño de las monedas.
 6. 1998: decisión acerca de cuáles países serían los primeros en participar en la moneda única, según los criterios de convergencia establecidos y los resultados económicos. Además, los Estados miembros establecen quiénes serán parte del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (BCE) y se fija la entrada en circulación de las monedas y billetes.
 7. 1998: separación del BCE del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Preparación de la fase operacional, creación del BCE.
 8. 1999: tercera fase, fijación de los tipos de conversión de las monedas entre sí y respecto al euro.
 9. 2002: entrada en circulación del euro, de forma gradual, y retiro de las monedas nacionales.
 10. 1 de julio 2002: fin de la transición al euro para todos los países.
- Los cuatro mecanismos de la UE son:
- a) *"La coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, establecidas por el Consejo Europeo; b) Reglas de disciplina presupuestaria, que establecían normas que limitaban la capacidad de los Estados de incurrir en déficit presupuestarios, y estos deben financiarse a través del mercado, además se incluyó el principio de no-corresponsabilidad financiera, en el sentido de que ni la UE ni los Estados asumen o responden por los compromisos financieros de otro Estado; c) Libertad de movimiento de capitales y d) Mecanismos de apoyo a Estados en situaciones difíciles"* (Closa: 1997, p. 124).
- En la primera fase (1990-1993), para la adopción de la UEM, se completó la libertad total de los movimientos de capital y se aprobaron los programas nacionales de convergencia económica, con los siguientes requisitos:
- "La tasa media de inflación no debe superar el 1,5 puntos a la media de inflación de los tres países con la tasa más baja, los tipos de interés no pueden superar en más de dos puntos a los intereses de los países con menor tasa de inflación, el déficit público no puede superar el 3% del PIB, la deuda pública no puede superar el 60% del PIB"* (Closa: 1997, p. 124).

En la segunda fase (1994-1998), se introdujeron los instrumentos de intervención macroeconómica para facilitar el acceso a la tercera fase (1999-2002). En esta última fase se creó el BCE, se fijaron los tipos de cambio y se introdujo la moneda única común.

Once Estados participaron en la tercera y última fase de la UEM, frente a cuatro Estados que no adoptaron la moneda única. Dos de estos son Reino Unido y Dinamarca, que han aplicado el protocolo anexo al Tratado de la Comunidad Europea (TCE) que prevé esa posibilidad, y los otros dos, Grecia y Suecia, porque no han cumplido los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht.

Es importante señalar que tanto el BCE como el SEBC son independientes y autónomos con respecto a las instituciones de la UE y de los gobiernos nacionales. Alemania ha preconizado un Pacto de Estabilidad para los participantes en la UEM, que consiste en procedimientos de control estricto de los niveles de déficit y deuda excesivos mediante multas automáticas y cuantiosas, en torno al 0,5% del PIB para los infractores.

5. El sistema político de la UE

El sistema político de la UE es complejo. Su comprensión no puede abordarse desde una sola perspectiva conceptual, como señala Closa, *"...a duras penas responde a un sistema clásico de división de poderes, porque está lejos de cumplir con los requisitos democráticos que presenta cualesquiera de los países miembros"* (1997). Tanto las atribuciones de las instituciones de la UE como sus relaciones, no son estrictamente las que existen en las instituciones estatales.

El sistema de la UE posee subsistemas llamados horizontales, que aseguran jurídica y políticamente la primacía de los Estados sobre la institucionalidad europea; específicamente en los ámbitos de Política Exterior y Seguridad Común (PESC), la Cooperación Judicial y Asuntos del Interior (CJAI). Estos ámbitos de actuación son relacionados con la soberanía estatal. Por lo anterior, muchos analistas han catalogado el sistema político de la UE como dual.

El dualismo se refleja en dos niveles. Por un lado, en las relaciones entre las instituciones de la UE y, por otro, en el interior de las instituciones que cuentan, por su estructura y atribuciones, con mayor capacidad de decisión y con representantes de los Estados miembros.

También y como lo habíamos señalado en párrafos anteriores, las políticas públicas de la UE se han caracterizado por un predominio de la modalidad de integración negativa, es decir, de la eliminación de obstáculos al funcionamiento del mercado. Finalmente, la construcción del sistema político de la UE ha estado mediada por dos procesos interrelacionados, uno es la ampliación, o sea, la progresiva incorporación de nuevos Estados y, el otro es la reforma en el ámbito institucional y de competencia (llamada profundización en la jerga comunitaria), para lograr equilibrios políticos entre los Estados miembros y, a la vez, mantener cierta eficacia en el quehacer de las instituciones.

6. Resumen del proceso de construcción europeo

Tratado de París (1951)

Un año antes, el ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman,

declaró la necesidad de Francia y Alemania de producir carbón y acero bajo una reglamentación común, para acabar con la secular rivalidad entre ambos países. El Tratado de París creó la CECA, embrión de la construcción europea.

Tratado de Roma (1957)

Origen de la actual UE. Nació la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM). Los países firmantes, es decir, los fundadores de la CEE fueron Italia, Francia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, los mismos que habían fundado la CECA.

Primera ampliación (1973)

Entran Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda.

SME (1979)

Conocido familiarmente como serpiente europea, limitó hasta el 2,25% el margen de fluctuaciones de las monedas para controlar la inflación. Es el origen remoto del euro.

Segunda ampliación (1981)

Grecia entró a formar parte de la Comunidad.

Tercera ampliación (1986)

Ingreso de España y Portugal.

Acta Única Europea (1986)

Fortaleció el carácter democrático de la Comunidad mediante la concesión de nuevos poderes al Parlamento Europeo y

amplió los ámbitos de actuación comunitaria (medio ambiente, investigación y desarrollo). Anticipa la intención de apresurar la creación del mercado interior.

Plan Delors (1988)

Un Comité de Expertos presidido por el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, detalló un plan para la consecución del mercado interior, la libre circulación de capitales y la convergencia económica.

UE (1992)

El Tratado de Maastricht impulsó la mayor reforma de las instituciones europeas. Se sustituyó la CEE por la UE y se implantó progresivamente la plena unión monetaria y la moneda única. Se profundizaron la cohesión económica y social y el concepto de ciudadanía europea, y se incrementaron los campos de actuación comunitaria.

Crisis del SME (1993)

Una oleada de movimientos especulativos puso en jaque la estabilidad de las monedas europeas. Las vacilaciones iniciales de los gobiernos europeos para combatirlos sólo se superarán con drásticas intervenciones de los bancos centrales y devaluaciones generalizadas.

Cuarta ampliación (1995)

Ingreso de Austria, Finlandia y Suecia.

Tratado de Ámsterdam (1997)

De menor alcance que el de Maastricht. En principio, su prioridad máxima es

aproximar la UE a la preocupación de sus ciudadanos. Se alcanzan acuerdos, pero mínimos, en seguridad, empleo, política exterior, defensa y legitimidad de las instituciones europeas. Intentó, sin conseguirlo, preparar la integración de los países del este.

Pioneros de la unión monetaria (1998)

En el Consejo Europeo de Bruselas se adoptó la decisión sobre los países que entrarían a formar parte de la unión monetaria: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal. Inicialmente quedan fuera Dinamarca, Reino Unido, Suecia y Grecia, este último se incorporó en enero de 2001.

Nuevo reparto de poder (2001)

El Tratado de Niza instauró el nuevo y complejo sistema de reparto de poder en la UE cuando en esta ingresen los países del centro y este de Europa.

Quinta ampliación (2002)

Ingreso de Malta, Eslovenia, Hungría, Lituania, Eslovaquia, Polonia, República Checa, Estonia, Letonia.

Fuente: elaboración propia con base en documentación de la Comisión Europea, 2003.

II. LA ARQUITECTURA EUROPEA

En la jerga comunitaria, la arquitectura se refiere al conjunto de instituciones, tratados y relaciones consuetudinarias que se establecen en el espacio europeo.

1. Los tres pilares

El TUE, firmado en Maastricht en 1992, fija la estructura de la UE, conocida como los *Tres Pilares*.

El Primer Pilar es la CE, conformado por los tratados de la CECA, EURATOM¹⁵ y CEE. Estos tratados son la base fundacional de la UE. Este primer pilar es de ámbito supranacional y es el elemento central que actúa como referente hacia los otros dos pilares. Los tratados tienen supremacía sobre cualquier ley y recogen los principios jurídicos fundamentales, los objetivos, el marco institucional y la descripción de los procedimientos. Dado que estos tratados han sido creados directamente por los Estados, son considerados como fuentes primarias de la legislación comunitaria. En ese sentido, tienen la facultad de desarrollar la legislación secundaria de la UE, esta característica diferencia la UE de cualquier otra organización internacional. La legislación secundaria de la UE consta de cuatro mecanismos, en orden de importancia: los Reglamentos, la Directiva, la Decisión y las Recomendaciones y Dictámenes¹⁶.

Es importante mencionar que el derecho comunitario tiene tres características generales: *el principio de aplicabilidad inmediata o directa*, que obliga a los Estados

¹⁵ La integración europea comenzó realmente con los tratados internacionales celebrados entre Alemania, Francia, Italia y Benelux, que no son otros que los *Tratados Constitutivos* de la CECA, la EURATOM y la CEE en 1951 y 1957, respectivamente. Por consiguiente, el ordenamiento jurídico de la comunidad se cimentó desde el inicio sobre el Derecho Internacional.

¹⁶ Cada uno de estos mecanismos tiene funciones y ámbitos específicos. No interesa aquí explicar las particularidades de cada uno.

a respetar los tratados que suscriben y, además, a hacerlos respetar por los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, así las normas comunitarias se aplican directamente por los jueces nacionales; *el principio de efecto directo* (que hemos mencionado en párrafos anteriores en relación con el proceso de integración), en el que la legislación comunitaria concede derechos e impone obligaciones a personas de manera directa y automática, independientemente de que los actos comunitarios puedan estar dirigidos a Estados; y *el principio de supremacía del derecho comunitario sobre las normativas nacionales de los Estados miembros*, que implica que el orden jurídico de la UE prevalece sobre los órdenes nacionales (Closa: 1997).

El Segundo Pilar es la PESC, de naturaleza intergubernamental. Quizás sea el pilar donde las prerrogativas de mantención de soberanía estatal son las más importantes.

El Tercer Pilar es la CJAI, también de naturaleza intergubernamental, pero con posibilidades de comunitarización, es decir, con posibilidad de tener ámbitos de acción supranacionales, por lo que se le concibe como un híbrido.

2. El principio de subsidiariedad

Uno de los instrumentos más importantes que regula las competencias de la UE es el principio de subsidiariedad; es un mecanismo que guía la distribución de funciones entre diferentes ámbitos o niveles de gobierno. Este principio se aplica de forma ascendente, es decir, la asignación de funciones se da en función de las capacidades de cada unidad. Para alcanzar los objetivos establecidos en los tratados se requiere de la asignación de competencias,

porque ellos mismos no incluyen en sus textos un principio que regule la atribución de competencias, por tanto, el principio de subsidiariedad cumple con esta asignación.

El artículo 3b del TUE establece que:

"La comunidad actuará dentro de los límites de los poderes conferidos por ese tratado y de los objetivos asignados en él.

En áreas que no caen dentro de los límites de su exclusiva competencia, la Comunidad actuará de acuerdo con el principio de subsidiariedad, sólo si los objetivos de la acción propuesta no puedan ser alcanzados por los estados miembros y, por lo tanto, en razón de la escala o los efectos de la acción propuesta, pueden ser alcanzados mejor por la Comunidad.

Cualquier acción de la Comunidad no irá más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de este tratado".

Dicho de otra forma, el principio de subsidiariedad se aplica de la siguiente forma: la Unión actúa en aquellos ámbitos que no son de su competencia exclusiva, siempre y cuando su acción sea más eficaz que una acción emprendida en el ámbito nacional, regional o local. Así, el principio de subsidiariedad está estrechamente vinculado al principio de proporcionalidad, que supone que la acción de la Unión no debe exceder lo que es necesario para lograr los objetivos del tratado.

3. La división de poderes en la UE después de Niza

Como habíamos señalado, en la UE difícilmente se puede hablar de división de

poderes en sentido estricto. Sin embargo, sí podemos indicar que existe una división que contempla un sistema ejecutivo, representativo, de control y de gestión.

La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la UE, y tiene el poder de gestión y control sobre el presupuesto de la UE. También posee la función de la iniciativa. Por su parte, el Consejo parece ser un híbrido porque posee funciones de cámara legislativa y, además, de poder ejecutivo. Otros órganos que poseen funciones de representación son el Parlamento, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Los órganos encargados del control son el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. En cuanto a los sistemas de gestión encontramos cuatro agencias¹⁷, el BCE, el Banco Europeo de Inversiones y Europol.

3.1 La Comisión Europea

Aunque se le identifica como el órgano ejecutivo —que funciona en los Estados—, tiene diferencias de fondo. Una de ellas es que la Comisión está situada en una dimensión nacional-supranacional. Se presume que la Comisión es una instancia neutral, sin embargo, no está al margen de las tensiones provocadas por los Estados que tratan de maximizar los beneficios de la UE minimizando sus costos. Además, la dinámica institucional de la UE hace que cada entidad trate de maximizar su poder

¹⁷

Las agencias de la UE son: las agencias regulativas del mercado interior, los centros de monitoreo, las agencias de promoción del diálogo social y las agencias de subcontratación del servicio público de la CE (Fundación Europea de Formación, Agencia Europea para la Reconstrucción y el Centro de Traducción de los Órganos de la UE).

frente a otras entidades, esto se refleja especialmente entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo (Comisión Europea: 2002).

Aunque los comisarios son nombrados por cada Estado, el estatuto de estos indica claramente que deben tener independencia formal y práctica de los mandatos nacionales, porque la Comisión debe velar por el bien y el interés comunes. La independencia de los comisarios frente a sus Estados de origen se expresa en los siguientes mandatos:

- *“abstención de realizar actos incompatibles con el ejercicio de sus funciones*
- *no aceptar instrucciones de gobiernos u otro organismo*
- *no ejercer ninguna otra actividad mientras dure el mandato”* (Comisión Europea: 2001).

Además de los mandatos señalados, los comisarios gozan de *autonomía* durante su mandato, es decir, que sólo pueden ser cesados por el Tribunal de Justicia a petición del Consejo o de la propia Comisión en caso de una falta grave. En la Cumbre de Niza 2000, se aprobó que el Presidente de la Comisión será nombrado por mayoría calificada en vez de unanimidad y el nombramiento tendrá que ser sometido al Parlamento Europeo para su ratificación.

Una de las críticas más habituales que se le hace a la Comisión es su carácter altamente burocrático. Sin embargo, esta crítica, desde el punto de vista de su tamaño, sería errónea porque la Comisión cuenta, en comparación con otros órganos, de un tamaño reducido, y gran parte del personal se dedica a labores de traducción. Ahora bien, si la crítica se dirige a los

tiempos y mecanismos que imperan en el interior de este órgano, efectivamente, se puede mencionar que es una entidad muy burocratizada.

Otro elemento importante es que la Comisión ha tratado en diversas oportunidades de reducir el número de comisarios¹⁸, ya sea creando la figura del subcomisario, o bien, agrupando a países para que elijan en conjunto un único comisario. Finalmente y después de muchos intentos, en la Cumbre de Jefes de Estado de Niza se aprobó para el 2005 que los países que actualmente tienen dos comisarios (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) perderán uno. Cuando la UE tenga 27 miembros, se decidirá, "por unanimidad", el número definitivo de miembros del Ejecutivo comunitario, que deberá ser inferior a 27, y se establecerá un "sistema de rotación "igualitaria" aunque la composición de la Comisión deberá reflejar "satisfactoriamente" el abanico demográfico y geográfico de todos los Estados miembros. En lo sucesivo, la designación del Presidente será competencia del Consejo Europeo, por mayoría calificada. Esa designación se

¹⁸ La Comisión está compuesta actualmente por un Colegio de Comisarios que cuenta con 20 comisarios —nombrados por 5 años—, uno por cada Estado y un presidente. Cada país tiene derecho a un comisario (es decir, 15 en total), más 5 comisarios que representan a los 5 Estados más grandes. El proceso de designación de los comisarios se realiza una vez designado el Presidente. El Presidente de la Comisión en consulta con los gobiernos designa a los comisarios. El reparto de carteras para cada comisario no responde a la experiencia personal, sino al peso político de cada país, aunque el Presidente tiene influencia en la asignación de las carteras. Aquellos países que tienen la posibilidad de elegir dos comisarios (los países duros de la UE), usualmente designan un comisario de la mayoría gobernante y el otro de la oposición.

someterá a la aprobación del Parlamento Europeo" (Tratado de Niza: 2003).

Posteriormente, el Consejo, por mayoría calificada y de común acuerdo con el presidente designado, adoptará la lista de los comisarios establecida con arreglo a las propuestas hechas por cada Estado miembro. El objeto de esta fórmula es que el Consejo no pueda designar como miembro de la Comisión a una personalidad que no haya sido propuesta por el gobierno del Estado miembro del que sea nacional. No afecta a la práctica con arreglo a la cual, antes de aprobar la lista, el presidente designado establece contactos políticos con cada gobierno, con el fin de que el nuevo Colegio de Comisarios tenga una composición armónica y equilibrada.

Por último, el presidente y los miembros de la Comisión serán nombrados por el Consejo Europeo por mayoría calificada, una vez obtenida la aprobación del Colegio de Comisarios por el Parlamento Europeo.

3.2 *El Parlamento Europeo*

El Parlamento Europeo es el órgano de representación de los ciudadanos europeos. Pero esta función le está disputada por los miembros del Consejo Europeo (que reúne a los jefes de Gobierno) y del Consejo de Ministros (que reúne a los ministros de las diferentes carteras según el tema de la agenda a tratar), que reclaman para sí la legitimidad como representantes de los ciudadanos de sus Estados miembros.

Después de la última Cumbre de Jefes de Estado o Gobierno en Niza, quedaron aprobados algunos cambios en el Parlamento, entre otros, el reparto del poder en función de los escaños quedó de la siguiente forma:

CUADRO 1
Los países de la UE, de la ampliación y países en espera,
escaños y población

<i>Países</i>	<i>Escaños en el PE en Niza</i>		<i>Escaños en el PE en Salónica</i>	<i>Población en millones</i>
	<i>Actual</i>	<i>Aprobado 2005 NIZA</i>	<i>Previsto para la legislación 2004-2009 Salónica</i>	
ALEMANIA	99	99	99	82,038
REINO UNIDO	87	72	78	59,247
FRANCIA	87	72	78	58,966
ITALIA	87	72	78	57,612
ESPAÑA	64	50	54	39,667
POLONIA ¹		50	54	38,667
RUMANIA ²		33	14	22,489
HOLANDA	31	25	27	15,760
GRECIA	25	22	24	10,533
REP. CHECA ¹		20	24	10,290
BÉLGICA	25	22	24	10,213
HUNGRÍA ¹		20	24	10,092
PORTUGAL	25	22	24	9,980
SUECIA	22	18	19	8,854
BULGARIA ²		17	10	8,230
AUSTRIA	21	17	18	8,082
ESLOVAQUIA ¹		13	14	5,393
DINAMARCA	16	13	14	5,313
FINLANDIA	16	13	14	5,160
IRLANDA	15	12	13	3,744
LITUANIA ¹		12	13	3,701
LETONIA ¹		12	9	2,439
ESLOVENIA ¹		7	7	1,978
ESTONIA ¹		6	6	1,446
CHIPRE ¹		6	6	00,752,000
LUXEMBURGO	6	6	6	00,429,000
MALTA ¹		5	5	00,379,000
TURQUÍA ^{2*}				
TOTALES	626	732	756	481,181,000

Fuente: Elaboración propia con base en: Comisión Europea, Parlamento Europeo, Acuerdos de Niza, 2001 y Convención Europea, 2003.

Notas:

¹ Países que pertenecen a los llamados candidatos que serán miembros plenos el 1 de mayo de 2004, con esta ampliación se llega a un número de 24 miembros.

² Países que pertenecen a la segunda ola de ampliación de la UE, prevista para el 2007.

* Turquía aún no ha entrado en negociaciones.

FIGURA 1
Integración de la UE



A partir del 1 de mayo de 2004, los 10 países admitidos, una vez ratificada su entrada mediante referéndum, serán miembros plenos de la UE. Hasta la fecha han dicho *sí* a la entrada en la UE: Malta, Eslovenia, Hungría, Lituania, Eslovaquia, Polonia y República Checa. Faltan por ratificar Letonia y Estonia.

Para poder ingresar en la Unión, estos países necesitan reunir las condiciones económicas y políticas conocidas como los *Criterios de Copenhague*, según los cuales un posible miembro debe:

- ser una democracia estable, respetar los derechos humanos, el imperio de la ley y la protección de las minorías,
- tener una economía de mercado en funcionamiento,
- adoptar las reglas, normas y políticas comunes que constituyen el corpus legislativo de la UE.

La UE ayuda a estos países a asumir el ordenamiento jurídico de la

Unión y proporciona diversas asistencias financieras para mejorar su infraestructura y economía.

La Conferencia Intergubernamental (CIG) de Niza efectuó un nuevo reparto de escaños en el Parlamento Europeo, con vistas a una unión de 27 miembros que se aplicará a partir de las próximas elecciones europeas, en el 2004. El número máximo de diputados europeos se incrementará a 732.

El número de escaños adjudicados a los Estados miembros actuales se ha reducido en 91 (de 626 en la actualidad a 535 escaños). Únicamente Alemania y Luxemburgo conservan el mismo número de diputados. No obstante, cabe señalar que el reparto de 732 diputados, sólo se aplicará en forma íntegra para la Asamblea elegida en el 2009.

En efecto, dado que en el 2004 la Unión aún no estará compuesta por 27 Estados miembros, se decidió, para las elecciones europeas de 2004, incrementar mediante prorrateo el número de diputados elegidos (en los Estados miembros actuales y en los nuevos Estados miembros con los cuales se hayan firmado tratados de adhesión a más tardar el 1 de enero de 2004) hasta alcanzar el total de 732.

Como es probable que nuevos Estados miembros se adhieran a la Unión durante la legislatura 2004-2009 y, por consiguiente, que se elijan más diputados europeos en dichos países, está previsto que el número máximo de 732 escaños del Parlamento Europeo pueda rebasarse temporalmente para acoger a los diputados de los Estados que hayan firmado tratados de adhesión después de las elecciones europeas de 2004.

3.2.1 Los grupos políticos en el Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo está compuesto por grupos políticos y por diputados no inscritos. Los diputados no están colocados por delegaciones nacionales sino que en función del grupo político al que pertenecen. Los grupos políticos deben ser plurinacionales y contar con un mínimo de miembros. Los grupos políticos son:

<i>PPE-DE</i>	Grupo del Partido Popular Europeo, son demócrata cristianos y demócrata europeos.
<i>PSE</i>	Grupo del Partido de los Socialistas Europeos.
<i>ELDR</i>	Grupo del Partido Europeo de los Liberales, son Demócratas Reformistas.
<i>VERDES/ALE</i>	Grupo de los Verdes / Alianza Libre Europea.
<i>GUE/NGL</i>	Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria / Izquierda Verde Nórdica.
<i>UEN</i>	Grupo Unión por la Europa de las Democracias y las Diferencias.

(Fuente: Parlamento Europeo: 2003).

3.3 El Consejo Europeo

El Consejo Europeo está conformado por 15 jefes de Estado o de Gobierno de la UE. Es el máximo órgano político de la UE, aunque no tiene capacidad para tomar decisiones jurídicas. En el Consejo Europeo no se vota. Se llega a acuerdos políticos por unanimidad, que luego son

puestos en marcha por los Consejos de Ministros sectoriales.

El Consejo Europeo está compuesto por representantes de los Estados miembros, por lo que refuerza la hegemonía de estos últimos dentro del esquema de la separación institucional de poderes. Tiene las prerrogativas sobre política exterior y es rector de la Unión, a pesar de que su existencia no estaba prevista en los tratados de Roma y París. Su creación se debe a la influencia de Francia, quien siempre tuvo la intención de crear una superestructura de marcado carácter político e intergubernamental que contrarrestara el supranacionalismo ejercido por la tríada Comisión-Parlamento Europeo-Tribunal de Justicia. El Consejo ha sido criticado por los países más pequeños de la UE, fundamentalmente por el Benelux, quien opina que es una instancia que está creada para garantizar el predominio de los grandes.

Los poderes y las funciones no están definidos formalmente, lo que le da un carácter discrecional, flexible e informal, además, está excluido del control del TJCE, porque forma parte de la Unión pero no de la CE (dado que el Consejo fue creado después del TJCE, de la Comisión y del Parlamento). Aun así se pueden citar varias funciones:

- *"Define las grandes directrices del proceso de integración*
- *Orienta las políticas comunitarias*
- *Coordina las políticas*
- *Emite las declaraciones en materia de política exterior*
- *Toma decisiones*
- *Asegura la coherencia entre los tres pilares de la UE*
- *Resuelve conflictos (tribunal de arbitraje)"* (Closa: 1997, pp. 64-65).

3.3.1 El reparto de los votos en el Consejo Europeo

En cuanto a la nueva ponderación de los votos que corresponderá a cada país miembro a partir del 1 de enero de 2005, y los que tendrán los países candidatos cuando ingresen en la Unión, se establece que el nuevo sistema irá de 3 a 29 votos. Alemania, Reino Unido, Francia e Italia tendrán el máximo cada uno (es decir, 29), en lugar de los 10 actuales, con lo cual se mantiene la paridad entre Berlín y París, a pesar de que Francia tiene 23 millones de habitantes menos que Alemania. España tendrá 27 votos (frente a los 8 actuales), al igual que Polonia, uno de los 12 candidatos que han sido aprobados para entrar en la UE. Los dos países tienen una población similar.

El sistema de mayorías y minorías acordado para el 2005 es sumamente complejo y establece varias llaves y "redes de seguridad". Para obtener la aprobación de una decisión: se deberá cumplir la triple condición de que una propuesta tenga el respaldo de la mayoría calificada de los votos, la mayoría simple de los Estados y que estos representen al menos al 62% de la población (llamada cláusula de verificación democrática, que podrá ser invocada por cualquier Estado). De esta forma, no podrá haber una mayoría calificada si la mayoría de Estados se opone. Por lo tanto, para bloquear una decisión haría falta una alianza de países que sumaran al menos un 38% de la población de la UE (Consejo Europeo, Declaración de Niza: 2001).

Esta compleja fórmula supone, en la práctica, dar un mayor peso a Alemania, el país más poblado de la UE con sus 82 millones de habitantes, que podría bloquear cualquier decisión con el apoyo de sólo dos

de los otros tres grandes. Sin el apoyo de Berlín, tendrían que ser cuatro los países que se pongan de acuerdo para bloquear.

En una Unión de 27 miembros habrá 345 votos, que se reparten entre los grupos políticos. Se fija el umbral de la mayoría calificada en 255 y la minoría de bloqueo en 88 votos desde el 2005, llegando a 91 cuando hayan ingresado los 12 candidatos. Esto permitiría a tres países grandes y a uno pequeño (incluyendo a Malta en el primer caso, pero no en el segundo) sumar suficientes votos para bloquear una propuesta.

3.4 La mayoría calificada y los temas

En cuanto a la mayoría calificada, el objetivo en Niza era extenderla a unas 50 áreas, algunas muy sensibles como fiscalidad, justicia, inmigración, política social, cohesión o comercio exterior.

En unos 40 temas, en su mayoría *técnicos*, las decisiones se tomarán por mayoría calificada, pero en las *áreas sensibles*, la fórmula encontrada en Niza tras arduas negociaciones, consolida al menos durante un tiempo, el *derecho de veto* en fiscalidad (Reino Unido), asuntos sociales, cohesión (España), asilo e inmigración (Alemania), comercio exterior y temas culturales y audiovisuales (Francia) (Declaración de Niza: 2000).

Las disposiciones más importantes que deberán ser adoptadas por *mayoría calificada* a partir del Tratado de Niza son las siguientes:

- las medidas que facilitan la libre circulación de los ciudadanos de la Unión (Art. 18 del TCE);
- la cooperación judicial en materia civil (Art. 65 del TCE);

- *la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual (Art. 133 del TCE), con excepciones;*
 - *la política industrial (Art. 157 del TCE);*
 - *la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (Art. 181 bis del TCE, nueva disposición para adoptar medidas basadas hasta ahora en el Art. 388 del TCE);*
 - *la aprobación del estatuto de los diputados europeos (Art. 190 del TCE), excepto en lo relativo al régimen fiscal;*
 - *el estatuto de los partidos políticos a escala europea (Art. 191 del TCE, nueva disposición);*
 - *la aprobación de los reglamentos de procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia (Arts. 223 y 224 del TCE).*
- Cabe señalar que, en lo sucesivo, los nombramientos de los miembros de determinadas instituciones u órganos se harán por mayoría calificada (miembros de la Comisión, del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones; el Alto Representante/Secretario General y el Secretario General Adjunto del Consejo; los enviados especiales de la PESC). El paso a la mayoría calificada se ha aplazado hasta el 2007 para los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión (Art. 161 del TCE), así como para la adopción de los reglamentos financieros (Art. 279 del TCE).*

3.5 El Tribunal de Justicia de la UE

El Tribunal de Justicia garantiza el respeto del derecho en la interpretación y la aplicación de los tratados.

En su condición de institución jurisdiccional de la Unión, evita que cada uno interprete y aplique el derecho comunitario a su manera. Por lo tanto, permite que el derecho siga siendo idéntico para todos y en todas circunstancias.

Desde su creación en 1952, se han promovido ante el Tribunal varios miles de asuntos. Para hacer frente a esta afluencia y mejorar la protección judicial de los ciudadanos, en 1989 se le agregó un Tribunal de Primera Instancia. Este se encarga de juzgar en primera instancia determinadas categorías de asuntos, entre las que figuran, en particular, los contenciosos en materia de derecho de competencia y los recursos interpuestos por los particulares. La sede del Tribunal de Justicia está en Luxemburgo.

El Tratado no establece ninguna distribución por nacionalidad pero, en la práctica, el Tribunal está formado por un juez por Estado miembro, para que estén representados los distintos sistemas jurídico-nacionales. El Tribunal está asistido por ocho abogados generales, cuyo papel es presentar públicamente y con toda imparcialidad las conclusiones motivadas sobre los asuntos promovidos ante el Tribunal.

Los jueces y los abogados generales son nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros por un mandato de seis años renovable; cada tres años se produce una renovación parcial. Se trata de juristas de alto rango o jurisconsultos de reconocida competencia que ofrecen absolutas garantías de independencia.

El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia eligen cada uno a un presidente por un período de tres años.

Para garantizar el respeto del derecho en la interpretación y la aplicación de los tratados, se han atribuido al Tribunal amplias competencias jurisdiccionales, que ejerce en el marco de las distintas categorías de recursos a los que debe responder. Se trata, principalmente, de los recursos siguientes:

- la cuestión prejudicial,
- el recurso por incumplimiento,
- el recurso de anulación, y
- el recurso por omisión.

3.6 El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas Europeo, cuya sede está también en Luxemburgo, está formado por quince miembros nombrados por seis años mediante decisión unánime del Consejo de la Unión, previa consulta al Parlamento Europeo. Comprueba la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos de la UE, así como la buena gestión financiera. Creado en 1977, el Tratado de la Unión Europea de 1992 lo elevó al rango de institución de pleno derecho.

Gracias al Tratado de Ámsterdam (adoptado en junio de 1997), el Tribunal puede señalar cualquier irregularidad al Parlamento y al Consejo. Además, su poder de control ha sido ampliado a los fondos comunitarios gestionados por los organismos externos y por el Banco Europeo de Inversiones.

El Tratado de Niza (adoptado en diciembre de 2000) establece de forma explícita la composición del Tribunal, que debe estar formado por un nacional de cada Estado miembro. El Tribunal puede crear

cámaras encargadas de adoptar determinadas categorías de informes o dictámenes.

3.7 Cooperaciones reforzadas: "la Europa de dos velocidades"

Este tema fue decidido en Niza. El objetivo de este sistema es permitir a grupos de países ir más deprisa que otros en determinados aspectos de la integración. Para formar una cooperación reforzada harán falta al menos ocho miembros, según el acuerdo que fija las reglas para crear y tomar decisiones. Quedan excluidas de este mecanismo de Europa de dos velocidades las políticas comunitarias, los temas que afecten negativamente al mercado interior, las cuestiones del Acuerdo de Schengen (libre circulación de personas y control de fronteras), la defensa y la industria de armamento.

III. LA CONVENCIÓN EUROPEA Y LA PROPUESTA DE CONSTITUCIÓN

1. Objetivos

El 28 de febrero de 2002 tuvo lugar la sesión inaugural de la Convención sobre el Futuro de Europa, con la misión de preparar la Conferencia Intergubernamental que tendría lugar en el año 2003. El Consejo Europeo de Laeken le hizo llegar cerca de sesenta preguntas que el presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, dividió en su conferencia inaugural en seis grandes grupos: 1) las cuestiones fundamentales sobre el papel de Europa; 2) el reparto de competencias en la UE; 3) la simplificación de los tratados de la Unión; 4) el funcionamiento de las instituciones y su legitimidad democrática; 5) una voz única para Europa en los

asuntos internacionales; y 6) la necesidad de aprobar una Constitución para los ciudadanos europeos (Convención Europea: 2003).

Este proyecto respondió a dos peticiones efectuadas en los mandatos de Niza y de Laeken: *la petición de clarificación y de simplificación del sistema europeo* y *la de creación de nuevos instrumentos para ir hacia "más Europa"*, según el lema del Consejo Europeo de Sevilla, para responder a las necesidades de la seguridad y la justicia y de una política exterior y de defensa común, expresadas hasta el momento por los tres pilares de Maastricht y de Ámsterdam (Convención Europea, Salónica: 2003).

Para responder a la primera petición, la de *diversificación y simplificación del sistema europeo*, se propuso:

- i) *Una definición clara y estable del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Sabremos a partir de ahora quién hace qué en Europa. Las competencias se dividirán entre las competencias exclusivas de la Unión, las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros y los ámbitos de la acción de apoyo, que permitirán acciones comunes o de coordinación, pero que no podrán suponer medidas de armonización de la legislación de los Estados miembros. Y estas competencias sólo podrán modificarse mediante la revisión de la propia Constitución, sin riesgo de desviaciones clandestinas.*
- ii) *La creación de un mecanismo de control para la aplicación del principio de subsidiariedad con, por primera vez, una implicación directa de*

los parlamentos nacionales. Estos podrán alertar públicamente a las instituciones europeas, y también a su propio gobierno, sobre cualquier propuesta que crean que no respeta el principio de subsidiariedad. En la parte final del procedimiento, los parlamentos nacionales podrán interponer recursos ante el Tribunal de Justicia.

- iii) *Una simplificación de los instrumentos de acción de la Unión que hará que el número de estos instrumentos pase de 15 a 6, y la creación de una norma general de adopción de "las leyes europeas y de las leyes marco europeas", mediante votación conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros, según procedimientos comparables a los que utilizan los Estados miembros.*
- iv) *La atribución a la Unión de una personalidad jurídica única.*
- v) *La desaparición de la estructura de los 3 pilares.*
- vi) *La simplificación de la terminología.*

Para responder a la segunda petición, es decir, *ir hacia más Europa*, las propuestas fueron:

- i) *Las medidas del proyecto refieren a la definición, medio y métodos que permitirán la creación de un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE.*
- ii) *En materia de política exterior, se propone la creación del puesto de un Ministro de Asuntos Exteriores, nombrado por el Consejo Europeo y responsable ante este.*
- iii) *Para la defensa europea se prevé la creación de una Agencia Europea*

de Armamento, Investigación y Capacidades Militares.

- iv) *Para el tema de la gobernanza económica se espera mejorar los procedimientos de coordinación entre los Estados miembros.*

Fuente: Informe de la Convención Europea, 2003.

La misión confiada a la Convención sobre el Futuro de Europa es triple: democratizar las instituciones de la Unión, simplificar la estructura de los tratados constitutivos y de otros textos y reglamentos para llegar a un posible tratado de base esbozando una posible constitución y clarificar la repartición de las competencias entre la UE y los Estados miembros¹⁹.

Así, un proyecto de constitución debería comenzar con una revisión y mejoramiento de los tratados actuales en términos de una mayor clarificación y simplificación de estos, que son para la mayoría de los ciudadanos europeos, incomprensibles.

2. Posiciones de algunas personalidades o países de la UE

Las siguientes apreciaciones fueron manifestadas antes de la entrega del texto producido por la Convención Europea.

Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea

- Gobierno económico europeo reforzado y desempeñado por la Comisión Europea.
- Relegar a casos excepcionales el derecho de veto y el consenso en la adopción de decisiones.

¹⁹ Para mayor información al respecto ver: Declaración de la UE sobre el futuro de Europa.

-Sustituir la actual aportación de los Estados al presupuesto comunitario por un impuesto directo europeo.

-Integrar al Alto Representante de Asuntos Exteriores de la Unión en la Comisión.

Francia (expuestas por el primer ministro Lionel Jospin y el presidente Jacques Chirac)

-Federación de Estados-Nación. La construcción europea debe ser un proceso progresivo y controlado.

-Hay que aclarar las competencias que corresponden a los Estados miembros y a la Unión Europea. No se deben devolver a la soberanía de los Estados materias como la política agrícola.

-Sí a una constitución europea que simplifique la complejidad de los sucesivos tratados.

-Organizar un grupo de países pioneros para avanzar rápidamente en la construcción de Europa.

-Crear un consejo de ministros permanente con sede en Bruselas.

-Conceder más peso político a la Comisión. El presidente se elegirá por el Parlamento y pertenecerá a la fuerza política más votada.

-El Parlamento Europeo ratificará los tratados, y no los parlamentos nacionales. El Consejo y los Estados miembros podrán pedir su disolución en caso de bloqueos o graves crisis.

-Reforzar la cohesión social y las políticas de solidaridad.

-Hay que profundizar en el carácter común de la política exterior y de defensa.

Alemania (expuestas por el canciller Gerhard Schröder y el ministro de Asuntos Exteriores Joschka Fischer)

-Promulgar una constitución, primer paso para una federación de la UE.

-La federación se basaría en un Parlamento concebido con verdadero poder legislativo: se crearía una segunda cámara (una de parlamentarios nacionales y otra elegida directamente por los ciudadanos), y se le concedería competencia absoluta sobre el presupuesto comunitario.

-Alemania y Francia deben erigirse en motores de la transformación europea.

-Establecer las competencias exclusivas de la Federación; el resto las conservará el Estado, entre ellas la política agrícola y la regional.

Inglaterra (expuestas por el primer ministro Tony Blair)

-No a una constitución europea ni a una federación. La ciudadanía es la que debe opinar.

-El Parlamento Europeo debe alojar una segunda cámara formada por representantes de los parlamentos nacionales.

-Se deben definir con nitidez las competencias de la UE y las de los Estados miembros.

Benelux

-A favor de una constitución europea.

-Elección del presidente de la Comisión por los ciudadanos.

-Posibilidad de disolver el Parlamento Europeo y convocar elecciones.

-Las decisiones se seguirán adoptando por mayoría calificada y consenso.

Italia (expuestas por el primer ministro Giuliano Amato)

-La constitución europea es una solución aceptable.

-Implantar un gobierno económico europeo y dotarlo de poder efectivo.

-Devolver competencias como la política agrícola a los Estados. En general, que la UE tenga menos competencias y que sea más efectiva en las que retiene.

-Política de seguridad, defensa e inmigración común.

Portugal (según el primer ministro Antonio Guterres)

-A favor de la constitución, en contra de la federación europea.

-No a un gobierno económico europeo.

-Reforzar el papel y la legitimidad del Consejo y del Parlamento (que sería bicameral).

-Otorgar más competencias a la UE. La seguridad e inmigración deben ser políticas comunes de esta.

Suecia (expuestas por la ministra de Asuntos Exteriores Anna Lindh)

-Una constitución europea, en principio, no es imprescindible.

-Es necesaria una definición más nítida de las competencias europeas y de los Estados.

-Europa tiene que profundizar en las políticas medioambiental y de desarrollo sostenible.

Socialistas españoles

-A favor de una constitución europea.

-No se decantan por la opción federalista de Alemania o la de Estados-Nación propuesta por Francia.

-Aumentar el presupuesto europeo, si es necesario a través de un impuesto proporcional a las rentas de los Estados.

-Las políticas comunitarias (agrícola y regional) no deben volver a los Estados. Se deben definir las competencias exclusivas de la Unión Europea, pero no las de los Estados.

-Creación de un gobierno económico europeo.

-Reforzamiento de las instituciones europeas. El presidente de la Comisión se elegirá por el Parlamento de entre los diputados del partido más votado.

-El consejo de ministros será un órgano permanente con sede en Bruselas.

-Puesta en marcha de la policía europea y aumentar la colaboración judicial.

-Política común de inmigración.

3. La propuesta de Constitución Europea

El proyecto de tratado por el que se podría llegar a una Constitución para Europa, presentado al Consejo Europeo reunido en Salónica el 20 de junio de 2003 sustituiría, mediante un único nuevo Tratado Constitucional, los tratados acumulados durante cincuenta años.

La estructura del proyecto de constitución está compuesta por cuatro partes:

- a) un preámbulo,
- b) una primera parte que en sesenta artículos define la Unión, sus valores, sus objetivos, y el reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión, y establece las instituciones, los instrumentos de

acción, el marco financiero y las disposiciones sobre la pertenencia a la Unión,

c) la segunda parte contiene la Carta de los Derechos Fundamentales, elemento indispensable de todo texto de naturaleza constitucional, y que obtiene así fuerza jurídica. Se puede afirmar que las ciudadanas y los ciudadanos de Europa gozarán de los derechos más amplios del mundo,

d) la tercera parte recoge las disposiciones relativas a las políticas de la Unión. Esta parte al igual que la siguiente, están inconclusas,

e) la cuarta parte enunciará las cláusulas finales habituales en este tipo de documentos.

4. Algunos comentarios sobre la propuesta de Constitución Europea

A dos meses de haberse presentado oficialmente la propuesta de constitución para la Unión Europea en Salónica, Grecia, arrecian críticas de toda índole de parte de los euroescépticos, quienes señalan que una *constitución* es una ilusión, una exageración del lenguaje y un intento que no pasará a más que una declaración de intenciones y una proclamación de principios.

También están los que afirman que la UE hoy está a años luz de configurarse como un Estado, ni siquiera federal o confederal, y que está más que demostrado que la UE no es más que un mercado único—algunos dicen que ni tan único— y una moneda común. Es decir, que la UE es ante todo moneda e intereses económicos, y aún estos intereses son divergentes entre los Estados miembros.

En la misma perspectiva se indica que sólo existe unión mercantil, monetaria y financiera, sin integración social, laboral, fiscal, presupuestaria y, en definitiva, política. Desde Maastricht se quiere ver algo que nunca ha existido, porque los compromisos firmes que se lograron en ese momento, sólo fueron los de la convergencia monetaria, lo demás, la política social, por ejemplo, fue *verborrea*. Señalan que la unión política ni existe ni nunca existirá, y que allí está la falacia de una Convención para establecer una constitución. Algunos afirman que si Europa debe devenir *Estado*, este tiene por fuerza que ser social.

Otros señalan que el problema del reparto del poder entre entidades territoriales preexistentes con intereses contrapuestos, lleva inevitablemente al enfrentamiento entre Estados grandes, medianos y pequeños.

No faltan los norteamericanos e ingleses conservadores y neoliberales del Cato Institute, que ya han indicado que *"con exagerada retórica el expresidente de Francia, Valéry Giscard d'Estaing, quien preside la Convención, reveló el borrador de Constitución, y que este se parece muy poco al documento redactado en Filadelfia hace 216 años, y del cual se sirvieron de inspiración..."*. Finalmente señalan que este texto predica un *"federalismo pero practica una socialdemocracia centralizada"*.

Otros más moderados señalan que existe efectivamente un lenguaje confuso sobre la división de poderes que ilustra un deseo de centralización a escondidas.

Más allá de estas primeras reacciones, y hasta donde conocemos, no han aparecido todavía apreciaciones más elaboradas sobre el resultado de la Convención. Para finalizar, queremos esbozar solamente unas breves consideraciones sobre el tema.

De manera preliminar, se podría decir que en el vocabulario jurídico *tratado* y *constitución* son mecanismos distintos y responden, por lo tanto, a definiciones propias. Como señala Dominique Rousseau (2003), un tratado es un instrumento jurídico que tiene su fuente en el derecho internacional y la constitución tiene su fuente en el derecho interno; el tratado es un acuerdo de voluntades, mientras que la constitución es un acto unilateral, el tratado es elaborado y firmado por Estados y la constitución por representantes de los pueblos. El tratado es el resultado de negociaciones internacionales y la constitución es producto de deliberaciones públicas y de una votación por parte de los ciudadanos. Así, pues, se trata de dos categorías distintas, donde la unión de los dos vocablos: tratado constitucional, sería lo que llaman los juristas un adefesio jurídico. La única definición jurídica compatible sería: *"...un tratado por el cual los Estados europeos acuerdan convocar una asamblea elegida por los ciudadanos europeos para redactar y someter al pueblo europeo un proyecto de constitución europea, o también donde decidan dar al parlamento europeo competencias para redactar y someter a la consideración del pueblo europeo un proyecto de constitución"*.

Dado que el texto del informe final de la Convención Europea indica: Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, estaríamos según Rousseau frente a un acto jurídico *revolucionario* en términos jurídicos.

El otro aspecto es que la Corte de Justicia de la UE ha dicho que ya existe una carta constitucional que es el tratado constitutivo de la CE, razón por la cual no tendría sentido tener otra constitución. Esto porque el TCE frente a las constituciones nacionales tiene valor supremo, según

sentencia del TJCE del 15 de julio de 1964, *Costa contra ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141: *El tratado de la CE estableció un orden jurídico propio integrado al sistema jurídico de los Estados miembros; creó un cuerpo de derecho aplicable a los Estados y a los miembros de dichos Estados. Los Estados no pueden hacer valer medidas unilaterales posteriores, aun legislativas, para obstaculizar la aplicación del orden jurídico comunitario (porque ello sería incompatible con la noción de comunidad). El derecho comunitario tiene preeminencia frente a las medidas nacionales* (traducción y destacado nuestros).

Valéry Giscard d'Estaing indicaba en su artículo "La constitution de l'Union Européenne", aparecido en *Le Monde* de julio de 2003, que "...la constitución de Europa, jurídicamente, tomará la forma de un tratado, dado que son los Estados que deberán firmarlo. Pero deberemos interrogarnos sobre la manera en como podría expresarse el apoyo popular a este proyecto. Podemos pensar para ello, en las elecciones europeas del 2004" (traducción nuestra). Como vemos, la naturaleza del instrumento constitucional propuesto por la Convención, en términos jurídicos, presenta problemas.

Sobre la naturaleza jurídica de la UE, el proyecto de constitución indica únicamente que: *La Unión tendrá personalidad jurídica* (destacado nuestro). El artículo 10 de la propuesta señala que la Constitución y el derecho adoptado por las instituciones de la Unión tendrán primacía sobre el derecho de los Estados miembros. Esto ya se contemplaba en las sentencias del TJE. Efectivamente, el derecho comunitario, ya sean los tratados constitutivos, el derecho derivado o los acuerdos internacionales, se aplican directamente en los órdenes jurídicos nacionales de cada

Estado miembro, es lo que se conoce como *el principio de supremacía del derecho comunitario sobre las normativas nacionales de los Estados miembros y el principio de aplicabilidad inmediata o directa*²⁰.

Los instrumentos jurídicos que se contemplan son: la Ley Europea (acto legislativo obligatorio y de efecto directo, es decir, de aplicación en cada Estado miembro), la Ley Marco Europea (acto legislativo que obliga al Estado destinatario sobre el resultado que deba conseguirse), el Reglamento Europeo, la Decisión, Recomendaciones y Dictámenes.

En cuanto a las relaciones entre la UE y los Estados miembros, el proyecto de Tratado Constitucional de la UE en su Título I, Artículo 5 menciona:

"1. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial del Estado, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior.

2. En virtud del principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución.

20

Esto ha sido reconocido en varias sentencias de la TJCE: *COSTA/ENEL*, aff. 6/64, Rec. p. 114; *Administration des Finances/Simmenthal*, aff. 106/77, Rec. p. 629, entre las más importantes.

Los Estados miembros facilitarán a la Unión el cumplimiento de su misión y se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines enunciados en la Constitución.*

Ahora, para tener una idea de cómo estos principios generales actuarán en la práctica de las relaciones entre la UE y los Estados miembros, hay que remitirse a la parte que define las competencias de la Unión (Título III, artículos 9, 12 y 13).

En cuanto a los Principios fundamentales (Artículo 9), lo nuevo es lo referido al principio de subsidiariedad. Este principio se introdujo en el Tratado de Maastricht, con el fin de garantizar que la actuación se efectúe en el nivel más adecuado en los ámbitos en que existen competencias compartidas entre los Estados miembros y la UE (por ejemplo, el medio ambiente): sólo se prevé la actuación en el plano de la UE cuando esta efectivamente está en condiciones de actuar con mayor eficacia que los Estados miembros considerados individualmente.

La aplicación de este principio ha supuesto una mejora de la legislación europea. Sin embargo, hoy por hoy, su aplicación sólo está sujeta al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia, que actúa después de la adopción de los actos legislativos.

El Grupo "Subsidiariedad"²¹ desea que, en el futuro, las instituciones europeas velen por una mejor aplicación de la subsidiariedad durante el proceso legislativo, y que los parlamentos nacionales puedan intervenir de manera rápida y eficaz si

²¹ Uno de los grupos de trabajo establecidos en el marco de la Convención Europea es el Grupo Subsidiariedad.

consideran que una propuesta de texto legislativo europeo no respeta este principio. Para lograr que, en el futuro, la aplicación y el control de este principio funcionen mejor, el Grupo propone:

La obligatoriedad de que la Comisión acompañe sus propuestas de texto de una "ficha de subsidiariedad" que permita una mejor evaluación, caso por caso, de este principio por parte del legislador (Consejo de Ministros de la Unión Europea y Parlamento Europeo).

Lo anterior indica la introducción de un elemento de reforzamiento del Parlamento; otras disposiciones que aumentan su poder, las veremos más adelante.

En cuanto a las *Competencias de la UE*, estas aparecen divididas en categorías: las exclusivas de la UE, que se aplican a temas sobre política comercial común, unión aduanera, política monetaria de los Estados que hayan adoptado el euro y conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera comunitaria (Artículo 12); las competencias compartidas, que se refieren a ámbitos como mercado interior, espacio de libertad, seguridad y justicia, agricultura y pesca, transporte, energía, política social, medio ambiente, cohesión económico-social y territorial, y protección de los consumidores (Artículo 13).

Uno de los avances más importantes del proyecto de constitución es quizás la propuesta de nombramiento, por primera vez de un *Ministro de Asuntos Exteriores y Seguridad Común*, que será nombrado por el Consejo Europeo por mayoría calificada y con aprobación del Presidente de la Comisión Europea. Además, el nuevo

ministro ostentará, al mismo tiempo, el cargo de segundo vicepresidente de la Comisión. La PESC será ejecutada por este ministro y por los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y de la UE previstos, se consultará al Parlamento Europeo y se le mantendrá informado de todo lo relativo con la PESC (Capítulo II, Artículo 39). Todo ello da lugar para pensar que la PESC no es todavía un ámbito de acción supranacional (aunque así se indica en los artículos que tratan exclusivamente este tema), lo más que se puede decir es que se le dio un mayor peso.

Otro aspecto importante por aclarar es el siguiente: a pesar de que desaparecen los tres pilares instaurados en Maastricht, se conserva el principio de ellos. Estos son la base normativa de la UE y para cada uno se especifica la competencia a que refiere y el nivel de relación frente a los Estados miembros: si son de ámbito supranacional, intergubernamental o híbridos. En la propuesta, los pilares se transforman en competencias exclusivas, compartidas y otras de coordinación y apoyo (Título III, artículos 9, 12, 13 y 16 de la propuesta del Tratado para establecer una Constitución).

Lo que era el primer pilar (la CE, conformado por los tratados de la CECA, EURATOM y CEE), es decir, la base fundacional de la UE de ámbito supranacional, prevalece como base sobre la cual se edificará la Ley Europea (aunque esta parte no está todavía precisada). En cuanto al segundo pilar, la PESC, de naturaleza intergubernamental, se observa un avance significativo, aunque no aparezca dentro de las competencias exclusivas de la UE. Es de extrañar esta situación, dado que las competencias exclusivas de la UE son de carácter supranacional, y el texto indica

(Título III, Artículo 15 y Capítulo II, artículos 39 y 40) claramente que la PESC será de competencia comunitaria y no intergubernamental, como lo ha sido hasta ahora. Asimismo, y aunque la intención es que la PESC se convierta en política común, quien sigue teniendo las prerrogativas sobre la determinación de los intereses estratégicos de la UE y la fijación de objetivos, sigue siendo el Consejo Europeo (Capítulo II, Artículo 39, inciso 2).

El tercer pilar, que tenía que ver con la CJAI, aparece ubicado en las competencias compartidas, por lo que mantiene su posición anterior, la de ser una competencia de carácter intergubernamental con posibilidades de avanzar hacia lo supranacional.

Por otra parte, se puede ver que uno de los órganos principales de la UE que sale victorioso es el Parlamento Europeo. Efectivamente, uno de los objetivos en Niza fue aumentar el poder del Parlamento Europeo, sin embargo, lo que se alcanzó en ese momento no fue lo esperado. Ahora el Parlamento sale reforzado por varias razones, una de ellas es que ejercerá las funciones legislativas y presupuestarias en conjunto con el Consejo de Ministros y, además, elegirá al Presidente de la Comisión Europea²², y podrá emitir una moción de censura contra el mismo.

También llama la atención que haya competencias exclusivas y compartidas, puesto que una constitución es un mecanismo jurídico supremo, en el sentido que está por encima de otras leyes. En el caso de la UE, una constitución debería estar por encima de las normativas jurídicas internas de cada Estado miembro y, por lo tanto, no pueden haber competencias compartidas entre la UE y los Estados. En ese sentido,

²² Esto ya había sido decidido en Niza.

se podría decir que el texto propuesto se asemeja más a un tratado que a una constitución.

Es importante acotar que una vez más el tema de política social es el gran perdedor. No figura ningún artículo específico ni disposiciones al respecto, a menos que en la III parte sobre políticas de la UE, sorpresivamente, se introduzca algo al respecto.

Finalmente, y como lo han señalado algunos, el proyecto ha decepcionado porque no parece resolver el tema de las relaciones y acercamiento de los ciudadanos con las instituciones europeas; de hecho, el único artículo donde se prevé un mecanismo específico para dar a los ciudadanos posibilidad de emitir su opinión, es en el Título VI, Artículo 46, inciso 4. Principio de democracia participativa, donde se indica que con las firmas de al menos un millón de ciudadanos de la UE, se podrá presentar una propuesta de ley a la Comisión sobre algún tema de especial interés para los ciudadanos.

Antes de concluir, queda por resaltar que entre las opiniones que hemos reseñado en párrafos anteriores, Benelux, Francia, Alemania y Portugal están de acuerdo con una constitución. Evidentemente, los británicos no quieren ni constitución ni federación, abogan al igual que Alemania y Portugal, por una segunda cámara en el Parlamento Europeo, de esta forma habría una cámara con representantes de parlamentarios nacionales y otra con parlamentarios elegidos por los ciudadanos. Sin embargo, el texto propuesto en Salónica no hace referencia ni a federación, ni confederación, ni a un gobierno económico europeo (como lo quisieran algunos), ni a un sistema bicameral.

Como último dato, reseñamos el reciente Eurobarómetro realizado antes de la próxima Conferencia Intergubernamental de setiembre, el cual revela la opinión de los ciudadanos europeos sobre una eventual Constitución Europea. El sondeo, realizado en los 15 Estados de la UE a 16.410 personas entre el 18 de marzo y el 30 de abril, muestra un fuerte apoyo (63 por ciento) a la Constitución, con sólo un 10 por ciento en contra. Este sondeo revela también que un 64 por ciento apoya la idea de un Ministro de Asuntos Exteriores de la UE. Siete de cada diez personas indican que la UE debería disponer de una representación propia en el Consejo de Seguridad de la ONU, una fuerza militar de intervención rápida. En cuanto al nombramiento del Presidente de la Comisión, la opción más popular es la elección directa por todos los ciudadanos de la UE.

Alrededor del 77 por ciento cree que la política exterior de la UE debería ser independiente de la política exterior de Estados Unidos, mientras que un 83 por ciento espera que los Estados miembros adopten una posición común en momentos de crisis internacional. Los ciudadanos siguen prefiriendo que las decisiones sobre la política europea de defensa sean tomadas de manera comunitaria.

A parte de estos resultados, la encuesta reveló un gran desconocimiento de los ciudadanos sobre la tarea asignada a la Convención Europea. La tradicional falta de información parece así confirmarse, una vez más.

SIGLAS

BCE	Banco Central Europeo
Ce	Comisión Europea
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CIG	Conferencia Intergubernamental
CJAI	Cooperación Judicial y Asuntos del Interior
CM	Consejo de Ministros
ECU	Unidad de Cuenta Europea
EEE	Exenciones de Efecto Equivalente
EURATOM	Comunidad Europea de Energía Atómica
IVA	Impuesto al Valor Agregado
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y Seguridad Común
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SME	Sistema Monetario Europeo
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
TJE	Tribunal de Justicia Europeo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria Europea

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Cites (2003). *Les constitutions possibles de l'Europe. Figures politiques de l'Europe unie*. Presses Universitaires de France, N° 13, France.
- Closa, Carlos (1997). *El sistema político de la Unión Europea*. Ed. Complutense, Madrid.
- Comisión Europea (2001). *Síntesis del Tratado de Niza*. Bruselas.
- Comisión Europea (2002). *Declaración de Niza*. Bruselas.
- Comisión Europea (2002). *Etapas de transición al EURO*. Bruselas.
- Convención Europea (2003). *Principales puntos del informe del Grupo "Subsidiariedad" presentado a la Convención Europea en su sesión plenaria de los días 3 y 4 de octubre de 2002: para una mejor aplicación de la subsidiariedad*. Bruselas.
- Convención Europea (2003). *Texto de la propuesta de Constitución*. CONV 79/1703, Volumen 1, Bruselas.
- Fontaine, Pascal (2000). *Un idée neuve pour l'Europe. La Déclaration Schuman, 1950-2000*. Documentation Européenne, Commission Européenne, Bruxelles.
- Grippini Fournier, E. y Serena La Pergola, M. (1996). *La nouvelle procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté*. RMEU, N° 4, pp. 150-152.
- Jordán Galduf, Joseph Ma. (2000). *La Integración Económica Europea*.
- López Escudero, M. (1998). *Derecho comunitario comercial: la libre circulación de mercancías*.

- Mattera, A. (1990). *El mercado interior. Sus reglas y funcionamiento*. Madrid, Civitas (pp. 200-206).
- Rideau, J. (1995). *Le droit de l'Union Européenne*. Presses Universitaires de France, collection ¿Que sais-je?, Paris.
- Rodríguez Steichen, S. (2003). *Problemas actuales y desafíos de la integración europea*. Heredia, Costa Rica. Universidad Nacional, Documentos de estudio N° 18, Nueva Época, Escuela de Relaciones Internacionales.
- Rousseau, D. (2003). "Les constitutions possibles pour l'Europe". En: *Les constitutions possibles pour l'Europe, Figures politiques de l'Europe unie*. Paris, Cités, N° 13, PUF.
- Tratado de Ámsterdam (1997). Comisión Europea, Bruselas.
- Tratado de Maastricht (1992). Comisión Europea, Bruselas.
- Tratado de Niza (2003). *Principales disposiciones sobre la mayoría calificada*. Bruselas.
- Tratado de Roma (1957). Comisión Europea, Bruselas.

OTROS ARTÍCULOS

REFLEXIONES E (IM)PRECISIONES EN TORNO A LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

*David Sánchez Rubio**

Resumen

Este trabajo forma parte de un estudio más amplio que saldrá publicado en formato de libro, y que se centra en el concepto de "intervención de humanidad", también comúnmente llamada "intervención humanitaria". En ambos estudios pretendemos abordar esta figura política, ética y jurídica, intentando realizar una serie tanto de aclaraciones como de cuestionamientos terminológicos. Asimismo, discutimos sobre algunos de los más comunes y generalizados planteamientos que sobre los dos conceptos se establecen. El principal propósito es remarcar el rechazo del uso de la fuerza armada como instrumento de protección de los derechos humanos, y principalmente en su versión de violencia más cruda: la guerra.

* Universidad de Sevilla.

1. Sobre la defensa internacional de los derechos humanos en situaciones de violaciones graves y masivas

La conformación de un mundo global ha provocado la conciencia de un destino común para toda la humanidad. La globalización y sus diversos procesos han posibilitado espacios de interconexión entre las personas pertenecientes a diferentes puntos de la Tierra. La convivencia entre los seres humanos ha alcanzado dimensiones planetarias, articulándose múltiples y heterogéneos ámbitos tanto de jerarquías y subordinaciones, como de horizontalidades y solidaridades. Vivimos en una sociedad global, distinta del pasado por su incrementada complejidad e integración. Hemos llegado a la conciencia de que el mundo es un lugar en el que

países, civilizaciones, pueblos y culturas en apariencia separadas, simultáneamente, son inseparables. Asimismo, desesperanza y esperanza, pesimismo y optimismo se unen y se funden para mostrar la contradictoriedad que tan perturbada y tan desorientada mantiene a la comunidad internacional.

Desesperanza no solo porque el sistema económico dominante excluye y rechaza en su lógica de funcionamiento a millones de personas, sino también porque un gran número de conflictos y catástrofes de muy distinta naturaleza, ha incrementado el clima de perturbación de la comunidad internacional, al multiplicar las crisis humanitarias, con sus secuelas dramáticas de tragedia humanas y de víctimas. Gran parte de dichas situaciones provocan directamente violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, que atentan contra obligaciones *erga omnes* del Derecho Internacional. Los medios de comunicación se han hecho eco de tales acontecimientos, influyendo en la opinión pública, principalmente de los países desarrollados y, por ello, propiciando las reacciones políticas y jurídicas, con el establecimiento de mecanismos institucionales para la exigibilidad de una responsabilidad internacional penal individual, y con la actividad de los activistas de derechos humanos y el "nuevo humanitarismo"¹.

La esperanza viene marcada, entre otros aspectos, por estas posibilidades de respuesta que parecen brindar los sentimientos solidarios de la gente en nuestro planeta, aunque no se hagan por el momento con la contundencia debida. Pero, sobre todo, esperanza porque existen unas instancias universalizadas de defensa y de protección de los seres humanos frente a determinadas agresiones a su dignidad. La lucha por los derechos humanos y su garantía han abierto espacios y opciones hacia un mundo menos injusto, como mecanismo de apelación y enfrentamiento contra la adversidad consciente e/o inconscientemente provocada desde las múltiples expresiones del poder.

Dentro de esos contextos de conflictos y catástrofes, y fruto del proceso de humanización del Derecho Internacional con la internacionalización de los derechos humanos y la centralidad de la persona, se han propuesto nuevas formulaciones normativas tanto desde el punto de vista doctrinal, como institucional. Se habla y, hasta se exige, que la comunidad internacional tiene derecho a reaccionar frente a situaciones que atentan contra la dignidad del hombre, y a interpelar violaciones graves y masivas de los derechos fundamentales que se producen en el interior de un Estado y sobre sus ciudadanos. En los últimos tiempos, muchas de las reacciones internacionales a las situaciones de conflicto, incluyendo aquellas a las que se suma el uso de la fuerza armada, tienden a ser etiquetadas como "humanitarias". En múltiples foros internacionales, medios de comunicación y reuniones entre gobernantes de Estados, se utilizan las expresiones "intervención" o "injerencia", añadiéndoles el adjetivo de "humanitaria". Incluso términos aún más sorprendentes y contradictorios

¹ Ver María del Carmen Márquez Carrasco, "La nueva dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz: la práctica reciente del Consejo de Seguridad", en Joaquín Alcaide, María del Carmen Márquez Carrasco y Juan Antonio Carrillo Salcedo, *La asistencia humanitaria en el Derecho Internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1997, pp. 81-82.

como "humanitarismo militar", "guerra humanitaria" y "bombardeo humanitario".

Pocas personas se van a negar ante afirmaciones tales como que *"existen valores y principios universales que fundamentan y justifican una intervención directa en el territorio de un país soberano, cuando este aplica decisiones contrarias a normas y convenios de la comunidad internacional"*²; o *"ante la vigencia de un núcleo duro mínimo de derechos humanos fundamentales imprescindibles y universales, como son los derechos a la vida y a la integridad física y moral, la comunidad internacional debe reaccionar, incluso con la fuerza, en el momento en que son vulnerados de manera grave, masiva y sistemática"*³. El hecho es que lo que aparentemente se presenta como una respuesta lógica, clara y justificada de la comunidad internacional para detener trágicos y denigrantes acontecimientos ocasionados por la acción agresiva del ser humano, en virtud de la defensa de unos valores universales aceptados por todas las naciones, ofrece fuertes dosis de conflicto, y una gran polémica y un intenso debate doctrinal. Guerras como la del Golfo Pérsico a principios de los 90 y la de los Balcanes (Bosnia-Herzegovina y Kosovo), así como la actual crisis de Iraq en el marco de las denominadas guerras justas y/o preventivas y la defensa de la seguridad internacional dentro de la lucha contra el

² Véase Emma Bonino, "Las distintas formas de intervención", *Revista de Occidente*, nº 236-237, p. 25.

³ Ver, en este sentido, Eusebio Fernández, "Lealtad cosmopolita e intervenciones bélicas humanitarias", *Revista de Occidente*, nº 236-237, p. 63. También aparece este trabajo modificado en su libro *Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita*. Dykinson, Madrid, 2001; la cita no es literal. Nosotros la hemos construido libremente, en función de la posición defendida por el autor.

terrorismo, han provocado reacciones favorables y desfavorables de todo tipo ante la forma de actuar de las Naciones Unidas y de las grandes potencias, por medio de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Observando detenidamente el problema, que no es nuevo, poco sorprende tanta disparidad de criterios. Tampoco que tenga tantos detractores como defensores. Unos y otros para fundamentar y justificar sus posiciones abordan toda una serie de elementos de carácter jurídico y ético, que giran en torno a los siguientes bloques temáticos:

- 1) Pese a que son muchos los que no se preocupan por el uso de los términos, hay quienes subrayan la importancia que tiene la utilización correcta de las palabras, pues ello evita confusiones innecesarias e impide la ocultación de la disparidad de significados, que suele diluirse cuando se produce la mezcla de esferas diferentes o la intromisión de unas en otras. La polémica se centra entre quienes defienden la conveniencia de mantener separada la idea de asistencia humanitaria, por un lado, propia del Derecho Internacional humanitario y, por otro lado, el uso de la fuerza armada de protección, que se vincula más con el Derecho Internacional de los derechos humanos y de coexistencia pacífica.
- 2) Asimismo, la convivencia tensa y conflictiva entre los dos troncos básicos del ordenamiento internacional: a) el Derecho Internacional de coexistencia pacífica, vinculado a la estabilidad y a la seguridad internacionales; y b) el Derecho Internacional de

los derechos humanos, que se plasma en la tensión existente entre cuatro de los principios constitucionales del Derecho Internacional: el principio de no intervención, junto con el principio de prohibición del uso de la fuerza, con los que se protege el principio de la soberanía nacional; y el principio de protección y/o salvaguarda de los derechos humanos. La doctrina polemiza sobre cuál de ellos prevalece, y en función de cuál adquiriera un rango superior, se establece la legalidad o la ilegalidad de la "intervención humanitaria". Dadas la dificultad y la indeterminación de las normas internacionales, las dudas permean los argumentos. Como ejemplo, tenemos las reflexiones hechas por Yves Sandoz⁴, para quien por una parte, este concepto, en un sentido amplio, autoriza la intervención armada de un Estado en el territorio de otro Estado para poner término a las violaciones graves y masivas de los derechos humanos, pero a pesar de ello, este tipo de actuación no tiene cabida en el sistema previsto por la ONU. Incluso en su sentido restringido, la intervención armada para salvaguardar a sus propios ciudadanos en otros Estados, también es rechazada por la doctrina como ilícita. Pero por otra, considera razonable que los Estados deban tener derecho a abrir los ojos. La interdependencia cada vez más marcada entre los Estados, el desarrollo

de los derechos humanos y la emergencia del principio de solidaridad, subraya el autor, permiten señalar que hoy los Estados no gozan del "derecho a la indiferencia". Además, en el seno de estas discusiones, se suele destacar la ausencia de una jurisdicción y una autoridad planetarias capaces de hacer legalmente efectivas la protección y la garantía de los derechos humanos fundamentales. Pese a las posibilidades que ofrece la organización de Naciones Unidas y, en concreto, el sistema de seguridad colectivo establecido a partir de la Carta, los avances son exiguos y las dudas de actuaciones unilaterales o multilaterales, pero al margen de las decisiones del Consejo de Seguridad, están justificadas. Para algunos, la intervención bajo determinados requisitos llenaría esa laguna, para otros, sólo y exclusivamente se debe de intervenir dentro del sistema de seguridad colectiva establecido conforme a la Carta de Naciones Unidas.

3) En tercer lugar, otro de los bloques temáticos se refiere a la legitimidad o ilegitimidad ética y moral del uso de la fuerza armada. En este sentido, C. Beitz y Ernesto Garzón Valdés comentan que el auténtico problema ético de las acciones bélicas consideradas humanitarias no es el conflicto entre los principios de no intervención y el de protección de los derechos humanos, sino que sean operaciones armadas que, como tales, pueden causar muertes y víctimas tanto en la población del país sobre el que se realiza la injerencia, como en los soldados de los

⁴ Ver Yves Sandoz, "Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?", en www.wfn.org (The Worldwide Faith News Archives).

propios actores de la intervención. Resulta un contrasentido que para proteger los derechos humanos de un grupo se tengan que lesionar los del otro⁵. Aparte de las opiniones sobre la proporcionalidad o desproporcionalidad de los medios, y de las consecuencias y resultados negativos o positivos provocados por este tipo de actuación, la cuestión de la centralidad de lo humano y del mantenimiento de la vida y su posible sacrificialidad se nos hace crucial. Se reactualizan doctrinalmente algunas de las teorías justificativas de las "guerras justas" desde las cuales se suelen situar quienes apuestan por la intervención. Aquí también entra a escena la discusión sobre las "nuevas guerras" en las que se presuponen unas categorías exclusivistas de seres humanos. Hechos como los ataques aéreos ocurridos en Kosovo, demostraron que las vidas de los occidentales tienen preferencias sobre otras, y entre los propios occidentales, también las vidas de unos son más valoradas que las de otros. Para evitar las bajas de la OTAN, se pusieron vidas de civiles en peligro, incluida la de aquellos a quienes supuestamente la operación debía proteger⁶.

- 4) Finalmente, otro ámbito temático de reflexión importante gira en torno a la existencia o inexistencia de un mínimo moral planetario, y sobre la

⁵ Véase Ernesto Garzón Valdés, "Guerra e diritti umani", *Región Práctica*, nº 13, 1999, p. 47.

⁶ En este sentido, ver Mary Kaldor, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona, 2001, p. 207.

universalidad o no de un catálogo amplio o reducido, abierto o cerrado, de derechos humanos. Desde que Norberto Bobbio proclamara que la Declaración Universal es la más grande prueba histórica que jamás se haya dado del *consensus omnium gentium* sobre un determinado sistema de valores, y que demuestra, por primera vez, que toda la humanidad lo comparte universalmente⁷, desde diversas y múltiples instancias han salido a la palestra voces discrepantes sobre el alcance resaltado por tal tipo de aseveración. Para muchos, principalmente para personas pertenecientes a culturas no occidentales, los derechos humanos representan valores eurocéntricos, que son fruto de procesos colonizadores y hegemónicos. No solo se trata de posiciones relativistas y escépticas en el peor sentido de la palabra, sino también de planteamientos que proponen construir dialógica y participativamente otros caminos de universalidad, que sean expresivos de una auténtica interculturalidad.

2. Ampliando y abriendo horizontes

Desde nuestro punto de vista, uno de los principales defectos de los que adolecen las reflexiones y el tratamiento de la "intervención o injerencia humanitaria" o "de humanidad", reside en la reducción, la unidimensionalidad, el perfil sesgado y

⁷ Norberto Bobbio, "Presente y futuro de los derechos del hombre", que, entre otras de sus obras, aparece en *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Gedisa, Barcelona, 1982, p. 133.

la estrechez de las perspectivas. Para explicar mejor esta situación vamos a utilizar una idea de Joaquín Herrera Flores, retomada de Douglas R. Hofstadter en su libro *Gödel, Escher, Bach. Un Eterno y Grácil Bucle*⁸.

El iusfilósofo español, mientras profundiza sobre el problema de si es posible o no establecer una Constitución europea, se refiere a la dimensión "lagunar" de toda ideología en tanto que oculta y niega, sin negarlos explícitamente, determinados contenidos que son básicos, porque definen y marcan sus objetivos más concretos. Entendida como sistema de representaciones y de normas que nos guían a la hora de conocer y de actuar, la ideología es "lagunar" porque en su pretensión de generalizarse, oculta su particularidad bajo el manto de un universalismo homogeneizador. Al final, acaba mostrándose como un discurso al margen de los espacios sociales y políticos, sin historia y sin tiempo; además, termina expulsando cualquier aspecto subjetivo. La ideología liberal, señala Joaquín Herrera, junto a estos mecanismos, llega a autonombrarse como el paradigma del "género humano" y escamotea el conflicto, disimula la dominación y oculta la presencia de lo particular, en tanto que particular, dándole la apariencia de universalidad⁹. Dentro de este marco, ante la pregunta de la necesidad o no de una Constitución europea, el autor señala los límites y las insuficiencias de aquellas respuestas que se limitan a moverse entre un "sí" o un "no",

⁸ Tusquets, Barcelona, 1987; y Joaquín Herrera Flores, "Las lagunas de la ideología liberal", en Joaquín Herrera Flores (ed.), *El vuelo de Anteo. Derechos humanos y crítica de la razón liberal*, Desclée de Brouwer, Bilbao, 2000, pp. 151-152.

⁹ *Ibid.*, pp. 132-133.

y que resultan insatisfactorias. La razón se debe a que el entendimiento del contexto de la pregunta, que en este caso suele situarse en el marco del Estado nacional, es demasiado pequeño para la utilidad de la respuesta, y debe ser matizado y ampliado. No se trata de un interrogante mal planteado, sino de una pregunta que oculta intencionalmente determinados elementos considerados fundamentales. Se necesita ampliar el contexto para poder entender mejor el problema que se debate. Y aquí entra la idea de Hofstadter que queremos proyectar sobre la "intervención de humanidad". En su esfuerzo por mostrar la incompletud de los sistemas formales, este autor toma como ejemplo la dialéctica entre lo que en el arte se llama la relación entre *figura* y *fondo*. La primera muestra la significación explícita del fenómeno a estudiar o a contemplar (en nuestro caso, el fenómeno de la "intervención de humanidad" y de la "intervención humanitaria"). El *fondo*, en cambio, aparece como la *significación implícita* del mismo, es decir, el marco, el contexto sin el cual la figura aparece carente de sentido¹⁰. Pone un ejemplo muy ilustrativo: tenemos la creencia ingenua y falsa de que el ruido es un efecto colateral, aunque necesario, de cualquier colisión entre dos objetos. No nos damos cuenta que si chocan en el vacío, no se producirá ningún sonido. Al final atribuimos el ruido exclusivamente a la colisión, ignorando la gran importancia que tiene el medio, que hace de vehículo entre los objetos y el oído.

En el caso que nos concierne, se suele incurrir en la costumbre de abordar tanto la "intervención de humanidad" como la "intervención humanitaria", utilizando una perspectiva bastante reducida. Por lo

¹⁰ *Ibid.*, p. 151.

general, se ubican las dos figuras desde un doble ámbito: a) uno referido al conflicto tradicional entre la guerra y la paz entre los Estados y, en concreto, en relación con las tradicionalmente llamadas "guerras justas"; b) el otro ámbito, se coloca dentro de la bifurcación del ordenamiento Internacional que se plasma, a su vez, en sus dos ramas básicas: el Derecho Internacional, de origen westfaliano, de coexistencia pacífica bajo el principio de soberanía, vinculado a la "estabilidad internacional" y a la "seguridad internacional"; y el Derecho Internacional de los derechos humanos, dentro del cual hay que situar el Derecho Internacional humanitario, pese a que sea considerado por muchos como un sistema normativo distinto. Estas dos ramas del ordenamiento internacional también se encuentran en una situación de tensión permanente. Pues bien, sobre este doble plano de guerra/paz y principio de soberanía/principio de salvaguarda de la dignidad humana, se delimitan los análisis tanto de la "intervención de humanidad" como de la "intervención humanitaria", dándose prioridad a una o a otra, en función de que se acentúe el carácter realista o idealista de los fenómenos interpretados. Asimismo, desde estas premisas ya se condiciona y disminuye el marco de explicación, al asociarse ambos conceptos con un tipo de intervención exclusivamente militar, en donde "quirúrgicamente" se utiliza un contingente bélico como medio para el uso de la fuerza, con el propósito de proteger a las víctimas de violaciones graves y masivas de derechos humanos o de hacer llegar la asistencia humanitaria internacional a quienes se encuentran en peligro de supervivencia. La cultura militarista, que aspira a una acción directa de reacción, se sobredimensiona por encima de una cultura civil más atenta

a las actividades de prevención y a las consecuencias de las medidas reactivas.

No es que estos planteamientos sean equivocados y erróneos, pues tocan elementos imprescindibles para la comprensión de ambas realidades. El problema es que los estudios realizados sobre la "figura", pensamos, suelen ignorar elementos del "fondo" que consideramos esenciales para su mayor y más profundo entendimiento. ¿En qué sentido?

Por una parte, la "figura" sobre la "intervención humanitaria" y la "intervención de humanidad" se reduce a un plano dominado por el paradigma de los Estados nacionales, que son los sujetos por antonomasia del Derecho Internacional tradicional. Los conflictos interestatales y las luchas por el poder internacional son los principales objetivos colocados en los puntos de mira de las investigaciones de corte político y autocalificado de realistas. La posible aparición de otros actores se sujeta al molde del Estado nacional.

Por otra parte, dada la peculiaridad del Derecho Internacional, en el cual no existe ni un orden institucional más o menos centralizado con autoridad para ejercer legítimamente la coacción y la fuerza, ni un sistema de protección y garantía de los derechos humanos, las investigaciones jurídicas se centran en remarcar y subrayar sus deficiencias, y buscar salidas posibles con la proyección internacional, de la estructura jurídico-institucional interna que poseen los Estados constitucionales más avanzados. Siendo primordial la búsqueda de soluciones a partir de la normativa existente, al final todo se queda en una reducida interpretación de los artículos y disposiciones ofrecidos por los textos positivos internacionales (principalmente, el artículo 2 y el capítulo VII de la *Carta de San*

Francisco y las distintas resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU). Asimismo, la existencia de un núcleo duro y mínimo de valores universales, considerados reglas imperativas de *ius cogens* y obligaciones *erga omnes*, suele ser una de las principales fuentes de discusión. Dentro de ese debate, el concepto de "derechos humanos" desde el que se parte, por lo general es excesivamente formal y, al final, se utiliza como instrumento puntual de ingeniería institucional, perdiéndose el referente de los sujetos y, sobre todo, de los sujetos víctimas. Los derechos humanos quedan desgajados de los procesos de lucha que día a día desarrollan sus sujetos protagonistas, y se eterniza la gran separación que existe entre la dimensión normativa y la dimensión garantista y protectora del Derecho Internacional.

El inconveniente principal con el que también nos encontramos radica en el aislamiento, la separación y la fragmentación de todos estos enfoques políticos y jurídicos. Síntomas estos que se dan no solo en el interior de los estudios, sino también en relación con la apertura o cierre que adoptan con respecto a otras disciplinas y a otras dimensiones de lo real, a pesar de que, nominalmente o con una simple técnica de yuxtaposición, queden mencionadas. Por esta razón, pensamos que el "fondo" es mucho más amplio. Desde una metodología relacional, compleja y respectiva dirigida a interpretar la realidad producida sociohistóricamente, fenómenos como la "intervención de humanidad" y la "intervención humanitaria" implican elementos éticos, económicos, políticos, culturales, además de jurídicos, que forman parte de la "figura" y establecen un marco o "espacio en negativo" de fondo, más rico.

En este sentido, el contexto histórico-concreto en el que nos encontramos está conformado por instancias y factores que trascienden el marco interestatal. Nos referimos a los tan mencionados, pero poco integrados en los estudios jurídicos, procesos de globalización. Procesos que en su lógica de desarrollo están poniendo en crisis tanto a los Estados, como a los ordenamientos jurídicos estatales sobre cuyos moldes se intentan regular los conflictos internacionales. La globalización es todo un reto para el Derecho Nacional e Internacional y para las concepciones tradicionales sobre la guerra y la paz. Más todavía cuando incrementa y conforma una estructura jerarquizada de la realidad. Si resulta que el orden internacional funciona sobre un sistema económico, político y cultural estructuralmente desigual y con tendencias claras de exclusión social, endémicas y normalizadas, en las cuales no se valora la vida de casi dos tercios de la humanidad, difícilmente se entiende cómo se puede legitimar sin discusión, actividades de intervención que, supuestamente, intentan remediar una situación anormal de violación grave y masiva de derechos humanos y recuperar la vida de las víctimas. Mucho menos cuando las medidas son adoptadas por quienes, de alguna manera, contribuyen al mantenimiento de un orden internacional injusto y excluyente, pese a los argumentos de legalidad que arguyen para justificar tales acciones.

Las respuestas que desde el ámbito del derecho pueden y deben hacerse para paliar estos efectos tan negativos se hacen necesarias y urgentes. Un asunto con tantos problemas éticos y políticos implicados, y en el que las relaciones de poder colisionan con el respeto de los derechos humanos de las personas, tiene que ser regulado

por normas y principios. Parafraseando a Víctor Hugo, el *derecho está por encima del poder*. No se puede construir la paz y una sociedad internacional volcada en el reconocimiento de las personas humanas, si sus cimientos se asientan en incuestionados materiales de miseria y de opresión de los fuertes sobre los débiles.

Dada la complejidad del fenómeno de la globalización, entre otros aspectos, hay que tener en cuenta e incorporar, desde un prisma pluralista de carácter interdisciplinario e intercultural¹¹, los siguientes factores que tanto influyen en la "figura" como conforman el "fondo" de la intervención humanitaria: la nueva fase del capitalismo financiero no productivo con sus estrategias globalizadoras de expansión e imposición de un modelo de desarrollo supeditado y orientado al capital especulativo; la preponderancia de otros actores internacionales como las empresas y grandes corporaciones transnacionales, organismos internacionales, entidades financieras y movimientos, colectivos o grupos pertenecientes a la sociedad civil; los impactos medioambientales y culturales provocados como consecuencia de los avances tecnológicos y científicos en materia de medios de comunicación, armamentos, salud... y los peligros ontológicos que conllevan; el incremento de la desigualdad internacional y las polarizaciones Norte/Sur y Occidente/No-Occidente; el predominio hegemónico de los Estados Unidos y el incremento de su nacionalismo militarista; la ruptura de las relaciones sociales más o menos solidarias subyugadas bajo una cultura sacrificial de la violencia; los

¹¹ En este sentido, ver Raúl Fomet-Betancourt, *Transformación intercultural de la filosofía*, Desclée de Brouwer, Bilbao, 2001, pp. 115 y ss.

desplazamientos interfronterizos de personas por razones de fuerza mayor; el problema del "terrorismo" y la seguridad internacional acentuados tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001¹²; el comercio de armas y el problema del narcotráfico, etc.

3. Dudas, inquietudes, premisas e hipótesis de trabajo en torno a la "intervención humanitaria" a partir de la articulación de tramas sociales

Las razones de subrayar la importancia que tiene la realización de una delimitación previa del "fondo", además de hacerla con la "figura" de la "intervención de humanidad" nos permite situarla en un mundo concreto y específico de relaciones humanas. No se trata de realizar un ejercicio de laboratorio, aislando el objeto de investigación de toda impureza y de posibles distorsiones externas. Moviéndonos en la abstracción, la selección de elementos es inherente. Muchos aspectos y muchos factores quedarán fuera, pero al menos, estamos sobreavisados de determinadas circunstancias y, asimismo, abordamos el problema teniendo en cuenta una serie de hipótesis, intuiciones e inquietudes que en forma de premisas nos mueven a realizar

¹² Sobre el incremento del nacionalismo militarista usamericano a partir de los sucesos del 11 de septiembre y el ascenso de un derecho militar y de una institucionalidad jurídica de cuartel cimentado en el unilateralismo y la razón de la fuerza de USA, ver el trabajo de Eduardo Saxe Fernández, "Militarización de la crisis mundial: costos de la hegemonía, colapsos mundiales y pensamiento oficial", *Documentos de Estudio*, n° 15, Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, 2002.

estas reflexiones. Algunas de las premisas son las siguientes:

- En primer lugar, cuando se habla de los derechos humanos, nos encontramos constantemente con lo que Santo Tomás denomina *habitus principiorum*, es decir, la costumbre y el hábito que la cultura occidental tiene de proclamar principios para no tener que vivir según ellos¹³. La separación entre la dimensión normativa y formal de la dimensión efectiva y concreta de los derechos humanos se descubre principalmente a través de la manera de articularse y darle sentido a la acción humana. Por esta razón, es necesario en todo momento vincular los derechos humanos con las *tramas sociales* que los constituyen. En ellas se plasman y se reflejan los tipos inclusivos o exclusivos de reconocimientos, reciprocidades y conformaciones de los sujetos, dentro de las cuales se sitúan los ordenamientos jurídicos y las constituciones nacionales e internacionales, que pueden establecer límites sustanciales a acciones controladas por lógicas de rechazo y cosificación. Por muy bueno que sea cualquier principio, norma, criterio o institución, si está instalado en una lógica de dominación, inevitablemente operará como un dispositivo más de esta. En este caso, el marco de los derechos humanos en

tanto que internacionalizados hay que establecerlo en el contexto de la globalización y en la relacionalidad en la que se sitúa y se desarrolla toda la comunidad internacional.

Jaime Oraa señala que la situación de los derechos humanos en el mundo contemporáneo experimenta una gran paradoja, en el sentido de que junto al avance innegable en el último lustro, tanto teórico-jurídico como institucional con el desarrollo de la legislación regional e internacional en materia de derechos humanos, asistimos simultáneamente a gravísimas violaciones de los mismos. Con sus palabras, no "se trata solamente de que este siglo XX haya asistido posiblemente a las mayores masacres de la historia de la humanidad, sino que además existe una situación estructural de violación de estos derechos para las grandes mayorías"¹⁴. El incremento de las tendencias destructivas de la vida social y natural tiene como resultado la creciente exclusión y pobreza de la población mundial, acompañada de la aniquilación del entorno natural de la vida humana¹⁵. ¿A qué se debe esto?, ¿cuáles pueden ser las razones de esta gran contradicción, que refleja la separación que existe entre el reconocimiento institucional de los derechos humanos y su falta de aplicación y real reconocimiento para, al menos, dos tercios de la población del planeta que se muere de hambre? ¿Realmente existe una clara

¹³ Ver Boaventura de Sousa Santos, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, Cortez Editora, Sao Paulo, 2000, p. 32. Existe traducción al castellano en la Editorial Desclée de Brouwer, Bilbao, 2003.

¹⁴ Jaime Oraa, "La gran paradoja de los derechos humanos en el mundo contemporáneo", en Antonio Marzal (ed.), *Los derechos humanos en el mundo*, J.M. Bosch/ESADE, Barcelona, 2000, pp. 39 y 46.

¹⁵ Ver Germán Gutiérrez, *Globalización, caos y sujeto en América Latina*, DEI, San José, 2001, pp. 220-221.

intención para que todo ser humano concreto y corporal, en tanto sujeto de necesidades, tenga reconocidas sus capacidades y potencialidades?, ¿o es que los discursos y las instituciones que los universalizan, únicamente hacen referencia a un sujeto abstracto, representativo de una específica manifestación de ejercer lo humano, de entre las múltiples posibilidades y manifestaciones que existen?

La historia está llena de infinitud de contactos y conexiones, de vínculos e interrelaciones, de procesos y trayectos que son imposibles de reflejar en su totalidad desde un punto de vista científico. Eric Wolf afirma que todos estos elementos no se toman en consideración en la mayoría de las investigaciones históricas. Incluso suelen abundar los enfoques que narran la historia como si fuera un relato de éxito moral, sobre el desarrollo de la virtud en la que se cuenta cómo los buenos ganan a los malos y, por el hecho de esa victoria, son los verdaderamente virtuosos¹⁶. Asimismo, las narraciones quedan como *"una carrera en el tiempo en que cada corredor pasa la antorcha de la libertad al siguiente equipo"*¹⁷. Desde esa actitud se acaba por convertir los nombres con los que interpretamos la realidad, en cosas, con lo cual creamos falsos modelos de realidad. De esta forma, atribuimos a naciones, sociedades, culturas, la calidad de objetos internamente homogéneos y externamente diferenciados y limitados. El mundo termina por concebirse como una gran mesa de *pool*, donde las entidades giran alrededor como bolas de billar, perdiéndose todo el sentido de la relacionalidad¹⁸. Una situa-

¹⁶ Ver Eric R. Wolf, *Europa y la gente sin historia*, FCE, México, 1987, p. 16.

¹⁷ *Ibid.*, p. 17.

¹⁸ *Ibid.*, p. 19.

ción parecida sucede con los estudios tanto diacrónicos como sincrónicos sobre los derechos humanos. Se suele olvidar un factor primordial sobre los cuales se construyen y articulan: las *tramas sociales*¹⁹.

El carácter excesivamente formal de la mayoría de los discursos y de las concepciones modernas sobre los derechos humanos adolecen de un excesivo carácter abstracto, tendencia que tiene su raíz y gestación en el orden burgués. De esta forma, se concibe al ser humano como "individuo", y cada "individuo" pertenece a una idea de "humanidad" con independencia de las relaciones sociales que se establecen entre sí y de las lógicas que las animan. Ambas circunstancias se deshistorizan y se ignoran los concretos y complejos señalamientos sociales, que configuran las posiciones y las prácticas que protagonizan o sufren las diversas personas o grupos humanos²⁰. Se puede hablar de "humanidad", de "derechos humanos", de "dignidad", pero con independencia de las tramas sociohistóricas que dan una más completa medida de su operatividad y de su factibilidad. De ahí la importancia que tiene la atención a si se ponen o no los medios, y se facilitan o no las condiciones para que los seres humanos puedan desplegarse como verdaderos sujetos. En función de cuáles sean las lógicas sobre las que se articulen las tramas y relaciones sociales, mayores o menores serán los medios proporcionados a los seres humanos para que el reconocimiento de sus derechos sea efectivo. Las lógicas bien pueden ser de dominación y marginación o de imperio, o

¹⁹ Concepto e idea que hemos tomado de Helio Gallardo, *Política y transformación social. Discusión sobre derechos humanos*, Tierra Nueva, Quito, 2000.

²⁰ *Ibid.*, p. 132.

bien de emancipación y de solidaridades. El mismo Helio Gallardo, refiriéndose al contexto internacional actual, afirma que la humanidad no aparece como un proyecto a realizar, en tanto que expresa la voluntad particular y generalizada de reproducir prácticas de imperio y discriminación, mediante formas que pueden incluir la adscripción a declaratorias sobre derechos humanos, e incluso, a una estricta judicialización. El resultado es que se respaldan los derechos humanos con normas jurídicas que garantizan su vigencia jurídico-formal, pero no su eficacia social²¹.

- En segundo lugar y en función de lo anterior, pero ya referido a la "figura" de la "intervención de humanidad", resulta que si en condiciones normales predomina una situación general de no reconocimiento de los derechos humanos en donde, al menos, dos tercios de la humanidad no tienen elementos suficientes de subsistencia, parece un contrasentido tratar de argumentar, en abstracto, la justificación de la intervención en condiciones extremas, para salvar la vida de quienes son agredidos en sus derechos más fundamentales de forma grave y masiva. Da la sensación de que ante el drama de la exclusión, que es estructural, normalizado y también sistemático y masivo, pretendemos acercarnos a lo que se ha propuesto como una solución balsámica: la acción humanitaria sobrevinida y que se proporciona con el uso de la fuerza militar.

²¹ *Ibid.*, pp. 103-104.

Antes de entrar en las condiciones y en los requisitos legales y morales para poder intervenir por razones humanitarias (quién decide, quién ejecuta, cómo y con qué medios, cuándo y durante cuánto tiempo, etc.), si partimos de un contexto de desigualdad económica, de asimetría internacional, institucionalmente precario en democracia y en el reconocimiento de la capacidad de desarrollo de las potencialidades de los sujetos, controlado bajo una lógica de exclusión en la que predomina una racionalidad instrumental de cálculo medio/fin, en la que el capital está por encima de las personas y sus necesidades, nos encontramos con unas premisas que ya nos están avisando de la precariedad con la que pretendidamente pudiera justificarse un derecho de "intervención humanitaria" o "de humanidad".

Como en las situaciones del normal funcionamiento del sistema socioeconómico global no se reconocen los derechos humanos, ni se valora la vida de todos los sujetos humanos como objetivo prioritario, la legitimidad de intervenir en situaciones de "anormalidad", es decir, la "salvación" puntual y ocasional de vidas que se alega, posee todos los tintes de falsedad, hipocresía y cinismo. Al estar la situación del orden social imperante quebrada de raíz, también quedará rota y en entredicho cualquiera de las decisiones que a favor de la "intervención de humanidad" o "humanitaria" se tome.

- En tercer lugar, hay que subrayar otro hábito en el seno de nuestra cultura y que se plasma con el tema de la "intervención de humanidad": sólo nos preocupamos por los efectos directos e inmediatos de las acciones directas e ignoramos los efectos indirectos de las acciones

directas. La "intervención de humanidad", entendida en su real intención de evitar violaciones de derechos humanos, implica una acción directa, la militar, con motivo de situaciones límites de eliminación grave, masiva, directa e inmediata de vidas humanas. Pero en una situación cotidiana y de normalidad, vivimos en un contexto en el que hay una eliminación indirecta, grave, masiva y mediata de las vidas. Sólo se piensa que es anormal la agresión directa contra la vida de determinadas personas, pero no se reacciona ante los efectos indirectos provocados por otras acciones directas que, aparentemente no tienen el propósito de aniquilar seres humanos²².

Incluso hay víctimas directas e indirectas en toda acción armada para salvar vidas. Todo esto tiene relación con el problema de la responsabilidad y la legitimidad de quienes actúan a favor de los derechos humanos sistemática y masivamente violados. Quienes tienen la suficiente capacidad de intervenir —suelen ser las grandes potencias, los más fuertes—, además de contribuir a mantener la cotidianidad de la exclusión, también suelen cerrar las puertas al reconocimiento humano con acciones muy directas: impidiendo la inmigración; no reconociendo los derechos económicos, sociales y culturales, que paradójicamente son los que permiten las condiciones

²² Sobre los efectos indirectos de la acción directa, ver el trabajo de Franz Hinkelammert, "Los derechos humanos frente a la globalidad del mundo", en *El retorno del sujeto reprimido*, Universidad Nacional de Colombia, 2002, pp. 199 y ss.

mínimas vitales; manteniendo la deuda externa; proporcionando el armamento militar a los países y grupos del Tercer Mundo que están en guerra; etc.

- Finalmente, está la cuestión de la vida y de la muerte, y en qué grado se valora la vida de los seres humanos. Intervenir con medios de muerte para salvar vidas, implica todo un proceso de reflexión sobre lo adecuado o inadecuado de adoptar específicas medidas y exige prudencia a la hora de hablar de un supuesto "derecho de intervención". Asimismo, se hace urgente abordar problemas relacionados con la necesidad de adoptar medidas preventivas, y con la articulación de acciones solidarias más integrales desde una cultura de pacifismo activo, cuyos juicios de existencia se cimentan sobre el "matar es asesinato" y/o el "asesinato es suicidio". La vida se genera desde la vida y no desde la muerte²³.

²³ Partimos de la consideración que tanto el criterio de las condiciones de posibilidad de la vida como el principio de producción, reproducción y desarrollo de la vida humana que se asienta sobre este criterio, son ambos unas de las principales instancias de comprensión y articulación de los derechos humanos, pues no hay situaciones más extremas que las provocadas por los actos de violación grave y masiva. En ellas es cuando se pone a prueba la capacidad de respuesta de la comunidad internacional, y resulta impactante que para salvar vidas humanas deba realizarse a través de un discutido uso de la fuerza. Sobre el criterio de vida como condición de posibilidad de todos los fines y el principio de producción, reproducción y desarrollo de la vida humana, ver la obra de Franz Hinkelammert. Entre muchos de sus libros: *La fe de Abraham y el Edipo occidental*, DEI,

Tal como señala Fernando Vallespín, la "intervención humanitaria" en general es un ejemplo de la tensión del sentido universal y las condiciones locales de realización de los derechos humanos, además de que representa un típico supuesto de *hard choice* o decisión difícil que no admite decisión limpia ni libre de cargas, de ahí que se deban evitar las autocomplacencias y los espíritus autosatisfechos²⁴. Por ello queremos insistir en lo siguiente: que no se den los requisitos para considerar legítima la "intervención de humanidad", no significa que en determinadas circunstancias se deban evitar situaciones graves de violación de derechos humanos fundamentales. No obstante, la acción bélica no es un mecanismo de garantía de los derechos humanos. Pensamos que, efectivamente, hay situaciones de hecho en las que la acción armada y violenta aparece y hay que emplearla transitoriamente, pero debemos quitarle el ropaje ideológico que legitima el

San José, 1991; *El mapa del emperador*, DEI, San José, 1996; *El grito del sujeto*, DEI, San José, 1998; *Sacrificios humanos y sociedad occidental. Lucifer y la bestia*, DEI, San José, 1998; y *El retorno, del sujeto...* También ver Enrique Dussel, *Ética de la liberación en la edad de la globalización y la exclusión*, Trotta, Madrid, 1998.

Por otra parte, este criterio y el principio correlativo tienen su fundamento en las tramas sociohistóricas realmente existentes, y el principio de producción, reproducción y desarrollo de la vida humana, sobre la base del criterio de las condiciones de posibilidad de la vida, es principio de las acciones, instituciones, normas, valores, etc., que, conforme a derechos humanos, se construyen en procesos sociohistóricos. He de agradecer esta aclaración al filósofo costarricense Norman José Solórzano Alfaro.

²⁴ Ver Fernando Vallespín, "Intervención humanitaria: ¿moral o política?", *Revista de Occidente*, nº 236-237, 2001, pp. 59-60.

uso de la fuerza y que lo bautiza y lo viste bajo el ropaje de una acción humanitaria. Nunca habrá por medio del uso de la fuerza armada una protección de derechos humanos, pues la utilización de instrumentos de muerte, también genera situaciones de muerte. El propio José María Mendiluce subraya que toda "guerra es atroz en sí misma y escenario propicio para actos especialmente atroces. La guerra no es nunca limpia ni inocente..."²⁵.

Con todo esto, además, lo que queremos también es llamar la atención sobre el hecho de que hay indicios muy claros para sospechar y cuestionar, en situaciones reales, sobre las verdaderas intenciones de quienes, en nombre de unos derechos que en lo cotidiano no reconocen a la mayoría de la población del planeta, usan la fuerza militar. Cuando el ser humano no cuenta, extraña manera es la de recuperarlo a base de bombas y/o armas humanitarias.

Por último y como trasfondo, subyacen una inquietud y una duda adicionales, pero no por ello menores. La inquietud es la de si realmente la vida corporal y concreta de los sujetos humanos es el principal propósito de las medidas de asistencia; y la duda se centra en si la intervención armada, aun en casos extremos, es el medio más adecuado. Dentro de estas preocupaciones buscamos algunas de las razones que expliquen el porqué en situaciones de anormalidad se actúa con tanta contundencia, cuando en situaciones normales no se hace.

Como anticipo de las conclusiones a las que hemos llegado tras el estudio del

²⁵ Ver José María Mendiluce, *La nueva política. Por una globalización democrática*, Planeta, Madrid, 2002, pp. 50-51.

cual forma parte este trabajo, siempre incompleto de un tema tan complejo como este, afirmamos que en ningún caso ni en ningún momento consideramos que en la historia de la humanidad pasada y presente, se ha realizado un supuesto acto de "intervención de humanidad" con el único, el exclusivo o, incluso, el principal propósito de evitar una situación de violación masiva y sistemática de los derechos humanos.

Entendida la "intervención de humanidad" *"como la utilización de la fuerza armada para proteger frente a los criminales a las víctimas masivas y sistemáticas de sus derechos fundamentales"*²⁶, y teniendo en cuenta el deber y la obligación de asistencia que toda la comunidad internacional tiene de proteger el derecho colectivo inderogable a la vida, consideramos que en ninguna ocasión se ha presentado una real y verdadera intención de salvar las vidas de las víctimas de dichas violaciones. Es decir, si supuestamente con la protección y la garantía de los derechos humanos se pretende proteger las libertades y los espacios vitales de todos los seres humanos, sin excepciones, en los casos de un uso legítimo de la fuerza por razones de humanidad, en ningún momento se ha considerado a las personas, a los sujetos humanos concretos y corporales, como los principales destinatarios de dicho tipo de actuaciones. Antes se han valorado y priorizado otro tipo de razones o circunstancias como: intereses económicos, razones de seguridad bajo el principio del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; la protección de intereses

geoestratégicos y geopolíticos; la preocupación selectiva por los propios nacionales o por determinados colectivos más o menos afines ideológicamente; motivos religiosos... Es decir, en la balanza entre las mediaciones y las instituciones humanas junto a la racionalidad que las mueve, por un lado, y los seres humanos reales, necesitados, concretos y corporales, por otro, en todo momento ha habido una abdicación de lo humano no abstracto a favor de una idea sí abstracta de "civilización", de "mercado", de "libertad", de "racionalidad instrumental calculadora", de "riqueza", de "eficiencia", de "paz", de "democracia", de "equilibrio", de "seguridad nacional o internacional", de "seguridad del capital o del mundo de las finanzas", de "derechos humanos" en abstracto, de "monopolio y control internacional del poder", de "derecho o deber de injerencia".

La inquietud que se nos presenta va mucho más lejos. Profundizando un poco más y con ciertas dosis de temeridad en el fondo, de lo que se trata es de reconocer si realmente, en nuestras actuaciones no solo extraordinarias, como las que se requieren en los casos de "intervención de humanidad", sino también en las ordinarias y cotidianas, tanto las llevadas en lo público e institucional como en lo privado, como decimos, es realmente la vida y/o la dignidad de todos los seres humanos el fin primario y último que nos empuja a actuar. No la vida de unos pocos o unos cuantos seres humanos, sino la de todos los seres humanos sin excepciones.

Por esta razón, partimos de la consideración de que la vida humana es el fundamento interno de la realidad. Funciona como criterio que juzga sobre toda acción, tanto sobre aquello que la produce, reproduce y desarrolla como sobre aquello que la

²⁶ Véase Fernando M. Mariño Menéndez, "Algunas consideraciones sobre el derecho internacional relativo a la "intervención" armada de protección de los derechos fundamentales", *Revista de Occidente*, nº 236-237, 2001, p. 108.

aniquila o degrada. No nos referimos a ella como fin, ni como programa que se puede cumplir o en el que se fracasa. Se trata de la condición para cualquier cosa, acción o evento que esté dentro de los marcos de la realidad histórica del ser humano. A partir de este criterio, cuestionamos aquellos argumentos que, por ejemplo, con respecto a la justificación o el rechazo de determinadas guerras, ante la conciencia de exterminio global y total provocada por las armas nucleares, se condenan las situaciones de exterminio parcial y específico²⁷. Ni estas ni aquellas, en ningún caso, alcanzan cualquier grado de validación moral. Es decir, cualquier guerra no viene invalidada moralmente por la posibilidad de una "guerra final" en la que la humanidad queda eliminada, sino en la medida que cualquier guerra supone muerte —aunque sea la de un solo ser humano—, esto implica y es siempre el fracaso de todos. No existe un margen de muertos tolerable o sustentable²⁸. La guerra, sea cual sea, es un infortunio, un drama y un fracaso para la humanidad, pues si valoramos la vida de todos los seres humanos, sin excepciones, la muerte de una sola persona nos afecta a la totalidad de los miembros de la especie, implica también la "muerte" de todos y cada uno de los integrantes de la humanidad.

Desde el punto de vista de la "intervención de humanidad", tal como indica Tzvetan Todorov, ninguna acción que

conlleva el uso de la fuerza armada y participa de una situación de guerra es un gesto humanitario, sean cuales sean las acrobacias verbales que utilicemos²⁹. Por esta razón, en el ámbito de las relaciones internacionales, la acción bélica no es justificable en términos de legitimidad. Otra cosa es asumir el hecho de que en determinados casos se deba intervenir, pero nunca con el propósito de convertir el uso de la fuerza en un elemento de protección y garantía de los derechos humanos, porque la acción armada intrínsecamente es una violación de los derechos humanos.

Esta hipótesis de trabajo también guarda una estrecha relación con el empleo de los términos. Sin ninguna duda nos encontramos con conceptos indeterminados de difícil delimitación. Por este motivo se hace muy ardua y complicada la selección de una denominación precisa. Esto no será un impedimento para que, desde el principio, afirmemos nuestra disconformidad por el uso y la atribución de los rótulos "intervención de humanidad" e "intervención humanitaria" a los fenómenos implicados. Más adelante daremos más detalles de nuestras razones de por qué lo consideramos un error. Por ahora, señalar que preferimos hablar de "intervención militar o armada", ya sea considerada unilateral, multilateral o institucional en función de los actores internacionales intervinientes, y añadiéndole el adjetivo que corresponda en cada circunstancia. Es decir, si se trata de una intervención militar para proteger el desarrollo de la asistencia humanitaria, preferimos calificarla de "intervención militar de protección de asistencia" en tanto que

²⁷ Ver, por ejemplo, Norberto Bobbio, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Gedisa, Barcelona, 1982; y Alfonso Ruiz Miguel, *La justicia de la guerra y de la paz*, CEC, Madrid, 1988.

²⁸ Ver Norman J. Solórzano Alfaro, *Crítica de la imaginación jurídica. Una mirada desde la epistemología y la historia al derecho moderno y su ciencia*, Tesis de Doctorado, Universidad Pablo de Olavide, 1 de julio de 2002, pp. 94 y 95, nota 43.

²⁹ Tzvetan Todorov, *Memoria del mal y tentación del bien. Indagación sobre el siglo XX*, Península/HCS, Barcelona, 2002, p. 316.

aplicación coercitiva de la función de asistencia internacional (que sería lo que se entiende por "intervención humanitaria" con el uso de la fuerza armada); si se pretende poner fin a una situación de violación grave y masiva de derechos humanos, preferimos llamarla "intervención militar o armada de defensa del Derecho Internacional" (equivalente a la "intervención de humanidad"). Debido a las utilidades generalmente admitidas, pese a las discrepancias, tanto de la "intervención humanitaria" como de la "intervención de humanidad" —incluso llegándose a incluir esta en aquella—, vamos a utilizar indistintamente estos términos con los dos que proponemos, pero poniéndolos entre comillas.

Una vez hecha la delimitación de algunos elementos del "fondo" en el que consideramos hay que situar el problema de la "intervención de humanidad" y, por extensión, de los derechos humanos, a partir de ahora pondremos especial atención a la "figura" sobre la cual se desenvuelven todas estas reflexiones, sin renunciar ni dejar de hacer referencias a cuestiones vinculadas, de alguna u otra manera, con ambas dimensiones de lo real. A lo largo de las próximas páginas nos detendremos en la reflexión sobre cuestiones vinculadas con los conceptos de "intervención humanitaria" e "intervención de humanidad", así como una justificación de las razones por las que consideramos inadecuada la utilización de dichos rótulos.

4. ¿Qué se entiende por "intervención humanitaria" y por "intervención de humanidad"?

Lo primero que tenemos que decir es que el rótulo "intervención humanitaria" junto con el de "injerencia humanitaria" son

los que, por lo general, más se utilizan para designar indistintamente y aglutinar diversas situaciones en las que se hace un uso de acción bélica por uno o varios Estados en el territorio de otro, como mecanismo de protección de los derechos humanos y/o de la asistencia humanitaria. Por ello, existe una gran imprecisión terminológica al hablarse de "intervención de humanidad", "deber de injerencia", "derecho de asistencia", "derecho de intervención", "intervención de urgencia", etc. Todas estas expresiones se suelen usar para referirse a los mismos acontecimientos. No obstante, la noción de "intervención humanitaria", como las demás, son conceptos jurídicos indeterminados. Pese a que desde hace mucho tiempo la doctrina de la "intervención humanitaria" ha sido objeto de controversia en el seno del Derecho y en las relaciones internacionales, y sigue siéndolo en la actualidad, no se ha hecho una clara definición de la misma hasta el momento. Además, tal como anticipamos, a ello hay que añadir que los aspectos tanto jurídicos como éticos aparecen tan unidos y vinculados que es difícil deslindar las propuestas que pertenecen a uno u otro orden. En todo caso, la indeterminación del concepto y la diversa terminología empleada han contribuido a crear confusión sobre su contenido³⁰. Incluso hay quienes, como nosotros, cuestionamos tales términos. Por tanto, no existe una definición que goce de aceptación unánime o universal.

En este sentido, el propio Yves Sandoz se lamenta de que muchas de las disputas sobre el tema del "derecho o deber

³⁰ Ver María del Carmen Márquez Carrasco, *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 200.

de injerencia" malgasten demasiada energía con controversias provocadas sobre la base de equívocos. Entristece que los partidarios del humanitarismo, los "humanitarios", busquen polémicas entre ellos. Para él, los factores que conforman la causa de estos conflictos son tres: a) los juristas se han encontrado con un concepto sin definir. Para hablar seriamente de Derecho es necesario hacerlo con definiciones, pues sin ellas se hace la empresa imposible; b) se ha oído de todo en el debate público lanzado paralelamente; y c) se ha aplicado a este concepto sin definir dos entidades no comparables, los Estados y las organizaciones humanitarias. Esta es la razón de que el "derecho de injerencia" sea una contradicción en términos³¹.

Asimismo, a pesar de los numerosos instrumentos normativos en los que se consagran los principios estructurales del Derecho Internacional como son el principio de no intervención y el principio de prohibición del uso de la fuerza, frente a los cuales la "intervención humanitaria" y/o la "intervención de humanidad" serían una excepción, no se cuenta con ninguno en el cual se delimite con claridad y precisión la conducta prohibida por dichos principios, y tampoco en las escasas ocasiones en las que la jurisprudencia internacional se ha ocupado de eventuales supuestos de intervención, ha aportado una perfecta definición de esta conducta (como por ejemplo, en el asunto relativo al estrecho de Corfú y el referente a las acciones militares y paramilitares en y contra Nicaragua). En realidad, ha sido la doctrina internacional la encargada de definir y perfilar los elementos constitutivos de la intervención, que

"supone siempre una injerencia coactiva en los asuntos de un Estado"³².

Por nuestra parte, dentro de la dificultad, trataremos de aclarar un poco todo este *mare magnum* terminológico. Pero vayamos por partes. Primero, siguiendo el consejo de Sandoz, vamos a reflejar una serie de conceptos que la doctrina internacionalista ha dado tanto sobre la "intervención humanitaria" como sobre la "intervención de humanidad". Después, entraremos a aclarar algunos elementos de los significantes e ideas que más vinculados están con ambas definiciones, como son el concepto de "intervención", la idea de "humanidad" en relación con el tema de la "asistencia humanitaria", y el propósito de "protección de los derechos humanos".

5. Los conceptos de "intervención humanitaria" y de "intervención de humanidad"

En todas las definiciones sobre la "intervención humanitaria" y/o "de humanidad" realizadas a lo largo de la historia, se pueden encontrar algunos elementos básicos y recurrentes. Consuelo Ramón Chomet destaca a título de ejemplo: la apelación a la justicia o a la legitimidad de la "intervención de humanidad"; la existencia de leyes, principios o exigencias comunes a la noción de "humanidad", cuya violación suspendería el derecho de soberanía, y que tendría como la concreción más típica el

³¹ Ver Yves Sandoz, "Derecho o deber de injerencia...".

³² Fernando Pignatelli y Meca, "La intervención e injerencia humanitaria. ¿Un derecho, un deber, una excusa?". *Normativa reguladora del militar profesional en el inicio del siglo XXI y otros estudios jurídicos militares. III Jornadas sobre asesoramiento jurídico en el ámbito de la defensa*, Ministerio de Defensa. Subsecretaría de Defensa, Madrid, 2001. pp. 688-689.

carácter irrenunciable de la defensa de los derechos humanos, etc.³³

A partir de la combinación de esos elementos recurrentes con otros adicionales, y teniendo en cuenta el actual contexto histórico en el que nos situamos, en principio y de manera provisional, consideramos que ambos términos se pueden utilizar, en un sentido general, para designar indistintamente, *"aquellas acciones armadas realizadas por uno o varios Estados y/u organizaciones internacionales sobre el territorio de otro y sin su consentimiento, para proporcionar a la población de este, o bien una protección de sus derechos humanos más elementales, que están siendo vulnerados de forma grave, masiva y sistemática, o bien para proporcionarle asistencia en aquellas situaciones de emergencia que ponen en peligro la vida, la seguridad, la dignidad o los bienes materiales indispensables para el ser humano"*³⁴. De esta

³³ Consuelo Ramón Chomet, *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho internacional*, Trotta, Madrid, 1995, pp. 58-59.

³⁴ Ya en el año 1910, A. Rougier señaló en un sentido mucho más amplio que el aquí propuesto, que la doctrina de la "intervención humanitaria" *reconoce como un derecho el ejercicio del control internacional de un Estado sobre los actos de soberanía interior de otro contrarios a las 'leyes de humanidad'... siempre que los derechos humanos de un pueblo sean desconocidos por sus gobernantes, uno o varios Estados podrían intervenir en nombre de la Sociedad de Naciones, ya sea para pedir la anulación de los actos del poder público criticables, ya sea para impedir la reanudación de tales actos en el porvenir, ya sea para suplir la inacción del Gobierno tomando medidas cautelares urgentes y sustituir momentáneamente la soberanía misma del Estado controlado. "La théorie de l'intervention d'humanité", *Revue General de Droit International Public*, vol. XVII, 1910, p. 472. Referencia tomada de Luis Peral*

definición descriptiva inicial que proponemos, y en la que incluimos por igual ambos conceptos, deduciremos después las diferencias que existen entre uno y otro.

Tal como señala el internacionalista Fernando M. Mariño Menéndez, el régimen jurídico de una intervención armada para proteger los derechos humanos fundamentales vincula dos elementos: a) el uso de medidas de coerción armada por uno o varios Estados y/u organizaciones internacionales en el territorio de un tercer Estado sin su autorización; y b) para salvaguardar los derechos humanos fundamentales, esencialmente el derecho a la vida, a la integridad física y moral y la libertad de personas que allí habitan³⁵. El medio empleado: la fuerza armada; los objetivos: la salvaguarda y protección de los derechos humanos fundamentales; y el hecho de la intromisión en la esfera de la soberanía de un tercer Estado sin su consentimiento, por tanto, son sus principales características. En el momento en el que se dé el consentimiento por parte del tercer Estado para intervenir con fines humanitarios, ya no tiene el debate relevancia jurídica al no haber violación de la soberanía territorial, ni tampoco hay intervención que, por definición, conforme una conducta no consentida³⁶.

Fernández, *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*, Trotta, Madrid, 2001, p. 258.

³⁵ Fernando M. Mariño Menéndez, "Algunas consideraciones sobre el derecho internacional relativo a la "intervención" armada de protección de derechos fundamentales", en *Revista de Occidente*, nº 236-237, p. 107.

³⁶ *Ibid.*, p. 109. W.D. Verwey entiende que sólo es "intervención humanitaria" aquella realizada de modo unilateral o multilateral por los Estados, y que no está autorizada por relevantes organismos de las Naciones Unidas, además de por el Estado sobre el cual se interviene. La

Además, la profesora Pérez Vera afirma que por "intervención de humanidad" —que nosotros, reiteramos, ahora la asociamos con la "intervención humanitaria" sin establecer diferencias entre ambas—, se puede entender *"la institución jurídica que, en el marco de la comunidad internacional de los Estados, trata de proteger a todo individuo, cualquiera que sea su nacionalidad, sus derechos fundamentales, es decir, aquellos que le pertenecen en cuanto que hombres, antes incluso de que forme parte de la sociedad política"*. Y supone e implica la injerencia activa de uno o varios Estados en los asuntos internos de otro, con vistas a imponerle el respeto de los derechos fundamentales de sus ciudadanos y, además, sólo se da en los supuestos que se realiza una intervención armada³⁷. Por tanto, cualquier otro tipo de intervención que no sea ejecutada mediante el uso de la acción bélica, no se sitúa dentro del supuesto de la "intervención humanitaria" en el sentido general aquí propuesto. Entre los distintos grados de ejecución de la fuerza, sólo se tienen en cuenta los que se realizan con ataque armado. En

concede como la protección de los derechos humanos fundamentales por un Estado o grupo de Estados, particularmente el derecho a la vida de la persona nacional de otro Estado, por medio del uso de la fuerza, sin autorización de autoridades del Estado que la soporta y sin la autorización de los órganos relevantes de NN.UU. Referencia tomada de Jaume Ferrer Lloret, *Responsabilidad internacional de los Estados y derechos humanos*, Tecnos-Universidad de Alicante, Madrid, 1998, p. 287. La traducción es nuestra.

³⁷ E. Pérez Vera, "La protection d'humanité en droit international", *Revue Belge de Droit International*, 1969, pp. 401-402. Traducción que hemos tomado de Consuelo Ramón Chomet, *¿Violencia necesaria?...*, p. 53.

el próximo apartado nos detendremos con más detalle sobre el particular.

Asimismo, de la definición inicial, dos son los supuestos que pueden escindirse en contextos de crisis humanitarias, y a partir de los cuales haremos la distinción "intervención humanitaria"/"intervención de humanidad":

- a) El primer supuesto se refiere a los casos de protección militar o apoyo logístico o bélico para asegurar la seguridad de los envíos humanitarios. En concreto, *"a la fuerza militar que se utiliza para asegurar que la "ayuda humanitaria" prestada por organismos internacionales u organizaciones privadas (ONGs) llegue a las poblaciones en peligro"*³⁸. Nos encontramos con acontecimientos de grave crisis humanitaria que justifican el empleo de la fuerza armada para socorrer a las personas en situación de grave necesidad y, con ello, asegurarles la llegada y la distribución de la ayuda humanitaria.
- b) El segundo supuesto consiste en el uso de la fuerza armada para poner fin a violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos fundamentales del ser humano, es decir, *"la utilización de la fuerza armada para proteger frente a los criminales a las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de sus derechos humanos fundamentales"*³⁹.

³⁸ Ver Fernando M. Mariño Menéndez, "Algunas consideraciones sobre el derecho internacional...", p. 108.

³⁹ *Ibid.* En el mismo sentido, ver Florentino Ruiz Ruiz, *Derechos humanos y acción unilateral de los Estados*, Universidad de Burgos, Burgos, 2000, pp. 40 y 201.

En el primer caso, nos encontramos con lo que entendemos por "intervención humanitaria", actividad vinculada con el concepto de "asistencia humanitaria". Aquella pretende abrir un espacio de seguridad que permita el ejercicio con ciertas garantías de las acciones de asistencia. La "intervención de humanidad", en cambio, ya implica el propósito expreso de proteger a la población de un Estado que es víctima de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos fundamentales. Según Cesáreo Gutiérrez Espada, la primera consiste en imponer a un Estado (ante su silencio o aun contra su voluntad) la asistencia, cuando se dan circunstancias de catástrofe humanitaria. Para proporcionar tal ayuda, por lo general, no hace falta el uso de la fuerza armada, aunque se dan casos en los que es necesaria la aportación de elementos militares de apoyo logístico, pero con la única finalidad de facilitar y hacer segura la asistencia, por lo que el uso de la fuerza no sería dirigida directamente contra un Estado. Como ejemplos, pone el establecimiento de zonas de exclusión aérea, zonas protegidas o santuarios, operaciones de asistencia humanitaria, o incluso, levantar Estados que se derrumban y caen en pedazos como sucedió en Somalia. Se trata de una injerencia limitada y no comparable con intervenciones armadas contra Estados que violan los derechos humanos, que sí sería la característica de la "intervención de humanidad". Esta no supone una ayuda médica o sanitaria acompañada con un dispositivo de apoyo militar a los cooperantes, sino que pretende arrancar a las víctimas de las masacres de las garras de sus opresores⁴⁰.

⁴⁰ Ver Cesáreo Gutiérrez Espada, "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la 'Guerra

De todas formas, ambas justificaciones aparecen unidas en todos los conflictos en los que se ha autorizado o empleado la fuerza armada en los últimos años. En la práctica, una situación conlleva a la otra, por lo que, en consecuencia, la distinción conceptual más que perder su sentido⁴¹ demuestra que tanto el Derecho humanitario internacional como el Derecho internacional de los derechos humanos deben ser considerados ambos como parte de un concepto más general y más amplio de derechos humanos, de ahí el hecho de que, en muchas ocasiones, merezcan el mismo tratamiento. Como veremos, la prestación humanitaria puede considerarse hoy ya un derecho humano fundamental⁴².

No obstante, ante la indeterminación y la indiferencia en el empleo de los términos, reiteramos el uso indistinto realizado por la doctrina. Así, por ejemplo, podemos encontrarnos con especialistas que usan el rótulo de "intervención humanitaria" en tanto derecho, para referirse a lo que nosotros entendemos por "intervención de humanidad", como Romualdo García Bermejo que la define como "el derecho de los Estados de recurrir a la fuerza sobre el territorio de cualquier otro Estado con el fin de proteger o salvaguardar las personas de tratos inhumanos que están sometidas por este último Estado y que no pueden evitarse más que por un recurso a la fuerza"⁴³. O también Fernando Tesón, quien

de Kosovo)", en Antonio Blanc Altemir, *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Tecnos, Madrid, 2001, nota 26, p. 198.

⁴¹ Así lo considera Florentino Ruiz Ruiz, *Derechos humanos y acción unilateral...*, p. 201.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Ver Romualdo García Bermejo, "El derecho/deber de injerencia humanitaria en

indica que como "la justificación última de los Estados es la protección y refuerzo de los derechos naturales de sus ciudadanos, un gobierno que incurra en violaciones sustanciales de los derechos humanos traiciona el objetivo real para el que existe, y así no solo pierde su legitimidad interna sino también su legitimidad internacional"⁴⁴.

Finalmente queremos terminar con una pequeña precisión referida a algunos supuestos más o menos afines a la "intervención de humanidad" e "intervención humanitaria":

- a) El término "intervención por motivos de humanidad" es otro de los utilizados en el pasado para designar operaciones de asistencia e intervenciones en los asuntos internos de un tercer Estado, principalmente en el siglo XIX. Pero, sobre todo, y es el matiz diferencial que queremos resaltar, para referirse a la protección de sus propios ciudadanos por parte de un Estado en otro país⁴⁵. Con anterioridad al régimen establecido

el derecho internacional actual", en VV.AA., *El derecho por razones humanitarias, III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*, Cruz Roja Española, Universidad de Sevilla y Asociación para las Naciones Unidas en Sevilla, Sevilla, 1995, p. 57; y Fernando Pignatelli y Meca, "La intervención e injerencia humanitaria. ¿Un derecho, un deber, una excusa?", p. 689.

⁴⁴ Fernando R. Tesón, *Humanitarian intervention. An inquiry into Law and Morality*, International Publishers, New York, 1988, p. 3. Para otras definiciones, ver Florentino Ruiz Ruiz, *Derechos humanos y acción unilateral...*, nota 167, p. 184; y Consuelo Ramón Chornet, *¿Violencia necesaria?...*, pp. 59-60.

⁴⁵ En este sentido ver Anne Ryniker, "La posición del CICR sobre la "intervención humanitaria", en www.iciss.gc.ca/report-e.asp

por la *Carta de San Francisco*, ha sido considerado lícito el uso de la fuerza armada por el Derecho Internacional general para la protección de nacionales en el extranjero. La prohibición aparece y es establecida por la misma *Carta*⁴⁶. En este supuesto concurren dos circunstancias: la violación de los derechos humanos fundamentales o de alguno de ellos en determinadas personas; y un conflicto entre la competencia territorial de un Estado y el personal de otro u otros. El predominio de los objetivos humanitarios, y la consideración como imperativa de la norma que reconoce los derechos humanos fundamentales que debe prevalecer sobre otras de la misma naturaleza, aportan la circunstancia adicional a la competencia personal sobre la territorial⁴⁷.

⁴⁶ Ver Florentino Ruiz Ruiz, *Derechos humanos y acción unilateral...*, pp. 185-186. Romualdo Bermejo García distingue tres teorías respecto a su justificación: una restrictiva (ante la prohibición de los artículos 2.4 y 51 de la *Carta*); otra realista (en virtud de los artículos 1, 55 y 56 y el fracaso del sistema de seguridad colectiva previsto por la *Carta*); y otra basada en la legítima defensa (supone un ataque contra el propio Estado. *Ibid.*, p. 186). En la práctica, existe una tendencia similar a las justificaciones de las "intervenciones de humanidad". En realidad, en raras ocasiones las intervenciones de los Estados se justifican sobre la necesidad de proteger nacionales en el extranjero. Se acompaña con otros argumentos: como la legítima defensa y el estado de necesidad. *Ibid.*, p. 187.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 186. Según E. Spiry, los límites, una vez empleada la fuerza armada, son los siguientes: la proporcionalidad; un mínimo perjuicio al principio de autodeterminación y de no injerencia política; duración limitada a lo imprescindible; la comunicación inmediata a los organismos

- b) Por otro lado, hay que distinguir la "intervención de humanidad" y la "intervención humanitaria", de las operaciones de mantenimiento de la paz y de las acciones humanitarias en conflictos bélicos que sí tienen el consentimiento del Estado receptor. Con respecto a la "intervención de humanidad", coinciden tanto en los sujetos que intervienen (las Naciones Unidas y/o algunos de los Estados miembros), como en los medios (el empleo de las fuerzas armadas), pero se diferencian por la ausencia del consentimiento de la parte intervenida y en la finalidad, que no es la de garantizar el cese de hostilidades y tampoco la resolución pacífica de un conflicto, sino la de establecer una situación política que excluya las violaciones masivas de los derechos humanos⁴⁸. Para Eusebio Fernández, el medio utilizado es pleno y abiertamente bélico en las "intervenciones de humanidad" —que él denomina

internacionales competentes. Para Antonio Remiro Brotons en cambio, son: una intervención puntual en el espacio y en el tiempo; que esté limitada y sea proporcional en los medios; que esté supeditada a la ineficacia del sistema de seguridad colectiva; que haya una carencia de colaboración del Estado territorial para resolver la situación; y que esté encaminada estrictamente a la protección de la vida de las personas. Se excluye, además, la protección de los bienes. *Ibid.*, p. 188.

⁴⁸ Ver Enrique Múgica, "¿Está justificada la intervención bélica humanitaria?", *Revista de Occidente*, nº 236-237, p. 129, para quien es irrelevante el consentimiento. Tal como hemos mencionado antes, para nosotros, la ausencia de consentimiento del Estado intervenido es fundamental. Si hay consentimiento, no estamos en el caso de una intervención.

"intervención humanitaria"—. La finalidad, no es la de lograr la paz ni la salvaguarda de un básico humanitarismo en las actividades bélicas, sino la restauración de los derechos básicos previamente violados en la población ayudada⁴⁹, hecho que nosotros cuestionamos, tal como en su momento anticipamos y tal como más adelante profundizamos, porque no hay protección de derechos humanos que se logre a través de acciones armadas. Se puede hablar de "acción", "medio" o "instrumento de apoyo" que de la misma manera que puede salvar vidas, también provoca situaciones de muerte. No obstante, retomando el razonamiento anterior sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, idénticas diferencias se dan entre estas con respecto a lo que entendemos por "intervención humanitaria". En cuanto a las acciones humanitarias en conflictos bélicos, como veremos, no es lo mismo la actividad propia de la ayuda o asistencia, que no tiene ninguna relación con el uso de un contingente bélico, pues se trata de una acción civil, que la actividad complementaria de apoyo militar que, ocasionalmente, pueda necesitarse para llevarla a cabo.

- c) Aunque no vamos a detenemos en precisar los elementos que caracterizan las figuras de "estado de necesidad", "fuerza mayor", "caso fortuito" y "peligro extremo", sólo comentar que son supuestos distintos a los de "intervención de humanidad" e "intervención humanitaria",

⁴⁹ Ver Eusebio Fernández, "Lealtad cosmopolita e intervenciones...", pp. 64-65.

aunque a veces puedan confundirse⁵⁰.

5.1 El concepto de "intervención"

Tal como hemos señalado anteriormente, tanto la "intervención de humanidad" como la "intervención humanitaria" implican el uso de la fuerza armada. Pero en el ámbito de las relaciones interestatales, hay diversos grados de uso de la fuerza, y no todas conllevan el ejercicio de una acción bélica. Muchas de ellas entran dentro de la imposición de sanciones o de la práctica de recomendaciones⁵¹. Aunque en cierta forma, cada modalidad coactiva implica un determinado tipo de intervención o injerencia. En este sentido, Emma Bonino se queja de que el debate sobre el "derecho de intervención con fines humanitarios" se ha hecho más difícil, y hasta se ha distorsionado, por el previo supuesto de que las intervenciones son sólo de carácter militar, *"olvidándose que, especialmente ahora, en tiempos de la globalización, hay muchas formas de traspasar las fronteras nacionales y las soberanías de los Estados sin apelar a las armas"*⁵². Pero ¿qué se entiende por el concepto de "intervención"?

Tal como hemos señalado, los términos "injerencia" y/o "intervención" en el Derecho Internacional no son conceptos

jurídicos claros y determinados. Se suele denominar con ambos rótulos la acción de un Estado u organización internacional que procede al examen y solución de un asunto relevante de la competencia de otro u otros Estados⁵³. Aunque para E.C. Stowell, el concepto de "intervención" queda reservado al uso de la fuerza en defensa del Derecho Internacional, mientras que el concepto de "injerencia" es siempre contrario al Derecho Internacional, por lo tanto siempre es ilegal⁵⁴.

Asimismo, Ernesto Garzón Valdés, en el ámbito de las relaciones internacionales, distingue dos tipos de intervención, uno de carácter más general y otro más estricto. En sentido general, *"puede entenderse por intervención la influencia por parte de un agente externo en los asuntos internos de un país soberano"*⁵⁵. El propio autor aclara que, dada la estrecha red de interdependencia que existe entre los Estados en el sistema internacional, en un contexto de interconexión global, y dado que esta influencia se puede llevar a cabo tanto por omisión como por acción, se hace difícil, por no decir imposible, que algún Estado se libre de este tipo de intervenciones.

Una versión más restringida es *"la que subraya el aspecto de la injerencia coactiva en los asuntos internos de un país, y puede desenvolverse de múltiples maneras: desde la imposición de programas educacionales o culturales, pasando por*

⁵⁰ Para mayor detalle, véase Jaume Ferrer Lloret, *Responsabilidad internacional de los Estados...*, pp. 294-297; y Cesáreo Gutiérrez Espada, *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 44-59.

⁵¹ En este sentido, ver Federico Arcos Ramírez, *¿Guerras en defensa de los derechos humanos? Problemas de legitimidad de las intervenciones humanitarias*, Dykinson, Madrid, 2002, p. 20.

⁵² Ver Emma Bonino, "Las distintas formas de intervención", p. 26.

⁵³ Fernando Pignatelli y Meca, "La intervención e injerencia humanitaria...", p. 690.

⁵⁴ E.C. Stowell, "La théorie et la pratique de l'intervention", en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 40-II, 1932, pp. 92 y ss.

⁵⁵ Ver Ernesto Garzón Valdés, "Intervencionismo y paternalismo", en Ernesto Garzón Valdés, *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 383.

la presión diplomática, la aplicación de sanciones económicas, la incitación a la rebelión de algunos sectores de la población hasta la "amenaza o el uso de la fuerza" (artículos 2, 4 de la Carta de Naciones Unidas) y el "ataque armado" o la "invasión por la fuerza armada" (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro de 1947, artículo 9, a, b)⁵⁶. Por tanto tenemos, por un lado, las medidas que suponen el empleo de la fuerza armada y que entran en la "intervención de humanidad" y la "intervención humanitaria"; y, por otro lado, toda una gama de actividades coactivas e instrumentos de presión no armados, cuyos objetivos básicos son los de influir en determinados ámbitos que son de dominio interno de un tercer Estado.

En este mismo sentido, Mario Bettati señala que la intervención o la injerencia puede ser de dos tipos: material o inmaterial⁵⁷. La material comporta una incursión física sobre el territorio extranjero y que, además, sea calificada de intervención o agresión por otro Estado o una organización internacional. La inmaterial consiste

solamente en inmiscuirse en los asuntos internos de un Estado extranjero, tomando posición sobre su régimen político, económico o social, en orden a hacerlo cambiar por la movilización de los medios de comunicación, la deliberación de una organización internacional, la ruptura diplomática o la utilización de otras presiones diversas. No comportan acción física ni presencia de ninguna clase en el territorio del país donde se interviene.

Volviendo a Emma Bonino, ella distingue cinco tipos de intervención, aunque utiliza la denominación de injerencia: a) injerencia económica; b) injerencia judicial; c) injerencia mediática; d) injerencia militar; y e) injerencia humanitaria⁵⁸.

- a) La intervención económica viene provocada por la globalización y la influencia que los países del Norte ejercen sobre los países del Sur en materia de expansión del mercado. La movilidad sin trabas de bienes, servicios y mercancías representa el bien supremo de esta forma de mundialización. Se celebra que todos estos productos lleguen a todas partes porque es sinónimo de progreso y libertad. No sucede lo mismo cuando se habla de seres humanos o de principios y valores universales con los que respetar la dignidad y la dimensión participativa del ser humano. Hay que romper con este problema y esta contradicción, buscando la coherencia de

⁵⁶ *Ibid.*, p. 384. Tres notas comunes que parecen constituir el núcleo firme de toda intervención en sentido estricto: 1) la ruptura manifiesta de las formas convencionales de interacción estatal; 2) el propósito de cambiar o preservar una determinada estructura política, económica, social o cultural del Estado en que se interviene; y 3) la realización de la acción u omisión que configura la intervención, sin el consentimiento del gobierno del país intervenido.

⁵⁷ Ver Mario Bettati, "Un droit d'ingérence?", *Revue Générale de Droit International Public*, Tome 95, nº 3, 1991, p. 644. Referencia tomada de José Antonio Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional público y organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 306; también ver Fernando Pignatelli y Meca, "La intervención e injerencia humanitaria...", p. 690.

⁵⁸ Para una clasificación del concepto de intervención en el marco de las Naciones Unidas, ver Juan Francisco Escudero Espinosa, *Aproximación histórica a la noción de intervención humanitaria en el derecho internacional*, Universidad de León, 2002, pp. 139 y ss.

hacer efectivos tanto los derechos humanos como la democracia, promoviéndolos en todos los pueblos (y en todas las instancias), sin excepciones. Sólo entonces se conseguirá un desarrollo económico y social justo, integral y equitativo⁵⁹.

- b) La intervención mediática desempeña una inapreciable labor de denuncia para despertar las conciencias tanto de los gobernantes como de los gobernados. Los medios de comunicación, junto con la colaboración de los "humanitaristas" y activistas de derechos humanos, sirven de testigos y de testimonios oculares de los actos de agresión y de los horrores causados por la guerra, y sucedidos en tantos otros y diversos escenarios de crisis. Periodistas y cooperantes movilizan a la opinión pública apelando al sentimiento moral de solidaridad y de compasión ante el sufrimiento humano. De esta manera, la política y la diplomacia no tienen más remedio que responder a estas demandas, antes que dejar en el olvido los efectos perversos tanto de la irracionalidad de los "señores de la guerra" y grupos sumergidos en la barbarie del aniquilamiento, como de las consecuencias provocadas por catástrofes naturales.

El riesgo que conlleva nuestra cultura consumista es el de hacer de las imágenes del sufrimiento ajeno un "mercado de horror", de convertir en mercancía el dolor del prójimo para acabar en un completo estado

⁵⁹ Emma Bonino, "Las distintas formas...", pp. 26-27.

de banalización y pasividad⁶⁰. No obstante, para Emma Bonino, pese a esa "pornografía del dolor", el auténtico escándalo reside en lo que reflejan esas imágenes insoportables, más que en la insuficiencia de nuestras acciones para impedirlo. Pone como ejemplo lo reacios que son los señores de la guerra no solo respecto al Derecho Internacional, al Derecho Humanitario y los derechos humanos, sino también respecto a cualquier forma de testimonio transmitido por los *media*⁶¹.

A pesar de todo, tampoco hay que olvidar que los medios de comunicación están controlados por los intereses del gran capital, del mundo de los negocios y de las grandes potencias, y esto conlleva a que mediante sus noticias sean correa de transmisión de las llamadas "políticas de doble rasero", que se dan en el ámbito de los derechos humanos. Habrá lugares y acontecimientos denunciados, pero habrá otros que políticamente no es correcto sacar a la luz, todo ello en función de determinados intereses geoestratégicos. Según convenga, se invisibilizan masacres en unos sitios y se supervisibilizan en otros. Ejemplos claros en uno u otro sentido los hemos tenido en Guatemala, Panamá, Timor Oriental, Iraq, Afganistán, y tantos otros lugares.

- c) En cuanto a la intervención judicial, esta expresa una modalidad de

⁶⁰ En este sentido, ver Michael Ignatieff, *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Suma de Letras, Madrid, 2002, pp. 45-48.

⁶¹ Emma Bonino, "Las distintas formas de intervención", pp. 28-29.

injerencia de Derecho global, más propia de la última década, y que culmina con la creación del Tribunal Penal Internacional Permanente en 1998, capacitado para juzgar los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y el genocidio. Los tribunales *ad hoc* constituidos por decisión del Consejo de Seguridad de la ONU en La Haya en 1993 para juzgar los crímenes cometidos en la antigua Yugoslavia, y en Arusha en 1994 para juzgar los crímenes cometidos en Ruanda, han servido de antecedentes, junto a los tribunales que se crearon en Nuremberg y Tokio para juzgar a alemanes y japoneses con motivo de la Segunda Guerra Mundial.

Para la autora italiana, la capacidad disuasiva del Tribunal Penal Internacional representa una justicia sin fronteras permanentemente activa, que intimidará a los reales y potenciales criminales de guerra, minando sus esperanzas de impunidad⁶².

- d) La intervención militar, en tanto derecho a emplear la fuerza como remedio extremo —por haber fracasado todas las demás formas de injerencia—, para impedir o interrumpir la comisión de un crimen contra la humanidad. La autora italiana con base en la existencia de unos valores fundamentales y universales como la paz, el pleno respeto de los derechos humanos y la cohabitación en la diferencia, defiende lo que nosotros entendemos como "intervención de humanidad" y así manifiesta su opinión favorable sobre la

actuación de la OTAN en la guerra de Kosovo. La soberanía del Derecho y de los derechos del individuo están siempre por encima de la soberanía estatal, y los crímenes contra la humanidad no deben quedar impunes. La defensa de los derechos humanos no tiene que considerarse como algo opcional y como instancia sólo aplicables por razones de oportunidad⁶³.

- e) Finalmente está la modalidad de "intervención humanitaria", que Emma Bonino califica, curiosamente, de "desarmada", y que, aparte de que lo trataremos con mayor detenimiento en el próximo apartado, nos servirá de conexión, pues hace referencia a la cuestión de la "acción de asistencia humanitaria" y la relación que tiene con la defensa de los derechos humanos. Para ella, es artificiosa la separación de ambos supuestos. La acción humanitaria es "*en sí misma una forma de mantener, en situaciones de emergencia, algunos derechos fundamentales, empezando por el derecho a la vida y a la dignidad de las personas*". Hoy en día, no hay catástrofe humana que no venga acompañada de violaciones deliberadas y masivas de los derechos humanos. Por esta razón, la "intervención humanitaria", en tanto acción de asistencia, no debe reducirse a una defensa de los derechos violados tardía, limitada y *a posteriori*. Hay que articular toda una política de conjunto que ponga la atención en la dimensión preventiva de los conflictos, antes de que

62

Ibid., pp. 30-31.

63

Ibid., pp. 31-34.

sucedan, pero cimentada sobre los derechos humanos, donde desde una injerencia humanitaria preventiva, se ponga coto a los focos potenciales generadores de víctimas⁶⁴.

5.2 Sobre el concepto de "asistencia humanitaria" y el problema de la protección de los derechos humanos

La "asistencia o acción humanitaria" guarda relación con la tendencia que el ser humano posee de moverse en una dolorosa y trágica contradicción. Tal como señala Xabier Etxeberria, anidan en las personas, simultáneamente, inclinaciones hacia la destrucción y la opresión de sus semejantes, y una espontánea tendencia que le empuja a compadecerse del que sufre y que le incita a prestarle ayuda. La acción humanitaria, desde la solidaridad con el sufriente, expresa la lucha contra diversas expresiones del dolor humano y manifiesta el afianzamiento de un principio humanitario "que no solo incite a remediar o paliar los sufrimientos existentes, sino que vaya imponiéndose a nuestras tendencias destructivas y a las expresiones del poder personal y estructural en la que se encarnan"⁶⁵. En este sentido, el primero de los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es el principio humanidad, que insta a esforzarse en prevenir y aliviar el sufrimiento de las personas en todas las circunstancias, y lucha contra diversas

expresiones del dolor humano⁶⁶. La acción humanitaria es el lugar en el que el principio humanitario adquiere una progresiva precisión.

En cuanto a su concreción, el concepto de "asistencia humanitaria" se expresa según el contexto en el que se ubique bien como asistencia, que consiste en la aportación de alimentos, ropa, atención médica, cobijo y socorro moral, intelectual y espiritual en situaciones extremas, bien como protección, que tiene como finalidad poner a los seres humanos fuera del alcance de la violencia o de la privación de sus derechos fundamentales. Este contexto es el propio de los derechos humanos en espacios sociales de normalidad⁶⁷. Efectivamente, el código de las organizaciones no gubernamentales humanitarias concibe la acción humanitaria como ayuda de socorro que tiene por finalidad satisfacer las necesidades básicas, entendiéndose por estas las referidas a las necesidades corporales más elementales y en sus niveles básicos. Pretende garantizar con ello la supervivencia de las poblaciones amenazadas por los desastres, además de servir de condición de posibilidad de otras necesidades no estrictamente asociadas a la supervivencia, como las vinculadas con determinadas vivencias de libertad e igualdad⁶⁸. El caso es que, tanto en situaciones de conflicto o de emergencia como en situaciones de paz, la articulación de las

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 27-28.

⁶⁵ Ver Xabier Etxeberria, *Ética de la acción humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, p. 9 y "El marco ético de la acción humanitaria", en AA.VV., *Los desafíos de la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999, pp. 101-102.

⁶⁶ *Ibidem*; también en Yves Sandoz, "Derecho o deber de injerencia...".

⁶⁷ A. Durand habla de dos aspectos de la "asistencia humanitaria", pero nosotros preferimos hablar de dos contextos diferentes en los cuales se plasma. Ver su trabajo, "El CICR", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 46, 1981, p. 13.

⁶⁸ Véase Xabier Etxeberria, *Ética de la acción humanitaria*, pp. 39 y 41.

tramas sociales para crear condiciones de existencia implica estas mismas acciones. La protección de derechos humanos y la asistencia humanitaria son realidades análogas, no diferentes tal como generalmente se entiende. Lo que cambian son los contextos (el "fondo"), no la "figura".

No obstante, el principio humanitario, por medio del cual se resuelve la tensión trágica entre la tendencia a causar sufrimiento y la tendencia a aliviarlo, ha servido para ir superando, con su aspiración de universalidad, las limitaciones y el no reconocimiento que determinados seres humanos han experimentado como consecuencia del privilegio y la especial atención que se les ha dispensado a otros seres humanos. La práctica de auxiliar a un semejante en una situación de apuro, bien por circunstancias personales, bien por una catástrofe, una guerra o por una ruina económica, se ha dado en todos los tiempos y en todos los pueblos, pero no de manera universal. Históricamente se ha discriminado la tendencia a aliviar el sufrimiento, realizándose una separación entre quienes eran considerados verdadera y plenamente humanos —normalmente aquellos pertenecientes al propio grupo—, frente a los que lo eran pero de una manera confusa, o incluso, frente a quienes eran tachados de no-humanos o in-humanos —considerados los otros, los extraños, los extranjeros, los bárbaros, los homúnculos, etc.—. La solidaridad hacia nuestros congéneres, la empatía que nos hace "ser un sólido", puede ser *orgánica*, sólo reducida hacia aquellos que pertenecen y participan de nuestra identidad grupal (familia, grupo, pueblo, nación, comunidad de creencias, cultural o histórica...), pero también puede ser *abierta*, al estar dirigida a todo ser humano, independientemente de su

nacionalidad o comunidad. Su ámbito y su pertenencia es la humanidad entera, no siendo nadie ajeno a ella⁶⁹.

Desde el punto de vista de la "asistencia humanitaria", nos encontramos con este tipo de solidaridad universal que se abre a todos, pero desde la perspectiva de los más necesitados. El principio humanitario se expresa en ella con el compromiso hacia quienes se encuentran amenazados, en situaciones de precariedad existencial y doliente. "*La solidaridad no se define tanto por su pura relación universal, cuanto por el compromiso respecto al amenazado, no se define por su imparcialidad sino por su "parcialidad" por el débil y oprimido, o, si se quiere, persigue la imparcialidad (igualdad) a través de esa parcialidad*"⁷⁰. De ahí que todo ser humano tenga el derecho de ser asistido cuando lo necesite. Nos encontramos con una parcela relacionada con los derechos humanos que se articula en determinadas circunstancias extremas y excepcionales.

Pero desde el punto de vista de la realidad sociopolítica actual, el modelo de organización de los seres humanos ha sido el establecido por el Estado. De la misma manera que veíamos cuando hacíamos mención al proceso de internacionalización de los derechos humanos en su expresión institucional y normativa que los mayores niveles de protección de estos se obtenían estatal e internamente, lo mismo sucede con la ayuda solidaria. Es la ayuda intraestatal la que se ha considerado prioritaria.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 9 y 34-35.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 35. Sobre los distintos modelos de solidaridad, ver también Ernesto J. Vidal Gil, *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español* (Cuadernos de solidaridad, nº 1), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 93 y 95.

En cambio, las relaciones interestatales han sido vistas como de fuerza, de poder, que han obstaculizado en muchas ocasiones la universalización efectiva del principio humanitario. De nuevo el principio de soberanía ha supuesto una limitación a este proceso, aunque el deber de asistencia comienza con la responsabilidad de cada Estado de atender a sus ciudadanos. En el momento que, por diversas razones, no puede o no quiere proporcionar la ayuda, entran a escena los mecanismos establecidos por las normas del Derecho Internacional humanitario.

Por esta razón se habla de dos sistemas normativos diferentes: por un lado, está el Derecho Internacional humanitario, también llamado "derecho de los conflictos armados" y "derecho de guerra", y que se aplica en situaciones de conflicto armado y de emergencia⁷¹. Por otro lado, está el Derecho Internacional de los derechos humanos, que se aplica en todo momento, tanto en la guerra como en la paz, y en la mayoría de las ocasiones se limita a hechos en los que sólo intervienen los Estados. Aunque la finalidad de ambos es proteger a la persona humana, lo hacen en circunstancias y según modalidades diferentes. *"Si el derecho humanitario tiene como objeto proteger a las víctimas procurando limitar los sufrimientos provocados por la guerra, los derechos humanos protegen a la persona y favorecen su completo*

⁷¹ El Derecho Internacional humanitario "es el conjunto de normas cuya finalidad, en tiempo de conflicto armado, es, por una parte, proteger a las personas que no participan, o han dejado de participar, en las hostilidades y, por otra, limitar los métodos y medios de hacer la guerra". CICR, *Derecho internacional humanitario. Respuestas a sus preguntas*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1998, p. 1.

desarrollo"⁷². El caso es que al establecerse sistemas distintos, parece que nos encontramos con realidades distintas. Si observamos detenidamente, el principio de humanidad es el mismo que se manifiesta en la idea institucional de derechos humanos asociada generalmente a lugares sociales de normalidad. Lo único que cambian son los marcos espacio-temporales, las circunstancias, es decir, los contextos. La proyección del principio de humanidad, vinculado con la dignidad humana, se manifiesta de manera diversa cuando se encuentra en condiciones de conflicto o en condiciones de paz. Pero resulta que esta dualidad de contextos se interpreta como fenómenos e instituciones diferentes, cuando en realidad pensamos que la polémica sólo se ciñe a una cuestión terminológica, a problemas de denominaciones y de adecuación de palabras.

En cierta medida, en este sentido viene dada la queja manifestada por Emma Bonino y que hemos mencionado antes. La autora italiana pone el dedo en la llaga cuando afirma que es artificiosa la separación que se traza entre la "asistencia humanitaria" y la protección de los derechos humanos. De esta forma aborda el aspecto crucial de toda esta problemática que estamos remarcando: que la "asistencia humanitaria" forma parte de lo que entendemos son los derechos humanos, interpretados en un sentido que, aunque lo engloba, va más allá de su componente institucional y jurídico-positivo, pese a la opinión generalmente aceptada que afirma la existencia de dos sistemas o regímenes normativos internacionales distintos (como son, por un lado, el Derecho Internacional humanitario y, por otro, el Derecho

⁷² *Ibidem*, p. 40.

Internacional de los derechos humanos), aunque sí reconoce la estrecha relación entre ambos, e incluso, su complementariedad⁷³. Consideramos los derechos humanos como procesos de apertura y consolidación de espacios de lucha por la dignidad humana, procesos que se dan tanto en situaciones de emergencia como en conflictos armados o en situaciones de "paz". Es como si dijéramos que los derechos humanos y la asistencia humanitaria son procesos análogos que se desenvuelven en situaciones que no son idénticas ni similares. Ambos son dos manifestaciones de procesos de apertura y consolidación de espacios de lucha por la dignidad humana. Además, en uno y otro contexto, uno de los principales dispositivos de activación que moviliza esos procesos guarda relación con ese "imperativo categórico" que echa por tierra *"todas las relaciones en que el hombre sea un ser humillado, sojuzgado, abandonado y despreciable"*⁷⁴.

Las consecuencias de esta separación artificiosa son múltiples y los principales perjudicados son los mismos seres humanos. La principal consecuencia a efectos prácticos viene marcada por la paralización de la activación de los mecanismos que se adjudican a una y otra esfera, y que

deben desarrollarse conjuntamente. Emma Bonino, por ejemplo, señala el desentendimiento de los gobiernos que descargan en las organizaciones humanitarias la gestión de los conflictos que no saben o no quieren ocuparse, salvo para echar las culpas a estas cuando no se ha eliminado el sufrimiento humano⁷⁵.

Asimismo, a través de esa separación, todo lo relacionado con el tema de la asistencia humanitaria se desmarca del uso de la fuerza, mientras que la protección de los derechos humanos se reduce a la intervención armada concreta, tardía y limitada. Sólo en situaciones calificadas de "extremas", de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos de una población se pueden proteger los mismos por medio de la acción bélica, en tanto "intervención de humanidad". Esta pasa a concebirse como un elemento de garantía de los derechos humanos, un acto puntual y quirúrgico que, en teoría, pretende sanar o curar una situación de enfermedad en fase terminal, de muerte. Se establece un símil con las medidas que adoptan los bomberos para apagar fuegos⁷⁶. Como consecuencia, se invisibiliza y se ignora que hay

⁷³ En este sentido, véanse Thomas Buerghenthal, Claudio Grossman y Pedro Nikken, *Manual internacional de derechos humanos*, Universidad de Santiago de Cali, 1995, p. 16; y AA.VV., *Derecho Internacional y ayuda humanitaria*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2000, p. 39.

⁷⁴ Palabras de Carlos Marx tomadas de Franz Hinkelammert, "Plenitud y escasez: la subjetividad del reino de dios", *Pasos*, nº 100, p. 9, que a su vez las retoma de Erich Fromm, *Marx y su concepto de hombre (Karl Marx: Manuscritos económicos-filosóficos)*, FCE, México D.F., 1964, p. 230.

⁷⁵ Ver "Las distintas formas de intervención", pp. 27-28.

La Corte Internacional de Justicia en sentencia del 9 de abril de 1949, relativa al asunto del Estrecho de Corfú se ha referido a ciertos principios bien reconocidos en el Derecho Internacional humanitario, tales como *elementales consideraciones de humanidad*, que son más absolutos incluso en tiempos de paz que en tiempos de guerra.

⁷⁶ En el primer sentido, dice Todorov: *Han regresado de nuevo a nosotros, por ejemplo, las metáforas médicas aplicadas al cuerpo social, que podían considerarse prohibidas tras su uso intensivo en los regímenes totalitarios: se habla de intervenciones quirúrgicas, se afirma que es mejor prevenir que curar, como si las*

otras formas de evitar las violaciones masivas de los derechos y de reducir los riesgos que provocan situaciones de emergencia y catástrofe. Al respecto, Andrés Ortega denuncia el hecho de que se gane en capacidad de intervención pero se carezca de instrumentos para resolver situaciones antes de que se degraden, de ahí la importancia de las actuaciones de prevención antes que de "curación". Y aunque también deben ofrecerse medios para reconstruir lo que previamente se ha destruido, primero hay que evitar aquello que provoca la destrucción⁷⁷.

Por parte de los defensores de una asistencia humanitaria diferenciada, se dice que la acción humanitaria está diseñada para contemplar las consecuencias, pero no las causas de los conflictos. No es su papel resolver conflictos. Su único objetivo es proteger la dignidad humana y salvar vidas (posee un carácter imparcial y neutral). No puede ser sustituida por una acción política que estudie las raíces de los conflictos y que trate de solucionarlos. Son dos esferas que deben ser claramente distinguidas. Desde el punto de vista del CICR,

taras de la sociedad se dejaron analizar en términos de enfermedad. La imagen del cuerpo sólo se impone si se concibe a la humanidad como un todo, con un cerebro y un corazón, con brazos que actúan (siempre los mismos) y, también, zonas de enfermedad y corrupción, contra las que es preciso saber protegerse, extirpándolas si es necesario. Ver Tzvetan Todorov, Memoria del mal..., p. 333. En el segundo sentido, Javier Solana habla de un trabajo de bomberos internacionales: reactivo, rápido y eficaz. Pese a que habla de ayuda humanitaria, la asocia a la "intervención de humanidad". En "Introducción", Revista de Occidente, nº 236-237, 2001, p. 13.

⁷⁷ Andrés Ortega, "Antes mejor que después", *Revista de Occidente*, nº 236-237, 2001, pp. 153 y ss.

por ejemplo, la acción humanitaria es inherentemente no coercitiva y no puede ser impuesta por la fuerza. "La experiencia demuestra que cuando lo humanitario resulta enredado con una acción política o militar, contribuye más bien a sustentar los conflictos en vez de acabarlos"⁷⁸.

El propio Jacques Forster, vicepresidente del CICR, denuncia el peligro que lleva un uso de la ayuda de corte militarista, porque puede dar pie a que el Derecho Internacional humanitario sea invocado para justificar una intervención armada. Además, abre la posibilidad a quienes invocan tal intervención armada para resolver una crisis humanitaria, para que puedan eximirse de un total acatamiento del Derecho Internacional humanitario. Finalmente, tales expresiones implican que la acción humanitaria puede ser impuesta por la fuerza y aplicada con éxito por actores que persiguen otros objetivos no humanitarios, como pueden ser políticos y militares⁷⁹.

Por otra parte, el Derecho Internacional humanitario no tiene nada que ver con el derecho de los Estados a utilizar la fuerza, mientras los derechos humanos, supuestamente, sí. El papel de aquel está estrictamente circunscrito a poner límites a la fuerza armada, sin entrar en consideraciones de la legitimidad de su uso. Si se reconoce que en algunas circunstancias específicas, para que la acción humanitaria pueda llevarse a cabo con cierta

⁷⁸ Ver Jacques Forster, "Intervención Humanitaria y Derecho...".

⁷⁹ En este sentido ver Jacques Forster, "Intervención Humanitaria y Derecho Internacional humanitario", Discurso inaugural del Noveno Seminario Anual de DIH para Diplomáticos acreditados en las Naciones Unidas, marzo de 2000, en www.wfn.org (The Worldwide Faith News Archives).

efectividad, la acción militar puede realizarse para contribuir a mantener el espacio humanitario: por ejemplo, la creación de corredores seguros para la entrega de la asistencia humanitaria. Pero posibilitar la acción humanitaria no debe ser el único objetivo de una intervención armada. Además, el "espacio humanitario" hace referencia a las condiciones que se crean para que la acción humanitaria pueda ser implementada con éxito, y los actores humanitarios puedan operar de acuerdo con sus propias reglas.

De todas formas, cualquier intervención armada ("intervención de humanidad") u operación de socorro humanitario con apoyo de la fuerza ("intervención humanitaria"), es en sí misma un resultado de una prevención fallida⁸⁰. La intervención armada con fines humanitarios, sin ser nunca inexorable a veces es necesaria, pero no una buena solución y seguirá siendo siempre un mal considerado por muchos "menor", sólo asumible en situaciones extremas, pero no admite justificación como instrumento de protección de derechos. Es un tercer fracaso resultado de un doble fracaso previo: el primero el de la solución de las diferencias por medios institucionales, que corresponde a la comunidad internacional; el segundo fracaso es de quienes no quieren hacer valer el Derecho Humanitario, cuya finalidad en las guerras es lograr que se apliquen las normas humanitarias sobre una base consensual, sin necesidad de recurrir a la fuerza. Esta hay que ejercerla como un recurso excepcional reconociéndose en todo momento su efecto de destrucción, y no entenderla como método satisfactorio para solucionar problemas humanos. *"Erigir en sistema la intervención armada con fines humanitarios"*

*sería un desistimiento de la comunidad internacional frente a sus verdaderos desafíos: prevenir los conflictos y promover los valores esenciales que encierra el derecho internacional humanitario"*⁸¹.

Pues bien, nos encontramos con una falta de legitimidad de las fuerzas armadas como sujetos de la acción humanitaria y de los derechos humanos. El militarismo y su mediación institucional privilegiada no podrán ser actores ni sujetos de la acción humanitaria y de protección de los derechos humanos. *"Lo que ha sido y es causa fundante de violencia estructural —el militarismo— no podrá ser remedio ni antídoto para la herida más trágica de la globalización: las víctimas. El militarismo en su naturaleza constitutiva niega los derechos humanos al proponer como terapia frente a la fuerza del consenso (o disenso) y la palabra, la fuerza de las armas y la lógica de la violencia y la conscripción"*⁸².

⁸¹ Ver Yves Sandoz, "Límites y condiciones del derecho de intervención humanitaria. Derecho de Intervención y Derecho Internacional en el ámbito humanitario. Hacia una nueva concepción de la soberanía nacional", en Sesión pública de la Comisión de Asuntos Exteriores y Seguridad del Parlamento Europeo sobre el derecho de intervención humanitaria, Bruselas, 25 de enero de 1994, www.wfn.org. Cuando se intenta solucionar un problema por medios institucionales y de manera razonablemente pacífica, se suele afirmar desde un argumento más o menos cínico que está justificado el empleo de la fuerza, pues el fracaso de la vía pacífica reclama una acción más contundente. Frente a esto hay que mencionar que nunca la vía pacífica articulada activamente es un fracaso ante la irresolución de un conflicto, ni ante quien finalmente adopta el uso de la fuerza. Todo lo contrario, el fracaso aparece tanto en aquellas estructuras que impulsan a acciones violentas como en quienes acaban recurriendo a ellas como modos de resolución de conflictos.

Por tanto, hay que rechazar la terminología empleada de "intervención de humanidad" y de "intervención humanitaria" como reacción y crítica a una cultura militarista global que reside y se aloja en toda pretensión de humanización emancipadora, y en toda forma de pensar y afrontar toda tentativa terapéutica para las heridas de la globalización⁸³. Las garras del militarismo se extienden más allá de la esfera específicamente militar, apoderándose de todas las áreas del todo social. La acción humanitaria es civil y también la lucha por los derechos humanos. Se trata de asumir la condición de las víctimas, desde los derechos humanos, englobando estos tanto los momentos de emergencia y urgencia como los momentos de normalidad y de paz. Existe una contradicción inmanente cuando se habla de "intervención" añadiéndole el adjetivo de "humanitaria", en el sentido que el término "humanitario" debe reservarse a la acción encaminada a mitigar el sufrimiento de las víctimas y a generar condiciones de posibilidad de existencia.

De ahí que Anne Ryniker prefiera hablar de "intervención armada en respuesta a violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario". Incluso no solo se reducen a esto, porque también se realizan con motivo de la amenaza a la paz y a la seguridad internacionales.

El ejercicio de la fuerza militar para matar no es ni un acto humanitario ni un acto de protección de los derechos humanos,

⁸³ Ver Asier Martínez de Bringas, "Los derechos humanos como núcleo fundante de la acción humanitaria", en David Sánchez Rubio, Joaquín Herrera Flores y Salo de Carvalho, *Anuario Iberoamericano de Derechos Humanos*, (2002/2003), Lumen/Juris, Rio de Janeiro, 2002 (en prensa).

dado que los tipos de acción humana implicados se apoyan sobre valores como los de "humanidad", "universalidad", "neutralidad", "imparcialidad" que cada contexto modula. Tienen como objetivo ayudar a la población en peligro de existencia, tanto en situaciones de normalidad como de anormalidad. El recurso a la fuerza militar, en cambio, incluso para apoyar esos objetivos, entraña inevitablemente atentados contra la población civil, de destrucción de bienes y otros actos de violencia deliberada. Cuando se hace referencia a la "intervención de humanidad" y a la "intervención humanitaria", si acaso, podría hablarse de un "recurso a la fuerza militar para apoyar objetivos humanitarios en situaciones de crisis que resultan de violaciones en gran escala de los derechos humanos"⁸⁴.

La propia Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados, creada en septiembre del año 2000, a iniciativa del ex ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy, en el plazo de un año ha culminado un intento de instaurar un modelo jurídico de intervención. En su informe señala que ante la fuerte oposición expresada y manifestada por agencias, organizaciones y trabajadores humanitarios hacia cualquier tipo de militarización del mundo "humanitario", considera inapropiado el uso de esta palabra para describir cualquier tipo de acción militar, pues se concibe como un anatema. La Comisión ha preferido, para evitar malentendidos y susceptibilidades, utilizar el término de "intervención" a secas o "intervención militar con el objetivo de protección humanitaria"⁸⁵.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *The responsibility to protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, diciembre 2001, p. 13, www.iciss.gc.ca/report-e.asp

Por nuestra parte, calificamos de "intervención militar reactiva de protección de asistencia" a la "intervención humanitaria"; y de "intervención militar reactiva de protección del Derecho Internacional" a la "intervención de humanidad". Nunca se puede argumentar desde la legitimidad moral el uso de la fuerza, pues no hay protección de derechos humanos a través de instrumentos que matan, pese a que se tenga la intención de salvar vidas. No se articulan tramas sociales con lógicas de emancipación y de autoconstitución de sujetos por medio de la acción bélica. Se pueden dar otras razones, pero no como medios que pretenden incorporar como un elemento de garantía de los derechos humanos a las fuerzas armadas que actúan por medio de la violencia, por mucho que se intente adjetivar con términos tales como "pacificación" y/o "humanitaria". Además, en el ámbito de las relaciones internacionales, el referente de los derechos humanos y de los seres humanos son secundarios en la toma de decisiones y en las medidas adoptadas.

5.3. *Activismo en derechos humanos y asistencia humanitaria. Un ejemplo*

Veamos a continuación, y para finalizar, un ejemplo de lo que consideramos representa esta postura que diferencia y confronta la "asistencia humanitaria" con los "derechos humanos":

Según David Rieff, los imperativos morales del "activista de derechos humanos" y del "humanitarista" son totalmente diferentes. El primero es un absolutista moral por excelencia, que cree *"defender los patrones que rigen los derechos humanos y, sobre todo, la legislación sobre derechos humanos al pie de la letra si no quiere*

*arriesgarse a ver cómo fracasa toda su empresa"*⁸⁶. El segundo cree en el "meliorismo", su *"labor principal es proporcionar la ayuda que tan desesperadamente se necesita y que a menudo solo ellos pueden ofrecer a las poblaciones pobres y en peligro"*. Los "humanitaristas" no pueden ni deben ser unos "puristas" como los "activistas de derechos humanos". Por otra parte, este autor indica que se cree que ambos deben y necesitan trabajar juntos, que las emergencias humanitarias se deben a crisis de los derechos humanos y que hay que enfrentarse a ellas antes de enfrentarse a una emergencia humanitaria. Pero, a pesar de todo, lo que está en juego para Rieff es más complejo que una simple división de trabajo: un *"activista de los derechos humanos quiere ver derrocado a un régimen opresivo, cree que ésa es la única solución a largo plazo. Por el contrario, quien se dedica a labores humanitarias quiere dar de comer a un pueblo, aunque sabe perfectamente que la ayuda alimentaria podría fortalecer al régimen opresor"*. Por tanto, se trata a menudo de un conflicto entre dos derechos diferentes, de ahí la trágica posibilidad de tener que elegir entre "buenas acciones" e "imperativos morales" que negamos, pues es como si nos obligaran a elegir la muerte sobre la vida⁸⁷.

Ante este razonamiento, al menos una cuestión nos planteamos: ¿acaso no nos encontramos con espacios de lucha por la dignidad y por un principio de humanidad plasmados en distintos niveles?

En este caso, proporcionar alimentos es un tipo de garantía de los derechos vinculado con condiciones de vida y en una

⁸⁶ Ver David Rieff, "¿Qué pasa cuando no todo lo bueno es compatible?", en *El País*, sábado 13 de julio de 2002, p. 14.

⁸⁷ *Ibidem*.

situación anormal, de conflicto y de urgencia, mientras que el imperativo moral para derrocar un gobierno es una manifestación de resistencia y apertura de espacios de lucha con los que obtener nuevas situaciones favorables para la dignidad humana (que son de cierre para quienes mueren en el camino). Y en ese proceso de lucha y resistencia, simultáneamente, hay que proporcionar asistencia a toda víctima que la necesite. Si no se combinan como dos facetas de un mismo problema, la idea de sacrificialidad invadirá las acciones a favor o conforme a derechos, principalmente las que implican el uso de la fuerza armada, pues intrínsecamente el sacrificio está tanto en su justificación como en su modo de actuación y ejecución. Nunca habrá derechos humanos para quienes mueren mediante el empleo de la fuerza.

Luchar contra el terrorismo o contra violaciones de derechos humanos en nombre de la libertad, la democracia, o los mismos derechos humanos sin importar que caigan vidas, o considerando que son inevitables, implica todo un bagaje ideológico que legitima un sistema u orden que está por encima de los sujetos que lo componen, más aún de quienes se le resisten y oponen. Mediante actos de fuerza armada se pueden salvar vidas pero sólo de manera indirecta, como un efecto secundario de una acción cuyo principal propósito es mantener la paz y la seguridad internacional, que legitima la estabilidad y el orden de quienes dominan el poder internacional, matando. No se pretende establecer unas condiciones de vida ni para quien se intenta "salvar", ni para quienes forman parte de la humanidad, sin exclusión de nadie y sin prórrogas en el tiempo.

El hecho es que tenemos ante nosotros una curiosa manifestación de una

mentalidad simplista, reduccionista, posicional y oposicional, que establece la distinción entre "activistas de derechos humanos" y quienes desempeñan tareas humanitarias ("humanitaristas"). Detrás de esta postura subyace un imaginario de pureza por parte de quienes actúan en nombre de los derechos humanos, cuando de lo que se trata realmente es de que no nos veamos como la encarnación del derecho y la fuerza, y vencedores del mal absoluto. *"La tentación del bien es nefasta porque sustituye las personas particulares por objetivos abstractos"*⁸⁸. Asimismo, implica una cultura de sacrificio, en cuyo razonamiento, hay personas prescindibles, sacrificables en nombre de los derechos humanos. Se trata de una posición que muestra un proceso de inversión ideológica y de reversibilidad de los derechos humanos. Además, se trata de una postura que legitima moralmente el uso de la fuerza armada, cuando los derechos humanos son procesos y tramas sociales por medio de los cuales nos podemos autoconstituir como sujetos. Las armas no son instancias que generen esas condiciones. Que se den casos en los que no haya más remedio que utilizarlas, por pensarse que es necesario —aunque no inexorable, porque la necesidad ya contiene una toma de partido por parte de quien detenta el poder que declara tal necesidad—, no es una razón para tratar de incorporar el uso de la fuerza armada como un elemento más de protección y garantía de los derechos humanos. No hay dignidad humana que se afirme ni con la creación de situaciones de muerte, ni con la reacción frente a ellas por medio de mecanismos que también la provocan.

⁸⁸ Tzvetan Todorov, *Memoria del mal...* p. 339.

En definitiva, si observamos los hechos reales en los cuales se ha actuado bajo el rótulo de "intervención de humanidad", en ningún momento, ni en el contexto espacio-temporal previo a la situación de violación masiva y sistemática de derechos humanos, ni durante el acto de intervención con el uso de la fuerza armada, ni posteriormente, se pretende articular una respuesta relacional, un sistema de tramas de reconocimientos, autoestima y autoapropiación de las capacidades humanas, en donde todos/as sean tratados/as como sujetos humanos. Ni quien comete el genocidio, ni quien supuestamente salva a las víctimas por medio de la fuerza, pretenden establecer espiritual y materialmente una reapropiación de las condiciones en las cuales es posible la actividad de autoproducción humana como actividad particular y genérica, social, individual y universal.

Para terminar, y frente a esta postura defendida por Rieff, hay que comentar que existe un dicho popular que viene a decir que si te dan a elegir entre dos caminos, toma uno tercero. El propio Todorov, al respecto señala: *"La vida política pocas veces se reduce a opciones tan brutales y no es cierto que sea preciso elegir entre la cobardía de la indiferencia y el caos de los bombardeos. Tal consecuencia se impone solo si se decide de antemano que "actuar" significa "actuar militarmente". Ahora bien, existen otras formas de intervención distintas a los ataques militares. No porque exista acuerdo sobre el fin existe, automáticamente, acuerdo sobre los medios"*⁸⁹. Trabajar a favor de los derechos humanos, por el contrario, conlleva el desarrollo de actuaciones que establezcan condiciones de existencia y de vida para todos/as. La

mejor forma para ello es la articulación tanto de medidas preventivas que eviten la aparición de situaciones de violaciones masivas y graves de los derechos humanos como de actuaciones reconstructivas dirigidas a establecer la paz y no a potenciar la guerra —entre las que se encuentran la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria desde una lógica de colaboración, dialogicidad, reciprocidad, horizontalidad y respeto mutuo—.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 310.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

J. E. Stiglitz. *Los felices 90. La semilla de la destrucción.*

Trad. V. Gordo del Rey & M. Ramírez Trapero.
Madrid: Santillana, 2003 (3era. ed.)

Se trata de una obra que conoce amplia divulgación, incluyendo la presente edición en español, la tercera en un año. El motivo es la relevancia del análisis y la trayectoria de su autor. Joseph Stiglitz pasó, de asesor económico de Clinton y "economista jefe" y vicepresidente del Banco Mundial, a recibir el premio Nobel de economía y a convertirse en profesor de la Universidad de Columbia, Nueva York. A partir del galardón sueco, Stiglitz apareció como un decidido crítico de la "globalización", de las políticas de EE.UU. y del mismo Banco Mundial. Este libro es parte del discurso que desarrolla para los movimientos alternativos a la globalización "oficial".

Para Stiglitz, la década de 1990 se destacó por los negocios astronómicos y el crecimiento desbocado, marcando el comienzo de lo que se llamaría Nueva Economía, etapa caracterizada por incrementos de producción sin precedentes.

La globalización, entendida como la mayor integración de los países del mundo, consecuencia de la reducción de los

costos del transporte y las comunicaciones, y la supresión de barreras comerciales artificiales, es vista con malos ojos al no haber sido manejada de manera óptima, produciendo desventajas para los países en desarrollo.

Se ha venido desarrollando un choque entre aquellos que consideran que lo más conveniente es reducir la intervención estatal en la economía y aquellos que consideran conveniente que el Gobierno asuma un papel fuerte, para corregir las limitaciones del mercado y aumentar la justicia social. El reto está en lograr un equilibrio entre el Estado y el mercado.

Las finanzas funcionaron sin mayores controles, lo que llevó al caos económico, con quiebras de compañías millonarias, por mantener prácticas contables cuestionables, ligadas directamente a casos de información asimétrica e imperfecta.

Prosperidad y crisis: la semilla de la destrucción

Con el final de la Guerra Fría, la economía de mercado triunfó sobre el socialismo. Entonces fue proclamada la globalización, que llevaría el capitalismo norteamericano hasta el último rincón del mundo. En medio de este capitalismo moderno se encontraban las empresas *puntocom*, que revolucionaban la forma en que se hacían negocios en el mundo entero, alterando el ritmo del progreso tecnológico e incrementando los niveles de productividad. Se generó un desplazamiento de la producción de bienes a la producción de ideas, lo que conllevaba un tratamiento de la información, no de trabajadores ni mercancías "reales".

Sin embargo, las protestas que comenzaron a suscitarse en diferentes partes del mundo a raíz de la globalización, hicieron evidente que algo andaba mal. Más tarde, EE.UU. sufrió el mayor declive de su producción industrial desde la primera crisis del petróleo en la década de 1970, y antes que su economía pudiera reponerse, vinieron a descubrirse los peores escándalos financieros y empresariales en más de medio siglo. La economía fue víctima de su propio auge, y los intereses particulares a corto plazo prevalecieron sobre el interés general, impidiendo un manejo adecuado de la crisis.

Se cometieron errores fundamentales, como el caso de la omisión del papel regulador del Gobierno en el funcionamiento del mercado. Era reconocido que este último no lo hacía bien, que sobreproducía algunas cosas (contaminación) y producía cantidades insuficientes de otras (inversión en educación, salud y ciencia). Tampoco podía regularse solo y, como consecuencia,

la actividad económica fluctuaba mucho. Stiglitz discute el argumento sobre que el mercado conduce a la eficacia económica, pero esto es posible sólo si hay información perfecta, y este no es el caso. El mercado tiene demasiadas limitaciones para aspirar a conducirse solo; el desempleo, la información imperfecta y el recurso a los agentes, son sólo algunos de estos problemas.

La regulación gubernamental suele desempeñar un papel fundamental con miras a lograr el mejor funcionamiento del mercado, aunque igualmente cuenta con una serie de imperfecciones propias, pues sus decisiones respecto a inversión no son siempre las más acertadas.

La globalización tampoco ha sido manejada de la manera más inteligente por parte de los EE.UU., ya que la brecha entre los que tienen mucho y los que no tienen nada se hace cada día más grande, y las muestras de antiamericanismo vuelven a demostrar que algo sigue estando mal y que este país no aprovechó la condición de liderazgo que podría haber adquirido al finalizar triunfalmente la Guerra Fría. Al contrario, se ha tomado una potencia imperialista e hipócrita, imponiendo medidas en los países que ellos mismos no aplican en lo interno, como en los casos de la apertura de mercados, la protección de la propiedad intelectual y la privatización.

La estrategia global norteamericana tenía pocas posibilidades de éxito, básicamente porque ha generado una profunda inequidad que desemboca en inestabilidad en el mercado.

¿Productividad milagrosa o aciertos involuntarios?

Los gobiernos se ven obligados a jugar con las cartas que les han sido dadas.

El debilitamiento de la posición fiscal de EE.UU. era sólo la señal más visible de los problemas del país, ya que además de eso, la preeminencia tecnológica dependía de la fuga de cerebros del extranjero, los índices de delincuencia y población reclusa estaban entre los más altos del mundo e iban en aumento. El gobierno de Clinton topó con suerte, sin embargo, especialmente por los buenos resultados que estaba dando la inversión en tecnología de punta, al permitir la entrada en el mercado de un número de operarios calificados superior a la demanda, lo que permitió disminuir la desigualdad de ingresos.

Aún así, la tarea más importante que atender era la contención del déficit público, con una economía que no había terminado de salir de la recesión de 1991, y una posición de liderazgo en América muy disminuida, dados los estragos que las políticas económicas del Norte causaron hacia el Sur de la frontera. La única esperanza era que la economía se hubiera recuperado lo suficiente para soportar la reducción del déficit, que consistía sencillamente en recortar gastos y aumentar impuestos. Se decía fácil, pero no lo era tanto.

Las expectativas eran que la reducción de los déficit condujera a bajar los tipos de interés a largo plazo, que esta bajada condujera a un aumento en la inversión y esto, a su vez, reactivara la economía. Sin embargo, tales expectativas comportaban el peligro de depender de los mercados de bonos, tan volubles que podían pasar de una "exuberancia irracional" a un "pesimismo irracional". Pero la estrategia funcionó, recapitalizando los bancos y reactivando la economía, gracias al riesgo de las obligaciones a largo plazo, cuyos intereses bajaron, convirtiéndolos en una inversión menos atractiva y haciendo que

estas entidades se dirigieran al negocio del crédito. Esto fue lo que realmente le devolvió la salud a la economía, en conjunto con la confianza en su funcionamiento.

La Reserva Federal y la burbuja financiera

La Reserva Federal estadounidense parecía confiar en su capacidad para domar la burbuja financiera y dejar salir el aire de ella sin ocasionar daños colaterales. Pero tuvo demasiada fe en sí misma y sobrestimó sus capacidades, cayendo en la ya mencionada "exuberancia irracional". La Reserva Federal ha probado ser poco eficiente en su manejo independiente de las políticas monetarias del país.

Una desregulación desenfrenada

Las burbujas financieras son normalmente producto de un optimismo irracional, que es seguido por un pesimismo irracional, lo que hace que la economía se estanque. El descenso económico del 2001 es atribuible a la desregulación propia de la década de 1990. Este tema es muy delicado, debido a que si bien ha probado ser eficaz, es preciso manejar la desregulación con cuidado y, muy a menudo, no se ha hecho así. Una mala desregulación, aunada a la gestión deficiente de la Reserva Federal y a cambios en la legislación de impuestos, pueden generar o inflar una burbuja financiera que tarde o temprano estalla.

La regulación ayuda a mitigar los conflictos de intereses y las prácticas abusivas, permitiendo que el mercado funcione con un buen espíritu competitivo. La desregulación mal hecha, como en los casos de las telecomunicaciones y el sector

bancario, generó una competencia distorsionada por el mercado y no en él, creándose un juego de suma cero de dudosa transparencia. Todo empresario está a favor de la competencia y la franqueza, en cualquier sector que no sea el suyo, y en contra de las subvenciones para todos, menos para sí mismo. Las ventajas otorgadas a las empresas a través de ayudas fiscales y protección contra la competencia, no permitían la imparcialidad. Había que regular más unos sectores que otros, pero en definitiva el Gobierno y el mercado no podían funcionar del todo independientemente.

Contabilidad creativa

La contabilidad distorsionada fue otro de los característicos juegos financieros de la década de 1990, y las "stock options" una de sus manifestaciones más claras. El suministro de información contable engañosa, que implicaba el uso de este mecanismo, se constituía eminentemente como un robo empresarial por el que los propios directores y gerentes robaban el dinero a sus accionistas. Las estafas al Internal Revenue Service (Recolección de Impuestos) y al Gobierno se volvieron cada vez más comunes y complicadas, las reglas del juego fueron más injustas y la desconfianza en la economía sólo vino a inflar más la burbuja. Aquí también hizo falta regulación.

Los bancos, las rebajas impositivas y la burbuja financiera

Las transformaciones en la banca norteamericana tuvieron una fuerte influencia en el funcionamiento global de la economía. Los bancos de inversión solían

sustentar su imagen en la confianza, al brindar información certera. Sin embargo, llegado un momento comenzaron a ver mayores beneficios e incentivos en proporcionar información falsa que en proporcionar una veraz. Deberían haber brindado información que condujese a una mejor asignación de los recursos, pero en su lugar traficaban con información alterada o inexacta y participaban en planes que ayudaban a otros a alterar la información que suministraban, con el fin de enriquecerse todos a costa de los accionistas. La liberalización y un consecuente aumento en los conflictos de intereses, las opciones de compra de acciones y otros programas de compensación mal diseñados, animaban a poner énfasis en el aquí y el ahora, en lugar de pensar en el largo plazo. Esto, añadido a la mentalidad de que cada uno está por su cuenta, hicieron de la transparencia en el sector bancario casi un recuerdo y las manipulaciones contables se volvieron cada vez más arriesgadas.

Podemos añadir que la política impositiva infló la burbuja financiera, al reducir los impuestos y con ello disminuir los ingresos estatales, sin que los gastos disminuyeran a su vez. El recorte del impuesto sobre las plusvalías ayudó a centrar la atención de los inversores en el aquí y el ahora, alimentando el frenesí y exacerbando la burbuja financiera.

El riesgo como modo de vida

La economía se vio expuesta a un mayor riesgo, y la capacidad para manejarlo fue menoscabada. Los cambios en los sistemas de pensiones y las políticas de empleo hicieron que las personas se vieran más expuestas a las fallas del mercado. Por eso, las caídas en el mercado

bursátil hicieron peligrar pensiones futuras y la posibilidad de ser despedidas aumentó con la ralentización de la economía. El aumento en la tasa de desempleo hace que bajen los salarios, y una situación laboral incierta disminuye el consumo.

La inseguridad laboral se extendió de los trabajadores manuales a los administrativos, y se volvió necesaria la existencia de seguros y pensiones más portátiles. Muchas personas invirtieron gran parte de su dinero en valores de renta variable pero, con la caída de los mercados bursátiles, los planes de pensiones se vieron infrafinanciados y el nivel de vida que llegarían a tener en su jubilación se vio comprometido, lo que generó la necesidad de reservar o aportar más dinero para asegurar el futuro, y consumir menos. Por suerte, la Seguridad Social brinda efectivamente seguridad, siendo uno de los sistemas más eficientes de los EE.UU., y permite hoy que aunque el mercado baje, los individuos puedan estar aislados del caprichoso mundo de la bolsa.

Los estabilizadores automáticos, como las prestaciones del desempleo, que funcionan en caso de recesión, fueron debilitados por los recortes en las prestaciones sociales durante la década de 1990. Prácticas como la fidelidad entre las empresas y sus trabajadores, que protegían a los segundos de los caprichos del mercado, y los programas de pensiones definidos, tenían como resultado un capitalismo más amable y moderado, además de contribuir a estabilizar la economía.

La globalización

La política exterior estadounidense allanó el camino para enfrentar o resolver una serie de problemas en el extranjero;

pero en Washington no se pensó en el efecto negativo que sus políticas tendrían sobre los pobres que viven en los países en desarrollo. En Wall Street y en la Reserva Federal se pensó en la liberalización de los mercados de capitales, pero no en la inestabilidad global que podría generar. Tanto en lo interno como en lo externo, EE.UU. ha sido víctima de sus propias políticas que, manejadas de forma hipócrita y ambivalente, han perjudicado sus intereses a largo plazo, incrementando el antiamericanismo en múltiples partes del mundo.

El libre comercio internacional promovido por este país es de tipo unidireccional, y las ventajas que exige para sus productos en otros países no son, en lo más mínimo, las que aplica en su territorio a los productos procedentes de otros países. La brecha entre la retórica y la práctica se ha vuelto enorme, y las crisis generadas en diferentes puntos del planeta donde se aplicaban políticas impulsadas por los norteamericanos, indicaban que algo andaba mal. Pero, ante la evidencia no se hizo nada por cambiar lo que estaba fallando, y los únicos países que evolucionaban a buen ritmo eran aquellos que no aplicaban la estrategia impuesta por EE.UU. Las diversas y recurrentes manifestaciones alrededor del mundo indicaban el malestar con la forma en que se gestionaba la globalización.

Enron

La corporación Enron se convirtió en el emblema de todo lo que estaba mal en el sistema en la década de 1990: reunía la codicia empresarial, los escándalos contables y bancarios, el tráfico de influencias, la liberalización y la deificación del libre mercado. Parecía ser todo lo que una empresa de la nueva era debería ser,

aprovechando las mil oportunidades que la liberalización le brindaba. Pero, por debajo, todo era simplemente un engaño. La empresa estaba a la vanguardia no sólo en tecnología, sino también en técnicas para distorsionar la información y en trucos contables como los mencionados.

Enron fue producto de la desregulación, y California fue testigo y víctima de una debacle competitiva, que llevó a compañías a la quiebra y produjo una escasez energética que provocó precios exorbitantes. A la conveniente desregulación se le añadió la fuerte inversión que Enron realizó, a través de donaciones a los partidos, para establecer buenas relaciones con funcionarios del Gobierno, antes que asumieran sus cargos, mientras los ocupaban y al abandonarlos. Al contribuir con suficiente dinero a ambos partidos, mantenía su influencia sin importar cuál estuviera en el poder. De esta manera, Enron tejió una telaraña entre las esferas pública y privada, que sólo se explica por la codicia empresarial y el talento para manipular al Gobierno en todas las formas posibles para su propio beneficio. Los excesos en la desregulación, las oscuras maniobras contables, la complicidad bancaria, eran sólo otras de las caras que escondía Enron.

Los mitos

No es cierto que la reducción del déficit devuelva la prosperidad a una economía. Es importante que el Gobierno mantenga a largo plazo el equilibrio presupuestario, o incluso, un superávit, pero a corto plazo, los déficit pueden ser absolutamente necesarios para recuperarse de una recesión, y los costos económicos y sociales de prolongar una recesión son enormes, mucho mayores que los asociados al incremento del déficit.

La guerra tampoco es buena para la economía, ya que cualquier estímulo que pueda brindar un aumento en los gastos de guerra está totalmente contrarrestado por el efecto depresor que brinda la incertidumbre de la guerra.

El aumento en la vulnerabilidad de la economía pone en tela de duda la capacidad de los líderes para resolver los problemas, y una disminución en la confianza que se tiene en estos héroes conlleva una consecuente pérdida de la confianza en el buen funcionamiento de la economía. Atribuimos a nuestros líderes más mérito y culpa de lo que en realidad les corresponde.

No existe una mano invisible que lleve a la economía por el mejor camino, ni la competencia conduce siempre a resultados eficientes. Los mercados sin restricciones han probado tener grandes limitaciones. Asimismo, los mercados financieros no son la fuente de la sabiduría y lo que es bueno para un actor, puede no serlo para otros.

En esta misma línea, el capitalismo global no es la respuesta a todos los problemas, mucho menos en su versión fundamentalista predicada por los EE.UU. y ni siquiera aplicada por ellos mismos. Tampoco es cierto que todos los problemas de la economía se deriven de la regulación gubernamental. Las economías pueden verse perjudicadas por un gobierno excesivamente intrusivo, pero también por un gobierno que no regula adecuadamente el sector financiero, que no promueve la competencia, que no protege el entorno y que no proporciona una red de seguridad básica.

Epílogo

Según Stiglitz, la economía de hoy es notablemente diferente a la de hace una década, las nuevas tecnologías, como

Internet o los teléfonos celulares, han cambiado la forma de hacer negocios y de comunicarse. Igualmente, se han generado aumentos en la productividad y la inversión, que han marcado y seguirán marcando una enorme diferencia en los niveles de vida. Pero, aún así, no son suficientes para garantizar el éxito económico continuo y equitativo. La política monetaria y el recorte fiscal de la administración de G.W. Bush no han hecho ningún aporte al respecto y la economía ha continuado funcionando por debajo de su potencial, obligando a los Estados a elevar impuestos y recortar gastos.

Con respecto al manejo de los escándalos empresariales, la presión popular fue lo que hizo que Bush emprendiera algunas reformas, pero aún no se ha hecho nada sobre las "stock options".

La forma en que se gestionó la globalización fue aún peor, pues la actitud prepotente y mesiánica de poderío militar y económico, pasando por encima de un tratado internacional tras otro, no ha ayudado en absoluto a mejorar en alguna medida la percepción que el resto del mundo tiene de los EE.UU.

Es necesaria una visión democratizada de la globalización, que plantee equidad para los países menos desarrollados y una normativa firme en diferentes áreas que así lo requieren. La economía de mercado debe ser repensada y deben buscarse alternativas que apliquen lo aprendido de los errores de la década de 1990 y años recientes.

Marzo 2004

Laura Campos Ocampo

Estudiante de Licenciatura en
Relaciones Internacionales con
énfasis en Política Internacional,
ERI-UNA.

Esta revista se imprimió en el mes de noviembre del 2004, en el Programa de Publicaciones e Impresiones de la Universidad Nacional, bajo la dirección de Maximiliano García Villalobos; consta de un tiraje de 650 ejemplares, en papel bond y cartulina barnizable.

025-3-P.UNA