

Año 5 | nº 12

Mayo-agosto 2018

ISSN 2386-5776

Comillas Journal of International Relations



La diplomacia coercitiva como estrategia frente a Corea del Norte

Cisnes, elefantes, medusas y rinocerontes. Las relaciones internacionales y sus animales

Análisis del procedimiento de la extradición de colombianos. Caso fundación por la defensa de los colombianos pedidos en extradición (DECOPEX)

Organizaciones internacionales: comunicar la utilidad

Discriminación laboral en la industria azucarera dominicana

SUMARIO

Año 5 | nº 12

Marzo-agosto 2018



FIRMA INVITADA | GUEST SIGNATURE

- Cisnes, elefantes, medusas y rinocerontes. Las relaciones internacionales y sus animales..... 1**
Swans, Elephants, Jellyfish and Rhinos. International Relations and their animals
Javier de Carlos Izquierdo

ARTÍCULOS | ARTICLES

- Análisis del procedimiento de la extradición de colombianos. Caso Fundación por la Defensa de los Colombianos Pedidos en Extradición (DECOPEX) 9**
Analysis of the extradition process for Colombians. An insight into the DECOPEX Foundation
Julio Ramírez Montañez
- Organizaciones internacionales: comunicar la utilidad 28**
International organisations: communicating their usefulness
José Luis Izaguirre
- Discriminación laboral en la industria azucarera dominicana 38**
Labour Discrimination in the Dominican Sugar Industry
Laura Revuelta Guerrero
- La diplomacia coercitiva como estrategia frente a Corea del Norte 52**
Coercive Diplomacy as a strategy vis à vis North Korea
Gracia Abad Quintanal

RECENSIONES | BOOK REVIEWS

- Diplomacia corporativa. La nueva inteligencia directiva | Juan Luis Manfredi Sánchez..... 63**
Por Alberto Bueno
- El gran miedo. Una nueva interpretación del terror en la revolución rusa | James Harris 66**
Por Dr. Alfredo Crespo Alcázar
- Loyola de Palacio. Por España y por Europa | Emilio Sáenz-Francés San Baldomero 68**
Por José María Marco
- Director de la Revista | Journal Editor 71
- Consejo de Redacción | Editorial Board..... 71
- Consejo Asesor | Advisory Board..... 71
- Directrices para Autores | Author Guidelines 72



CISNES, ELEFANTES, MEDUSAS Y RINOCERONTES. LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y SUS ANIMALES

Swans, Elephants, Jellyfish and Rhinos.
International Relations and their animals

Javier de Carlos Izquierdo

Universidad Complutense

E-mail: javierdecarlos@outlook.com

 @javierdecarlos

FIRMA INVITADA



Autores

El siglo XXI ha traído un proceso de cambio acelerado y sostenido en el tiempo, que plantea novedades y grandes incógnitas en el escenario mundial. Las relaciones internacionales ahora son más inestables y están sacudidas por crisis que con frecuencia son imprevistas. En este contexto la identificación precoz de los riesgos y la construcción de sociedades más resilientes ocupa ahora un lugar central. Por este motivo han surgido algunas herramientas que nos ayudan a reflexionar sobre las relaciones internacionales y sus acontecimientos más severos. En este documento presentamos algunos animales imaginarios que están siendo utilizados como metáforas por economistas, científicos o analistas políticos para analizar sucesos que podrían sobrevenir.



Resumen

Nowadays we are in an accelerated and sustained process of change that is completely different from last century. New issues and great unknowns are frequent today in international relations; furthermore, these relations are changing and are frequently shaken by unforeseen crisis. In these situations two of the more important things are the early identification of risks and the building resilient societies. For this reason, some new tools have emerged to help us to understand these situations and their serious consequences. This paper introduces some imaginary animals that are being used as metaphors by economists, scientists or political analysts to try analyze traumatic events that could arrive.



Abstract

Bestias de las relaciones internacionales; cisnes negros; elefantes negros; medusas negras; rinocerontes grises.

International relations beasts; black swans; black elephants; black jellyfish; grey rhinos.



Key words

Recibido: 15-02-2018. Aceptado: 18-06-2018.



Fechas

1. Introducción

El análisis de los riesgos es un aspecto muy importante para las empresas, pero también para las organizaciones internacionales, los Estados o las personas. Es importante tratar de identificar las posibles amenazas y establecer mecanismos que puedan reducir o mitigar los efectos de estos riesgos. Estos mecanismos dependerán de la probabilidad de que el riesgo se materialice en una amenaza y de que esta finalmente ocurra. Pero es difícil hoy en día establecer un control de riesgos, sobre todo si estos son de naturaleza desconocida. Por ello, se suelen establecer metodologías para generar modelos de previsión de las amenazas y de sus efectos, que cada vez son más de carácter mundial. Todo ello debe estar orientado hacia conseguir ciudades, sociedades, países y en fin un sistema global más resistente a las crisis (Pera, 2017, p. 137). Los Estados, las organizaciones internacionales y también las empresas que trabajan en la consultoría de riesgos tratan de identificar estos riesgos, evitarlos y afrontarlos llegado el caso habiendo desarrollado mecanismos de recuperación fiables. La manera en que cada una de estas organizaciones planea sus actividades frente a estos elementos depende de aspectos históricos, culturales y también económicos. Pero la elaboración de modelos teóricos permite construir escenarios que bien usados son herramientas de trabajo muy valiosas. Los cisnes negros, los elefantes blancos, las medusas negras y los rinocerontes grises son algunas herramientas de trabajo en este campo.

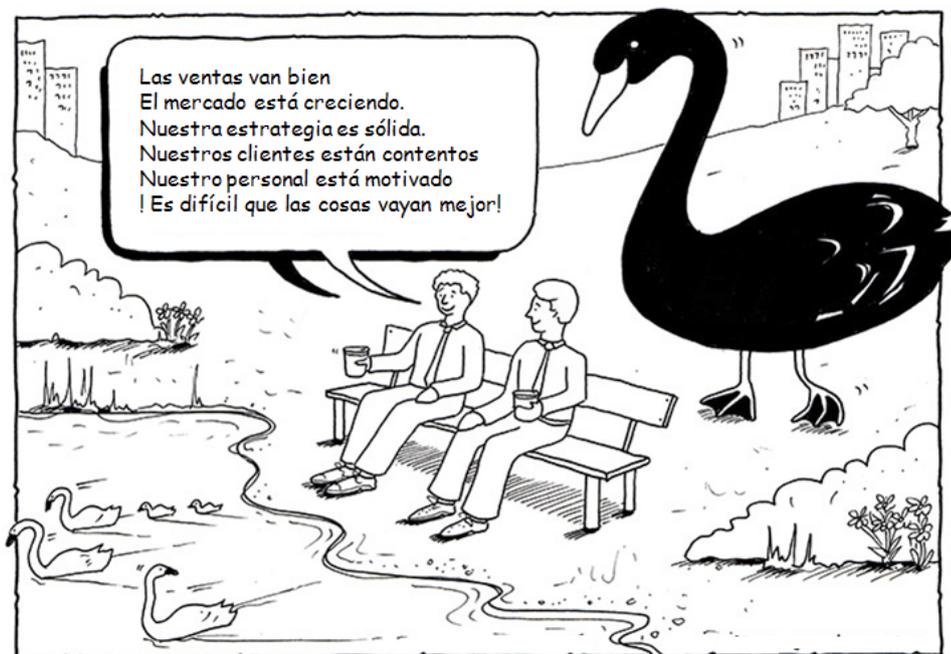
2. El primer cisne negro

Nassim Taleb es un libanés afincado en EE. UU. que es mundialmente conocido por su claridad de pensamiento y que fue el creador del primer cisne negro. De formación matemática y *extrader* financiero advirtió sobre la crisis financiera mundial de 2007 y defiende la necesidad de construir sociedades resistentes a eventos difíciles de predecir, es decir, sociedades resilientes. En realidad, después de su experiencia en los mercados financieros, ha sido muy crítico con los análisis estadísticos que en ocasiones impiden valorar la importancia del azar en el resultado final.

En 2017 Nassim Nicholas Taleb definió por primera vez lo que era un “cisne negro”. Los cisnes blancos son los más frecuentes y se espera que cuando veamos un cisne, este sea blanco. El motivo es que la experiencia nos ha enseñado que los cisnes negros son poco frecuentes, inesperados e imprevisibles. Taleb señalaba que la aparición de un cisne negro produce un impacto porque es inesperada, porque la experiencia no prevé con certeza su aparición y, por último, porque su rareza lo hace imprevisible. Todo ello no impide que *a posteriori* tratemos de explicar los cisnes negros, tratando de demostrar lo contrario, que eran previsibles.

El ejemplo clásico es el atentado de las Torres Gemelas de Nueva York en 2001. Pero Taleb también nos señala otros ejemplos de cisnes negros en el siglo XX como son el ascenso de Hitler, la II Guerra Mundial y la caída del bloque soviético; o en el siglo XXI el desarrollo de Internet o la expansión del fundamentalismo islámico. En realidad, al referir estos fenómenos de aparición súbita, inesperada y de gran impacto, lo que hace Nassim N. Taleb es criticar a los analistas políticos, legisladores, responsables de la seguridad nacional o a organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional. Todos ellos estudian, analizan y prevén, a menudo con herramientas automatizadas, lo normal y no se ocupan de lo excepcional.

La aparición de un cisne negro produce un impacto porque es inesperada, porque la experiencia no prevé con certeza su aparición y porque su rareza lo hace imprevisible

Figura 1. Algunos cisnes negros son muy grandes

Fuente: Downes, 2018

Otro atributo fundamental que añade Taleb al cisne negro es su efecto acumulativo, entendiéndose por tal que lo altamente improbable puede generar efectos en cadena que cambiarán la realidad, incluso en lugares distantes y remotos. También da algunas recomendaciones sobre cómo estudiar la realidad para poder pronosticar la proximidad potencial de un cisne negro. Recomienda no solo fijarse en las estadísticas y en las medias sino estar atento a lo inusual. Ya que si descartamos lo extraordinario y nos centramos en lo habitual, obtendremos un conocimiento irrelevante, generalista y de todos conocido, que no aporta nada nuevo.

3. Los cisnes negros

Inicialmente fueron los analistas financieros los que se interesaron por el cisne negro de Taleb, distinguiendo entre los cisnes negros negativos y los positivos (Triana, 2009, p. 54). Y por ello en el ámbito financiero se usa esta expresión para referirse a las crisis y las turbulencias financieras que aparecen por sorpresa y causan generalmente efectos malignos a gran escala (Bekiros et al., 2017, p. 2). Pero en seguida el término fue usado para hacer estudios prospectivos de riesgos ambientales, sociales, políticos o tecnológicos.

En el Centro de Política Posnormal y Estudios Futuros de Hawái¹ se construyó un modelo para el estudio de la ciber guerra referido a los cisnes, elefantes y medusas negras. El codirector del centro, el profesor de ciencias políticas John A. Sweeney de la Universidad de Manoa aplicó el

¹ El Centre for Postnormal Policy and Futures Studies (CPPFS) es una red internacional de investigación y consultoría pionera en la teoría y metodología de tiempos posnormales, que promueve la alfabetización entre los pueblos marginados y las sociedades musulmanas. Su web está disponible en: <http://www.cppfs.org/>.

enfoque metodológico de los tiempos posnormales, ayudándose de nuestros animales metafóricos en el estudio del virus informático Stuxnet.

Terje Aven profesor de análisis de riesgos de la Universidad noruega de Stavanger² profundizó más en la idea de los eventos imprevistos, que pueden generar grandes incertidumbres. Aven precisó que un cisne negro es un acontecimiento sorprendente en relación a la información a la que se tiene acceso en el momento del análisis o la evaluación (Aven, 2013). Es decir, se trata de un evento que o bien no fue conocido por aquellos que llevaron a cabo el análisis de riesgo, o que a pesar de conocer el riesgo lo desestimaron, o incluso lo estimaron como posible, pero con una probabilidad bajísima.

Aven propone cuatro líneas de trabajo para afrontar con éxito los cisnes negros. En primer lugar sugiere que se realicen mejores evaluaciones del riesgo. En segundo lugar, hay que tratar de poseer estructuras más robustas, que además tengan mayor capacidad de recuperación o resiliencia y establecer medidas o planes para protegerse frente a estas amenazas. Aven y Krohn propusieron una nueva forma de trabajar en la evaluación de riesgos en la que se evite la simplificación, predomine la experiencia y en la que el compromiso con la resiliencia ocupe un lugar central (Aven y Krohn, 2014, p. 2). Además los autores defienden que se debe considerar la utilización del *mindfulness* colectivo como herramienta de trabajo.

4. Los elefantes negros

Conviene no confundir un cisne con un elefante aunque los dos sean negros. Un elefante negro es una metáfora que se refiere a un problema que es visible para todos, que tendrá enormes consecuencias y sin embargo nadie quiere abordarlo. Su origen está relacionado con la expresión inglesa de que hay “un elefante en la habitación”, que significa que hay un problema obvio o una situación de difícil solución sobre la que no se quiere hablar. Para el profesor Chia un elefante negro es simplemente una quimera creada por nuestras mentes, al fusionar un cisne negro y un elefante en la habitación (Chia, 2017, p. 22). La primera vez que se utilizó públicamente esta expresión fue en 2014, durante el Congreso Mundial sobre Parques Naturales celebrado en Sídney (IUCN, 2014). Adam Sweidan, el responsable de inversiones del fondo londinense Aurum, al referirse al cambio climático señaló que había “una manada de elefantes negros ambientales [...] cuando se manifiesten afirmaremos que eran cisnes negros que nadie podría haber predicho, pero, de hecho, son elefantes negros, muy visibles en este momento” (Friedman, 2014).

Un elefante negro es un posible acontecimiento de alto impacto que se encuentra más allá del ámbito de expectativas regulares, pero que es ignorado a pesar de la evidencia existente. En español utilizamos también una expresión que coincide en parte con la del elefante negro: ¿quién se atreverá a poner el cascabel al gato? Esta expresión popular se refiere a una situación difícil y complicada, cuya solución entraña cierto riesgo y para afrontarla parece que hay pocos voluntarios, o ninguno³. Puede considerarse que, en su origen, algunas crisis actuales fueron

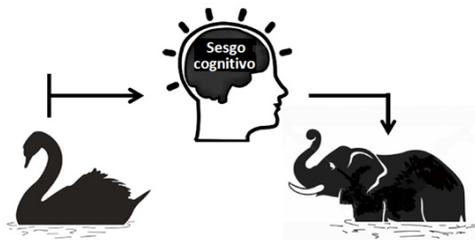
Un elefante negro es una metáfora que se refiere a un problema que es visible para todos, que tendrá enormes consecuencias y sin embargo nadie quiere abordarlo

2 Terje Aven es profesor de análisis y gestión de riesgos en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Stavanger, y ha trabajado en la gestión de riesgos de la industria petrolera y en el ámbito académico.

3 Esta expresión popular parece que se recoge por primera vez en la literatura española en 1647 en la fábula del gato y los ratones, reproducida por Lope de Vega en la comedia *La esclava de su galán*. Posteriormente fue popularizada por Samaniego en la fábula *El Congreso de los Ratones*, aunque tradicionalmente la fábula del gato y los ratones se le atribuye Esopo.

cisnes negros o más bien elefantes negros. Situaciones de todos conocidas y a las que se tardó tiempo en poner el cascabel al gato han sido el brexit, la Crisis de Ucrania primero en Donetsk y luego en Crimea o incluso la crisis migratoria en Europa.

Figura 2. Del cisne al elefante negro



Fuente: Chia, 2017

5. Las medusas negras

Otra metáfora utilizada es la referida a las medusas negras. Se trata de acontecimientos de poca importancia y separados en el espacio, que al coincidir en el tiempo, o relacionarse de alguna manera, pueden provocar un acontecimiento disruptivo a gran escala. Su desarrollo no es previsible, y el evento a gran escala que provocan puede ser de distinta naturaleza a los eventos aislados que lo originaron. Los pequeños acontecimientos aislados pueden ser de naturaleza “normal” y por tanto no presagiar ningún cambio social, político o económico. Pero al igual que las otras bestias del siglo XXI pueden crear un importante impacto en la realidad que nos rodea. Las medusas negras fueron enunciadas por vez primera junto con los cisnes y los elefantes negros en el año 2015 (Sardar y Sweeney, 2015, pp. 9-12).

El motivo de recurrir a la medusa como metáfora es que hoy en día su población ha aumentado como consecuencia del cambio climático y el aumento de la temperatura del agua en los océanos. Este crecimiento de la población de medusas ha creado problemas de todo tipo (Gershwin, 2013, pp. 5-8), desde ecológicos hasta en los refrigeradores de los reactores nucleares. Por ello se trata de un símil útil, para referirse a la importancia que pueden tener los sucesos poco importantes cuando se ponen en contacto. Esta circunstancia puede hacer que estos eventos normales, muten o se tornen en extraordinarios e interconectados, siendo muy difícil su gestión.

Medusas negras refieren acontecimientos de poca importancia y separados en el espacio, que al coincidir en el tiempo pueden provocar un acontecimiento disruptivo a gran escala

El proceso de cambio acelerado que ha supuesto la globalización y el avance tecnológico, ha motivado el empoderamiento de los individuos, haciéndoles más influyentes y participativos a nivel mundial. La instantaneidad de las comunicaciones asociada a estos factores presagia la frecuente aparición de medusas negras en nuestros días, que tendrán impacto en la sociedad, la economía o la política.

6. Los rinocerontes grises

La metáfora del rinoceronte gris fue presentada por primera vez por la analista económica Michele Wucker en el Foro Mundial de Davos celebrado en 2013. Pero formalmente no fue presentada hasta el año 2016, cuando Wucker publicó su libro *El rinoceronte gris: ¿Cómo reconocer los peligros que ignoramos?* (Wucker, 2016). Según Wucker el término de los cisnes negros fue muy provechoso para explicar la llegada de la crisis financiera de 2007, pero propone incorporar la metáfora de los rinocerontes grises porque tiene muchas ventajas. En zoología se distingue entre aquellos rinocerontes que son blancos y los que son negros, pero según ella todos son variedades del color gris. También tienen en común los unos y los otros su gran tamaño, su peso y que pueden llegar a ser un gran peligro. Según Wucker el rinoceronte gris es una metáfora sobre que muchas de las cosas que salen mal son obvias y podrían evitarse tanto en la política, como en los negocios, como en nuestras vidas (Jaye, 2017). El motivo de caer en este error es que con frecuencia no se presta suficiente atención a los problemas obvios. Un ejemplo que proporciona Wucker es el escándalo de las emisiones de Volkswagen que, siendo un problema obvio, por no acometerse a tiempo se convirtió en un problema de mayores dimensiones. Pero seguramente el descubrimiento de la cámara digital por parte de Kodak es aún un mejor ejemplo: cuando Kodak descubrió la cámara digital consideró que era una amenaza para su negocio y en vez trabajar sobre ella y convertirla en una oportunidad se la guardó en el cajón. Wucker pudo elegir al avestruz que esconde su cabeza debajo el ala, pero prefirió elegir a un animal de dos toneladas que puede embestir a la carrera.

El que un riesgo que sea obvio acabe convirtiéndose en un rinoceronte gris es consecuencia de varios factores, pero entre ellos destacan los aspectos psicológicos. Nos referimos a la tendencia de analizar la realidad de una manera optimista, porque al negar la evidencia creemos protegernos ante ella. El rinoceronte gris se diferencia del elefante negro, en que del primero la gente habla pero no hace nada, mientras que del elefante ni se habla ni se hace nada.

Michele Wucker llega a distinguir hasta cuatro tipos distintos de rinocerontes grises: los que ya están corriendo, los que aparecen varias veces, los metarrinocerontes y los no identificados. Con los primeros hay que enfrentarse ya porque están llegando y seguro que van a hacer daño. Los segundos son más fáciles de tratar, porque aparecen de vez en cuando aunque nunca son iguales, como en el caso de las crisis financieras. Los metarrinocerontes son los más peligrosos porque representan a cosas que van mal, pero sobre las que no se tiene capacidad de actuación o aun teniéndola, se prefiere no actuar. El Estado de derecho o la exclusión de género son algunos ejemplos. Por último, los rinocerontes no identificados son aquellos que no son fáciles de conocer, porque no sabemos con exactitud cuál es el problema. Un buen ejemplo es el futuro de la inteligencia artificial asociado con los problemas éticos. Una de las reflexiones más importantes sobre los rinocerontes grises es que lo peor es no hacer nada, aunque esto en sí mismo pueda implicar la toma de una decisión. Pero generalmente la inacción ante los rinocerontes grises viene motivada por el miedo a equivocarse.

El término de los cisnes negros fue muy provechoso para explicar la llegada de la crisis financiera de 2007

7. Conclusión

Hemos tratado de identificar y definir algunas metáforas que son útiles para el análisis y evaluación de los conflictos en el ámbito de las relaciones internacionales. En 2007 se definió un “cisne negro” como un acontecimiento atípico, que produce consecuencias traumáticas y que no se puede prever. En 2014 aparecieron los “elefantes negros”, que a diferencia de los anteriores eran muy previsibles y aun conociendo su peligro, no se hace nada para evitarlos. Las “medusas negras” llegaron en 2015 asociadas a la tecnología de los tiempos posmodernos, son sucesos conocidos y de poca importancia que al coincidir en el tiempo mutan y generan grandes problemas. Por último, llegó el pesado rinoceronte gris, que es una amenaza porque, aunque se ve venir desde lejos, nadie hace nada para evitarlo, ya que se cree que no se corre riesgo alguno.

Tratar de clasificar los acontecimientos en las cuatro categorías señaladas no siempre es una tarea fácil. Por ejemplo el desastre causado por el tsunami en la central nuclear de Fukushima ha sido considerado por algunos autores como un cisne negro. Mientras tanto, otros autores consideran que con claridad se trata de un elefante negro, ya que se ignoró la posibilidad del desastre aunque este fuera previsible, aunque de manera remota.

A modo de conclusión recordamos lo siguiente:

Primero. El proceso de cambio continuo y acelerado motivado por la globalización ha provocado que sean poco previsibles algunas situaciones y crisis internacionales.

Segundo. Los términos propuestos son marcos explicativos que puede ayudar en el análisis de las relaciones internacionales y los principales conflictos económicos y sociales.

Tercero. Un cisne negro es una amenaza altamente improbable, pero que puede tener efectos devastadores.

Cuarto. Un elefante negro es un problema bien conocido y de importantes consecuencias que nadie quiere abordar.

Quinto. Una medusa negra alude a sucesos de poca importancia, que al conectarse pueden provocar un acontecimiento a gran escala.

Sexto. Un rinoceronte gris es una amenaza altamente probable, de gran importancia e impacto, conocida pero no afrontada.

Referencias

- Aven, T. (2013). On the meaning of a black swan in a risk context. *Safety Science*, 57, 44-51.
- Aven, T., & Krohn, B. S. (2014). A new perspective on how to understand, assess and manage risk and the unforeseen. *Reliability Engineering & System Safety*, 121, 1-10. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0951832013002159>
- Bekiros, S., Boubaker, S., Nguyen, D. K., & Uddin, G. S. (2017). Black swan events and safe havens: The role of gold in globally integrated emerging markets. *Journal of International Money and Finance*, 73, 317-334. Recuperado de https://mpr.ub.uni-muenchen.de/75740/1/MPRA_paper_75740.pdf
- Chia, K. S. (2017). *Public Health in this Brave New World*. Recuperado de <https://goo.gl/yhAXLs>

- Downes, G. (2018). *Office Guy Cartoons*. Tamworth, Australia.
- Friedman, T. L. (22 November 2014). Stampeding Black Elephants. *The New York Times*. Recuperado de <https://goo.gl/3n6ecr>
- Gershwin, L. A. (2013). *Stung. On Jellyfish Blooms and the Future of the Ocean*. Chicago; London: The University of Chicago Press.
- IUCN, International Union for Conservation of Nature. (2014). *IUCN World Parks Congress 2014*. Recuperado de <http://www.worldparkscongress.org/>
- Jaye, N. (2017). Do “Gray Rhinos” Pose a Greater Threat Than Black Swans? *CFA Institute Magazine*, 28(3). Recuperado de <https://goo.gl/jNMMNW>
- Pera, J. (2017). Etymology of the definition of risk in international relations. The aspect of research. *Horyzonty Polityki*, 7(21), 119-140. Recuperado de <https://goo.gl/H3Cs-Do><https://horyzonty.ignatianum.edu.pl/index.php/HP/article/viewFile/932/978>
- Sardar, Z., & Sweeney, J. A. (2016). The three tomorrows of postnormal times. *Futures*, 75, 1-13. Recuperado de <https://goo.gl/1xrXJB>
- Taleb, N. N. (2007). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House. Reviewed by James Iain Gow Université de Montréal, Canada.
- Taleb, N. N. (2009). Mis conversaciones con Taleb. *Bolsa: Revista Mensual de Bolsas y Mercados Españoles*, 108. Recuperado de <https://goo.gl/mt83t4>
- Wucker, M. (2016). *The gray rhino: How to recognize and act on the obvious dangers we ignore*. New York: Macmillan Audio.



ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE LA EXTRADICIÓN DE COLOMBIANOS. CASO FUNDACIÓN POR LA DEFENSA DE LOS COLOMBIANOS PEDIDOS EN EXTRADICIÓN (DECOPEX)

Analysis of the extradition process for Colombians. An insight into the DECOPEX Foundation

Julio Ramírez Montañez

Universidad Pontificia Bolivariana

Director de Investigación de la Escuela de Economía, Administración y Negocios

E-mail: julio.ramirez@upb.edu.co

 @JulioRamirezMo3



Autor

El propósito del presente artículo es exponer una aproximación analítica sobre el trámite de la extradición de colombianos solicitados por Cortes Internacionales de Justicia tomando como referencia la experiencia profesional en la Fundación por la Defensa de los Colombianos Pedidos en Extradición (DECOPEX). Esta organización no gubernamental fue un espacio donde convergieron los familiares de las personas detenidas con solicitud de extradición remitida por algún Estado y que se encontraban reclusos en el pabellón 7 de la penitenciaría de máxima seguridad de Combita. Los propósitos primordiales de DECOPEX estuvieron enfocados en cuatro áreas estratégicas: la defensa de los derechos fundamentales de los reclusos y sus familias; el desarrollo de una estrategia jurídica en el ámbito nacional e internacional; la realización de *lobby* ante órganos gubernamentales con el fin de reglamentar el procedimiento jurídico de la extradición y la función social ante la problemática de algunas personas que se encontraban detenidas injustamente.



Resumen

Extradición; trámite jurídico; cooperación internacional; Fundación DECOPEX.

Extradition; legal process; international cooperation; Foundation DECOPEX.



Key words

Recibido: 06-09-2016. Aceptado: 25-06-2018.



Fechas

The purpose of this article is to present an analytical approach on the processing of the extradition of Colombians requested by international courts of justice taking as a reference the personal experience in the Foundation for the Defense of Colombians Orders in Extradition (DECOPEX). This Non-Governmental Organization was a space where converged the relatives of the persons arrested with extradition request from a foreign State mainly and that they were being held in the Pavilion Seven of the Maximum Security Prison of Combita. The primary purposes of DECOPEX were focused on four strategic areas. The defense of the fundamental rights of the inmates and their families; the development of a legal strategy in the national and international level; the realization of lobbying government bodies with the aim of regulating the legal procedure of extradition and the social function before the problem of some people who were wrongfully.



1. Presentación

El objetivo del presente artículo es presentar el resultado de un análisis sobre la temática de la extradición de colombianos solicitados por Cortes Internacionales de Justicia tomando como referencia vivencias propias en el marco del proceso de extradición en Colombia bajo la dirección de una organización no gubernamental denominada Fundación por la Defensa de los Colombianos Pedidos en Extradición (DECOPEX). Este documento no pretende presentar ninguna crítica a la extradición ni como instrumento de cooperación internacional, ni como procedimiento administrativo en el territorio nacional, lo que se busca es generar un documento que sirva como fuente de consulta para próximas investigaciones académicas.

Con el fin de cumplir el propósito trazado, en la primera sección del documento se ofrece una visión general de la extradición como instrumento de cooperación jurídica transnacional, presentando un breve análisis conceptual sobre la extradición y sobre los tipos de extradición existentes. En la segunda sección del artículo, se presenta la evolución histórica de la extradición en Colombia, de igual forma se analizan los principios jurídicos que rigen el trámite de la extradición, a continuación se relacionan las fases mediante las cuales se desarrolla el procedimiento en el territorio nacional y las instituciones que hacen parte de este proceso.

La sección final del artículo centra su atención en presentar las vivencias en la experiencia profesional en la dirección de la Fundación DECOPEX donde se buscó proteger el respeto de los derechos fundamentales de las personas solicitadas extradición recluidas en el pabellón 7 de máxima seguridad de la penitenciaría Combita, así como el desarrollo de una estrategia jurídica en el ámbito nacional e internacional que estuvo dirigida a la interposición de las acciones jurídicas del *habeas corpus* y de la tutela con el fin de buscar que la Corte Suprema de Justicia de Colombia, estudiara jurídicamente cada uno de los casos y no le diera simplemente el trámite administrativo que realiza hasta ahora para su aprobación. Por su parte, la estrategia en el escenario internacional se basó en presentar una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La metodología diseñada para el desarrollo de este documento estuvo dividida en dos fases. La primera de ellas, de carácter experimental, tomando como referencia la experiencia profesional propia en la dirección de DECOPEX, donde hubo un involucramiento con el proceso de cientos de colombianos solicitados en extradición, a los cuales se representó ante organismos gubernamentales velando por sus derechos fundamentales.

La segunda fase de este documento estuvo enfocada en la recopilación del material escrito en la dirección de la Fundación DECOPEX y en una revisión bibliográfica sobre la temática, con el propósito de plasmarlo en la redacción de un artículo que tuviera una rigurosidad científica en el área de las relaciones internacionales.

2. El trámite de la extradición en el ámbito internacional

El trámite de la extradición tiene dos protagonistas principales. El primero de ellos es representado por el Estado requirente, el cual es el que solicita la entrega de un individuo que busca tener en su poder para someterlo a un proceso penal. El segundo protagonista es el Estado requerido que es aquel al que se solicita la entrega de dicho individuo (San Martín, 2014).

La extradición fue concebida como un mecanismo de cooperación internacional para combatir el crimen y erradicar la impunidad; está sometida a un procedimiento especial que concluye con la expedición de un acto administrativo de carácter complejo, pues para su preparación y ejecución concurren varios órganos del Estado pertenecientes tanto a la rama ejecutiva como a la rama judicial del poder público (Sentencia C-243/09, Corte Constitucional).

La extradición se solicita, concede u ofrece de conformidad con los tratados públicos, y a falta de estos se atenderá a lo dispuesto en la ley interna, teniendo esta un carácter supletorio en relación con los tratados de extradición suscritos por los Estados. La extradición es un instrumento de asistencia y solidaridad internacional, generalmente regido por tratados públicos y, en ausencia de estos, por el derecho interno (Sentencia C-243/09, Corte Constitucional).

2.1. Antecedentes históricos de la extradición

Según Colín (1993) el primer caso conocido de extradición se remonta a la época antigua y es el ocurrido entre los hititas y Egipto (1271 A. de C.), donde se firmó un tratado de paz entre Hatusie, “Gran jefe de Haití” y Ramses, gran jefe de Egipto en cuyas cláusulas quedo establecida la extradición, tanto de Egipto como de los hititas (Colín, 1993).

En la Edad Media, la extradición era una forma muy segura de proteger los bienes tanto de los reyes como de los señores feudales, ya que existía un convenio firmado por ellos para procurar el resguardo de sus propiedades. Por medio de este acuerdo se entregaban recíprocamente los enemigos personales que, tratando de huir, se refugiaban en territorio distinto del que podían ser extraditados, ya sea por el rey al señor feudal o viceversa (Pentón, 2014).

En la Edad Moderna, con la Revolución Francesa, se pone en el centro de discusión los derechos del hombre y, por esa vía, en punto al Derecho Internacional y a la extradición –ya con el contenido actual de su término– la necesidad de deslindar la persecución política susceptible del derecho de asilo y la persecución por delincuencia común, propia de la extradición. Ya el convenio de 29 de septiembre de 1765 entre Carlos III de España y Luis XV de Francia, se habla de la entrega de delincuentes comunes por faltas graves, pero siempre sin excluir la entrega por razones políticas (Pentón, 2014).

Pero no es sino hasta el siglo XIX y con el antecedente de la Revolución Francesa y el moderno Estado de derecho que, a partir del Tratado de Paz de Amiens (1803) entre Francia, España

La extradición es una institución que tiene un vasto historial de usanza como mecanismo legal que facilita la colaboración judicial entre diversos países

e Inglaterra, donde claramente se habla de delincuencia común y no se menciona la política y, a partir de la ley interna belga de octubre de 1833, se perfila la estructura formal y material de las leyes de extradición actuales, referidas exclusivamente a la entrega de delincuentes (Pentón, 2014).

Esto quiere decir que la extradición es una institución que tiene un vasto historial de usanza como mecanismo legal que facilita la colaboración judicial entre diversos países. De esta manera, los Estados han solicitado históricamente a individuos que se encuentran en otro territorio con el objetivo de abrir o continuar un procedimiento penal en contra de este.

2.2. Análisis conceptual de la extradición

Antes de presentar un estudio de la extradición como figura de cooperación internacional, se hace necesario analizarla haciendo alusión a algunas bases conceptuales fundamentales. Bajo ese entendido, se procederá a mencionar el concepto de extradición y los tipos que se pueden identificar a partir de la práctica de este procedimiento.

Inicialmente se puede señalar que la palabra extradición proviene del griego *ex* “fuera de” y del latín *traditionis*, que significa acción de entregar concretamente a una o más personas (Colín, 1993).

En ese mismo sentido, el *Diccionario de la Real Academia Española* lo define como “el procedimiento por el que las autoridades de un Estado hacen entrega de una persona a la de otro que la reclaman para que pueda ser enjuiciada penalmente este segundo o cumpla en él una pena ya impuesta” (RAE, 2016).

Por su parte, el portal WordReference define la extradición “como la entrega del refugiado o detenido en un país a las autoridades de otro que lo reclaman” (WF, 2016).

En Colombia, en la década de los años ochenta, importantes juristas desarrollaron importantes aportes conceptuales a la extradición como figura jurídica, debido al debate resultado de la implementación de la extradición como lucha contra el narcotráfico. El abogado Carlos Mario Molina Arrubla señala que la institución de la extradición surgió a la luz del derecho internacional público y es un valioso instrumento de batalla que debe ser utilizado por los Estados, en su campaña en contra del crimen, siempre que en tal batalla se enfrenten, de manera aislada, a un enemigo de dimensiones internacionales (Molina, 1980).

Otro aporte importante es realizado por el eminente penalista Alfonso Reyes Echandía, quien señaló en su momento que la extradición es un fenómeno que consiste básicamente en la solicitud, oferta o entrega de un procesado o condenado que un Estado hace a otro para continuar contra él un proceso iniciado o para hacer efectiva en su respecto una sentencia de condena por hecho punible cometido (Reyes, 1970).

Igualmente, Luis Carlos Pérez sostiene que “La extradición es el acto por medio del cual el Estado en cuyo territorio se ha refugiado el responsable de un delito cometido en el extranjero, entrega dicho sujeto al Estado donde ejecutó la infracción o al Estado a que pertenece el infractor” (Pérez, 1984).

Finalmente, es importante destacar que en los últimos años hay un aporte conceptual importante en el año 2008 donde se le da un enfoque al término extradición hacia el campo

La palabra extradición proviene del griego ex “fuera de” y del latín traditionis, que significa acción de entregar concretamente a una o más personas

de la cooperación internacional. En ese sentido, la Sentencia C-460 de 2008 de la Corte Constitucional, el magistrado ponente, Nilson Pinilla señala que “la extradición es entendida como un mecanismo de cooperación internacional que busca combatir el crimen y evitar la impunidad” (Sentencia C-460 de 2008).

2.3. La extradición como instrumento de cooperación jurídica transnacional

El mecanismo de la extradición es un mecanismo de cooperación judicial internacional que muchos gobiernos alrededor del mundo han adoptado. Se entiende por cooperación judicial internacional la colaboración o asistencia mutua entre Estados, para adelantar diligencias necesarias en el desarrollo de un proceso fuera del territorio del Estado requirente (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016).

En materia de cooperación judicial internacional se utilizan como instrumentos internacionales aquellos documentos a través de los cuales deben elevarse las peticiones, para el cumplimiento de las distintas diligencias necesarias dentro de los procesos judiciales o administrativos del caso. Estos pueden ser: exhortos o despachos comisorios, cartas rogatorias o comisiones rogatorias y notas suplicatorias que libran las diferentes autoridades judiciales, sean estas nacionales o extranjeras (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016).

El procedimiento de la extradición se encuentra enmarcado dentro del ideal del principio de justicia penal universal, concretado en un reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y respeto absoluto a la interpretación judicial de la normativa interna de cada Estado, donde se vele por el respeto a los derechos fundamentales y a las garantías jurídico-procesales de los procedimientos judiciales de todos los Estados (Calaza, 2015).

En ese sentido, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) señala que la obligación de los Estados de cooperar en materia de extradición es inherente a la obligación *aut dedere aut judicare* del mecanismo de represión que se estipula en los Convenios de Ginebra de 1949 para las “infracciones graves” de estos tratados. El Estado, en cuyo territorio o poder se encuentran las personas acusadas, tiene la posibilidad de juzgarlas o de entregarlas para que las juzgue otra alta parte contratante interesada. Esta posibilidad brinda una oportunidad a dicho Estado para cumplir su obligación de enjuiciamiento o extradición (CICR, 2015).

Esta opción se refrenda en el texto del artículo 88, párrafo 2, del Protocolo adicional I de 1977 a los Convenios de Ginebra, en el cual se estipula explícitamente que, cuando las circunstancias lo permitan, las altas partes contratantes cooperarán en materia de extradición. Este deber supone la obligación de examinar favorablemente cualquier extradición solicitada por un país que justifique su interés jurídico en el enjuiciamiento, si se reúnen los requisitos exigidos por el derecho del Estado requerido (CICR, 2015).

En las últimas dos décadas, la extradición en su acepción más amplia es entendida como un mecanismo de cooperación internacional que busca combatir el crimen y evitar la impunidad. Dicho concepto se concreta en la existencia de un acto formal y solemne por medio del cual un Estado ofrece, concede o solicita la entrega de un sindicado o condenado, nacional o extranjero, a otro Estado, por la presunta comisión de un delito en el territorio del Estado requirente (Calaza & López, 2014).

El mecanismo de la extradición es un mecanismo de cooperación judicial internacional que muchos gobiernos alrededor del mundo han adoptado

Lo anterior, con miras a adelantar un proceso en contra de la persona requerida o procurar el cumplimiento de una pena ya impuesta. Sin embargo, es importante precisar que este mecanismo no puede ser equiparado con un proceso penal propiamente dicho y en ese sentido, las autoridades que participan en el trámite para lograr la entrega en extradición de una persona no adelantan un juzgamiento en relación con la inocencia o la culpabilidad de esta respecto del delito por el cual ha sido sindicada o condenada en el Estado solicitante (Calaza & López, 2014).

La cooperación judicial internacional encuentra su fundamento, de un lado, en la lucha contra el crimen de los Estados que cooperan con la finalidad última de evitar que uno de estos Estados se convierta en un área de impunidad para los delincuentes por el mero hecho de encontrarse en su territorio cuando están acusados por otro Estado y, de otro, en el respeto a los derechos fundamentales y a las garantías jurídico-procesales de cada Estado (Calaza, 2015).

La cooperación judicial internacional requiere de una mayor rapidez en la persecución y el enjuiciamiento de los autores de los delitos tipificados en los textos penales de los distintos cuerpos legislativos internacionales, dificultad esta que se agrava, todavía más si cabe, por la circunstancia del inevitable doble enjuiciamiento al que se ven sometidos quienes, habiendo delinquirido en un determinado país, se encuentran, por la circunstancia que sea, en el territorio de otro Estado (Calaza, 2015).

3. El trámite de la extradición en Colombia

Desde hace unos años, la figura de la extradición ha enmarcado uno de los procesos más importantes en Colombia en cuanto a la lucha contra diversos delitos tales como el narcotráfico, sin embargo, aún hoy muchos desconocen cómo se lleva a cabo este procedimiento en el territorio colombiano, por ello en esta sección del artículo se presenta la evolución histórica de la extradición en Colombia, de igual forma se analizan los principios jurídicos que rigen el trámite de la extradición, a continuación se relacionan las fases mediante el cual se desarrolla el procedimiento en el territorio nacional y las instituciones que hacen parte de este proceso.

3.1. Evolución histórica de la extradición en Colombia

La extradición es un mecanismo de cooperación internacional, y por ende es necesaria la celebración de acuerdos bilaterales para su ejecución o la existencia de normas internas concernientes a dicho procedimiento. Colombia ha celebrado tratados bilaterales de extradición con doce Estados representados en Bélgica, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, España, Francia, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Reino Unido. De igual forma, ha suscrito dos tratados multilaterales representados en el acuerdo sobre extradición, celebrado en Caracas el 18 de julio de 1911 y el convenio sobre extradición celebrado en Montevideo el 26 de diciembre de 1933 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2014).

Es importante iniciar señalando que Colombia fue, desde el siglo XIX, uno de los primeros países en suscribir tratados internacionales de lucha contra el crimen, consciente de que el delito tenía que ser atacado más allá de las fronteras patrias y para evitar que nuestro país fuera refugio de delincuentes, según las motivaciones expuestas en esa época.

En el año 1888, Colombia suscribe un tratado multilateral de extradición, donde por primera vez se menciona el tráfico de sustancias controladas como delito causal de extradición y se fija la extradición por vía administrativa como mecanismo aplicable (El Tiempo, 2014).

La cooperación judicial internacional requiere de una mayor rapidez en la persecución y el enjuiciamiento de los autores de los delitos tipificados en los textos penales de los distintos cuerpos legislativos

En el siglo XX, en 1936, se introduce en la ley colombiana, por primera vez, el tema de la extradición para actualizar y adecuar lo que ya está en tratados internacionales. La extradición de nacionales se contempla en el Código Penal de ese año (El Tiempo, 2014).

Pero no es hasta el año 1979 cuando el término extradición fue conocido por la mayoría de los colombianos. El entonces embajador de Colombia en Washington, Virgilio Barco Vargas, suscribe el tratado de extradición con Estados Unidos. En este tratado queda establecido que el Gobierno podrá extraditar previo concepto de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (El Tiempo, 2014).

La extradición como herramienta de lucha contra el crimen organizado transnacional por parte del gobierno nacional empieza a ser utilizada en firme desde el año 1984, tras el asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en el norte de Bogotá. Desde esa época empiezan las extradiciones en firme, especialmente hacia Estados Unidos por delitos relacionados al tráfico de drogas y lavado de activos. Es así como el 5 de enero de 1985 son extraditados los primeros cinco colombianos hacia Estados Unidos, entre ellos, el dirigente deportivo Hernán Botero Moreno (El Tiempo, 2014).

El presidente Virgilio Barco en el año 1989, a través de un decreto de estado de sitio, fija la extradición por vía administrativa. Es decir, el Gobierno de manera autónoma asumirá y decidirá sobre los pedidos de extradición hacia Estados Unidos, suspendiendo mientras dure el estado de excepción, las normas del Código Penal y de procedimiento sobre extradición. El decreto que establece la extradición por vía administrativa es expedido el 18 de agosto, coincidiendo con el asesinato de Luis Carlos Galán (El Tiempo, 2014).

En el año 1991 la Asamblea Constituyente, por primera vez en la historia jurídica y política de Colombia, eleva la extradición a rango constitucional y prohíbe la entrega de nacionales. Las extradiciones en trámite son negadas y los presos recobran la libertad. En el año 1997 se restablece la extradición de nacionales mediante una ley aprobada en cuarto debate por la plenaria de la Cámara de Representantes, situación que sigue vigente hasta nuestros días (El Tiempo, 2014).

En la actualidad, el procedimiento de la extradición está reglamentado en el artículo 35 de la Constitución Política de Colombia (art.1 Acto Legislativo 01 de 1997) donde se señala que “La extradición se podrá solicitar conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley”.

Colombia fue uno de los primeros países en suscribir tratados internacionales de lucha contra el crimen

3.2. Clases de extradición reconocidas por el Gobierno colombiano

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia reconoce seis clases de extradición: extradición activa, extradición pasiva, reextradición, extradición en tránsito, extradición diferida, extradición simplificada. Se explican a continuación:

Cuadro 1. Clases de extradición reconocidas por el Gobierno colombiano

Clase de extradición	Definición
1. Extradición activa	Se denomina extradición activa al proceso fundamentalmente jurisdiccional a través del cual se sustancia la petición que un Estado hace a otro Estado para que una persona le sea entregada, privada de su libertad, con el objeto de ser sometida a proceso o para cumplir una pena privativa de la libertad ya impuesta por autoridades jurisdiccionales del Estado solicitante (Ministerio de Relaciones Internacionales de Colombia, 2014).

2. Extradición pasiva	La extradición pasiva se refiere a los eventos en que un Estado es requerido, por encontrarse prófugo en su territorio el acusado o procesado por un delito cometido en otro Estado o con efectos en este, con miras a su entrega (Ministerio de Relaciones Internacionales de Colombia, 2014).
3. Reextradición	Esta figura atiende a un mecanismo que tiene lugar cuando el Estado que ha logrado obtener la extradición de una persona, recibe una nueva solicitud por parte de un tercer Estado, para que ese mismo sujeto sea enjuiciado u obligado a cumplir una pena en su territorio (Ministerio de Relaciones Internacionales de Colombia, 2014).
4. Extradición en tránsito	La extradición en tránsito implica una situación en la cual un Estado permite el paso por su territorio, desde el Estado requerido al Estado requirente, de una persona solicitada en extradición (Ministerio de Relaciones Internacionales de Colombia, 2014).
5. Extradición diferida	En virtud de lo previsto en el artículo 504 del Código de Procedimiento Penal, la extradición diferida se refiere a la facultad de la que dispone el Gobierno Nacional para diferir la entrega de la persona requerida hasta que sea juzgada y cumpla la pena o hasta que por preclusión de la instrucción o sentencia absolutoria haya terminado el proceso, en el evento en que el requerido hubiere delinquirido en Colombia (Ministerio de Relaciones Internacionales de Colombia, 2014).
6. Extradición simplificada	La extradición simplificada es un tipo de extradición creada mediante la Ley 1453 de 2011 cuyo artículo 70, modificatorio del artículo 500 de la Ley 906 de 2004 dispuso lo siguiente: "La persona requerida en extradición, con la coadyuvancia de su defensor y del Ministerio Público podrá renunciar al procedimiento previsto en este artículo y solicitar a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de plano el correspondiente concepto, a lo cual procederá dentro de los veinte (20) días siguientes si se cumplen los presupuestos para hacerlo [...]" (Ministerio de Relaciones Internacionales, 2014).

Fuente: Ministerio de Relaciones Internacionales de Colombia, 2014. Elaboración propia

Estas clases de extradición deben estar enmarcados en unos principios de derecho internacional que se detallan en la siguiente sección.

3.3. Principios de extradición en Colombia

De acuerdo con la Cancillería de Colombia y con la Fundación DECOPEX la extradición se encuentra regida por diez principios derivados de las normas internas aplicables y de los tratados de extradición celebrados por el Estado colombiano y que se deben acatar a cabalidad. Asimismo, es importante señalar que estos principios surgen de los compromisos adquiridos internacionalmente por Colombia.

A continuación, en el cuadro número 2 se presentan dichos principios.

Cuadro 2. Principios de extradición en Colombia

1. Principio de legalidad	Este principio establece la obligación de consagrar de forma expresa en el derecho interno de cada Estado o en un tratado, el delito por el cual es solicitada la extradición.
2. Principio de la especialidad	El Estado requirente no podrá extender el enjuiciamiento ni la condena a hechos distintos de los que de manera específica han dado lugar a la extradición.
3. Principio de la jurisdiccionalidad o de juez natural	De conformidad con el principio de jurisdiccionalidad, la persona requerida solo podrá ser juzgada por el juez natural del caso y no por tribunales de excepción.
4. Principio de prohibición de doble incriminación	El delito por el cual se efectúa la solicitud de extradición deberá estar tipificado tanto en el Estado requirente como en el Estado requerido.
5. Principio de la conmutación o de la prohibición de la pena capital	En los eventos en que el ordenamiento jurídico del Estado requirente lo autorice a ejecutar la pena de muerte contra la persona reclamada en extradición, deberán ofrecerse las suficientes garantías que aseguren su no imposición en el caso concreto.
6. Principio de <i>non bis in idem</i>	De conformidad con el principio <i>non bis in idem</i> , no se puede juzgar ni tampoco imponer una pena dos veces a una persona por el mismo hecho.
7. Principio de reciprocidad	La reciprocidad alude de manera esencial a la noción de la "aplicación por la otra parte".

8. Proscripción de la entrega por delitos políticos o de opinión	En virtud de este principio, se prohíbe la extradición por delitos políticos o de opinión.
9. Non refoulement	En virtud de esta figura los Estados se encuentran en la obligación de no transferir a un individuo a otro Estado cuando se verifique que dicha acción podría devenir en un riesgo de exponer al individuo a serias violaciones de sus derechos humanos.
10. La obligación de extraditar o juzgar	La obligación alternativa de los Estados de extraditar o juzgar a los sospechosos de la comisión de un delito.

Fuente: Fundación DECOPEX 2010. Elaboración propia

3.4. Procedimientos en el trámite de la extradición en Colombia

De acuerdo a la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Internacionales, el trámite de extradición en Colombia se desarrolla cumpliendo las siguientes seis fases presentadas en el cuadro que sigue a continuación.

Cuadro 3. Procedimiento de extradición en Colombia

Fase	Descripción del procedimiento
Fase I	Mediante nota verbal, las autoridades extranjeras solicitan a las autoridades colombianas que se expida orden de captura con fines de extradición a efectos de hacer cumplir la orden de arresto proferida por la corte de ese país.
Fase II	La Cancillería recibe del Ministerio de Justicia y del Derecho la solicitud de extradición de la persona requerida. El requerimiento respectivo es efectuado por la autoridad judicial competente, a saber, un juez o un fiscal.
Fase III	La autoridad judicial colombiana presenta la solicitud de extradición del procesado o condenado ante el Ministerio de Justicia y del Derecho. El Ministerio de Justicia y del Derecho examina la documentación presentada y, de cumplir con los requisitos legales exigidos, la envía al Ministerio de Relaciones Exteriores, que la cursará a la Representación Diplomática respectiva. La Representación Diplomática presenta la documentación al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado requerido.
Fase IV	Si el idioma del Estado requerido no es el castellano, la Cancillería solicitará la traducción de la documentación al idioma del Estado requerido.
Fase V	La Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales de la Cancillería, mediante memorando dirigido a la respectiva Embajada de Colombia en el exterior, presentará la documentación que soporta la solicitud formal de extradición o detención preventiva con fines de extradición, ante el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado requerido
Fase VI	La Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del MRE remite las comunicaciones que se surtan entre la respectiva embajada de Colombia y el Estado requerido a las autoridades nacionales competentes, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Fuente: Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Internacionales 2014. Elaboración propia

Dentro de este proceso intervienen las autoridades colombianas que se presentan en la siguiente sección indicando cuál es su función principal.

3.5. Autoridades que participan en el trámite de extradición en Colombia

Son cinco autoridades colombianas sobre las que recae el procedimiento de extradición en Colombia. Estas son la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría General de la Nación, cuyas funciones son explicadas en el cuadro número 3.

Cuadro 4. Funciones de las autoridades en el trámite de extradición en Colombia

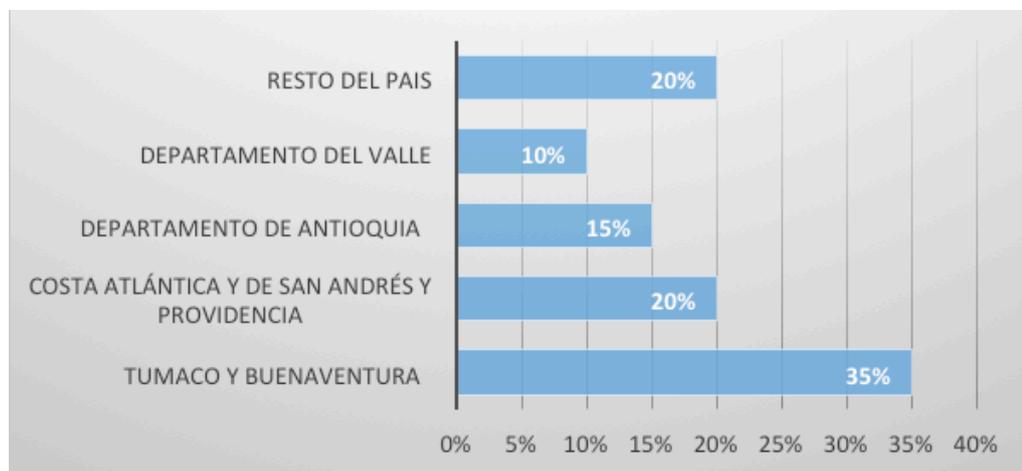
Entidad	Función
1. Fiscalía General de la Nación	Se encarga de ordenar la captura, cuando sea precedente, de las personas solicitadas en extradición por el Estado requirente, aunado a esto se suma la labor de poner a disposición de las autoridades del Estado extranjero a esa persona, después de haberse surtido el trámite pertinente.
2. Ministerio de Justicia y del Derecho	Desempeña la labor de determinar, mediante acto administrativo si ofrece o concede la extradición de una persona requerida por un Estado extranjero. Su función implica un grado de interacción constante con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Corte Suprema de Justicia
3. Ministerio de Relaciones Exteriores	Durante el trámite de formalización del pedido de extradición, corresponderá al Ministerio de Relaciones Exteriores adelantar la función de legalización de la documentación cursada por parte del Estado requirente.
4. Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal	La competencia de la Corte Suprema de Justicia comprende la revisión judicial que se realiza en Colombia del trámite de extradición donde se verifica que el procedimiento no viole los principios de extradición en Colombia.
5. Ministerio Público	Actúa como garante de los derechos humanos y de los derechos fundamentales de los solicitados en extradición.

Fuente: Fundación DECOPEX, 2010. *Elaboración propia*, 2014

3.6. Realidad reciente de los colombianos solicitados en extradición

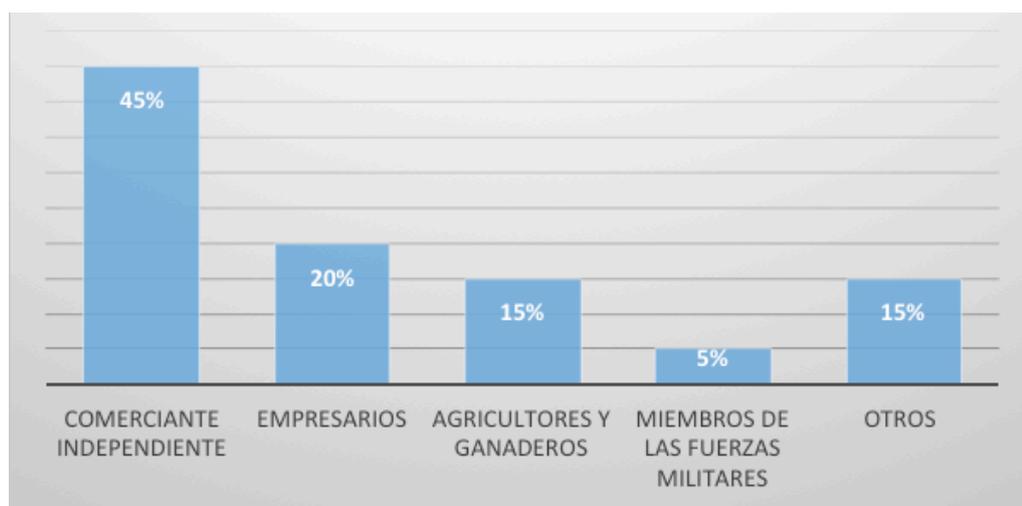
La realidad reciente de colombianos solicitados en extradición dista mucho de lo que piensa la gran mayoría de colombianos, acostumbrados a relacionar el término “extraditible” con el grupo delincucional liderado por los miembros del cartel de Medellín en la década de los noventa. El perfil del extraditible de la actualidad va desde pescadores del choco hasta corredores bursátiles con títulos en el extranjero.

En las visitas realizadas cada quince días en el marco de la visita masculina que se llevaba a cabo los sábados a la penitenciaría de máxima seguridad de Combita, se pudo detectar los orígenes de los reclusos solicitados en extradición durante el periodo 2007-2011. Los grupos más sobresalientes provenían de la región del Pacífico colombiano especialmente de Tumaco y Buenaventura, con casi el 35% de la población penitenciaría a la espera de su extradición, seguido de personas nacidas en la costa atlántica y de San Andrés y Providencia con un 20% y provenientes del Departamento de Antioquia un 15% y del Valle del Cauca un 10% y un 20% proveniente del resto del país (DECOPEX, 2011).

Gráfico 1. Principales regiones de origen pabellón 7 penitenciaría Combita

Fuente: DECOPEX. Elaboración propia

En cuanto a las profesiones, la más predominante era la de comerciante independiente con un 45%, seguido por empresarios, con un 20% y en una menor proporción se encontraban oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y de policía, miembros de grupos insurgentes de la FARC y el ELN y personas con profesiones tales como tapiceros, chóferes, recepcionistas, agricultores, jubilados de instituciones bancarias, vendedores ambulantes de plátano, siendo este grupo minoritario por el que trabajaba la Fundación DECOPEX.

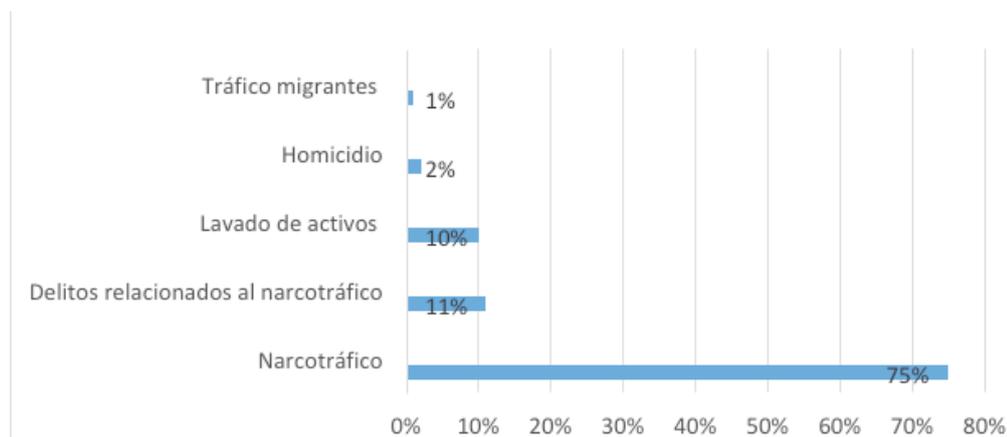
Gráfico 2. Principales profesiones de colombianos solicitados en extradición

Fuente: DECOPEX. Elaboración propia

Las estadísticas presentadas por el Ministerio de Justicia de Colombia (2012) sobre la evolución de la extradición entre los años 2000 y 2011 señalan que, en este periodo de tiempo, fueron extraditados 1.221 colombianos, siendo el año 2008 en el que se produjeron más extradiciones (207). Los países requirentes con mayor número de solicitudes fueron Estados Unidos, España y Perú. En cuanto a los principales delitos se destaca el narcotráfico

con un 75% de los colombianos extraditados seguido por delitos relacionados al narcotráfico con 11%, lavado de activos con 10%, homicidio 2% y tráfico de migrantes 1% (Ministerio de Justicia de Colombia, 2012).

Gráfico 3. Principales delitos por solicitudes de extradición 2007-2011



Fuente: DECOPEX. Elaboración propia

A continuación, se presentan algunos aspectos relacionados a la realidad de los colombianos a la espera de su extradición, donde se destacan los que siguen.

3.6.1. Entrampamiento

El *Diccionario de la Real Academia Española* define entrampar como: engañar artificioosamente; enredar, confundir un negocio, de modo que no se pueda aclarar o resolver. Sin embargo, el término entrampamiento en el entorno del trámite de solicitud de extradición se refiere a la etapa realizada por los cuerpos policivos de algunos países, especialmente de Estados Unidos, donde miembros de su policía de inteligencia se infiltran en organizaciones delictivas buscando pruebas de su accionar. El problema de esta etapa es que en ocasiones se presenta lo que en Colombia es conocido como “falsos positivos”.

Según estadísticas producidas por la Fundación DECOPEX, las solicitudes de extradición provienen en un 96% de Cortes Federales de Estados Unidos principalmente por delitos de narcotráfico y lavado de activos. En la mayoría de estos casos el factor común es el denominado entrampamiento. Este entrampamiento es ocasionado por agentes de autoridades policivas de Estados Unidos y Colombia quienes inducen a ciudadanos corrientes a cometer delitos para mostrar resultados en su lucha contra el crimen.

En ese sentido, de acuerdo a una carta abierta de los internos en vía de extradición, patios 12 y 16 de la cárcel La Picota de Bogotá, dirigida a los senadores, representantes, autoridades judiciales de Colombia y ciudadanía en general con fecha del 22 de octubre de 2014, se acusa a las autoridades de crear sofisticados aparatos para inducir al delito, tales como empresas y cárteles. De igual forma, argumentan que la DEA en asociación con autoridades colombianas, monta redes de tráfico de narcóticos y lavado de activos, para los cuales busca perfiles adecuados

y les propone atractivos negocios que terminan siendo una elaborada telaraña para involucrar inocentes en ilícitos, con los cuales engrosar sus estadísticas “exitosas contra el delito”.

En la mayoría de los casos, las pruebas son presentadas en grabaciones telefónicas en un CD que es denominado por las autoridades americanas como *discovery*. En este CD se presentan las conversaciones intervenidas a los acusados donde se le da una interpretación a la conveniencia de los funcionarios. Por ejemplo, se dieron casos de personas acusadas por una llamada telefónica donde se hace mención a una transacción bancaria por determinado monto de dinero y para las agencias norteamericanas se trataba de una operación de narcotráfico por un monto de droga, es decir interpretan las conversaciones a su acomodo.

3.6.2. Solicitud para que la extradición sea un procedimiento jurídico y no administrativo

El procedimiento de extradición de la mayoría de los colombianos requeridos por cortes internacionales tarda entre 12 y 18 meses, a la espera de que se cumpla con el trámite en las diferentes instancias judiciales de Colombia, en la Oficina de Asuntos Internacionales de la Fiscalía General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio de Justicia. Durante este tiempo de espera para su extradición, estos colombianos son reclusos en cárceles de máxima seguridad (Combita y La Picota) donde se ven enfrentados a la rigidez del sistema penitenciario impuesto por el INPEC.

Muchos de estos reclusos reclaman que el papel de la Corte Suprema de Justicia sea más activo en el proceso jurídico analizando cada uno de los casos. Pues los magistrados de esta honorable corte lo único que hacen en el procedimiento es verificar que se cumplan los requisitos de la extradición, sin analizar jurídicamente cada uno de los casos, convirtiéndose en un programa sistemático, que mensualmente extradita entre 15 y 20 colombianos.

3.6.3. Sistema penitenciario inadecuado

Los colombianos a la espera de su extradición son enviados a penitenciarías de máxima seguridad donde se ven enfrentados a fenómenos que afectan a toda la población penitenciaria de Colombia como el hacinamiento, la alimentación inadecuada y la constante violación de derechos fundamentales por parte del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC) a los internos y a los familiares que realizan semanalmente sus visitas.

Es por ello por lo que muchos colombianos solicitados en extradición prefieren agilizar el proceso en suelo nacional para ser extraditados prontamente, pues saben que en muchos países requirentes gozan de una mejor calidad de vida en el momento de purgar sus penas.

Estas fueron las tres razones fundamentales por las cuales algunas personas afectadas con el proceso de extradición en Colombia por tener familiares y amigos padeciendo este viacrucis decidieron tomar riendas en el asunto y crear una organización no gubernamental que velara por el respeto de estas personas. Parte de la experiencia en la Fundación DECOPEX, se presenta en la siguiente sección como aporte al estudio de esta temática.

El procedimiento de extradición de la mayoría de los colombianos requeridos por cortes internacionales tarda entre 12 y 18 meses, a la espera que se cumpla con el trámite en las diferentes instancias judiciales de Colombia

4. Experiencia en la dirección de la Fundación por la Defensa de los Colombianos Pedidos en Extradición (DECOPEX)

La Fundación DECOPEX fue una organización no gubernamental que funcionó entre los años 2007 y 2010 con sede en Bogotá, que propendía por la defensa de los derechos de los colombianos solicitados en extradición por cortes internacionales y estaba conformada principalmente por familiares de personas que se encontraban reclusas en el pabellón 7 de la penitenciaría de alta seguridad ubicada en el municipio de Combita, Boyacá.

Esta ONG fue presidida por el autor del presente artículo en calidad de gerente y de representante legal, siendo el espacio en el que convergieron los familiares de las personas detenidas con solicitud de extradición por alguna nación extranjera.

Los propósitos primordiales de esta fundación estuvieron enfocados en cuatro áreas estratégicas de gestión. En la primera de ellas se propuso velar por el respeto de los derechos fundamentales de los reclusos y sus familias; en la segunda de ellas, el desarrollo de una estrategia jurídica en el ámbito nacional e internacional. La tercera de ellas, la realización de *lobby* ante órganos gubernamentales con el fin de reglamentar el procedimiento jurídico de la extradición y la cuarta área de gestión estuvo enfocada a la función social ante la problemática de algunas personas que se encontraban detenidas injustamente. Estas áreas de gestión de la ONG DECOPEX se presentan a continuación.

4.1. Debate por el respeto de los derechos fundamentales de las personas solicitadas en extradición y de sus familias

Es importante resaltar que, hasta el año 2012, las personas solicitadas en extradición que se encontraban a la espera de su envío hacia los Estados requirentes eran reclusas en el pabellón de máxima seguridad de la penitenciaría ubicada en el municipio de Combita (Boyacá). Esta penitenciaría se encuentra ubicada a 20 minutos de la ciudad de Tunja, capital del Departamento de Boyacá y es considerada por expertos en seguridad como la más segura de Latinoamérica por su ubicación geográfica y por la avanzada tecnología con la que fue dotada.

A esta cárcel eran enviados los reclusos solicitados en extradición a la espera de la autorización por parte de la Corte Suprema de Justicia, esta prisión cuenta con capacidad para 1.600 reclusos e hizo parte de un convenio entre el Gobierno colombiano y el estadounidense, que buscó cambiar el sistema penitenciario en el país con recursos provenientes del Plan Colombia (INPEC, 2016).

Esta penitenciaría es conocida por la rigurosidad de su sistema de seguridad, al contar con tres anillos de seguridad periférica (policía, ejército, guardia penitenciaría) y en la parte interna cuatro anillos de cerramiento, uno de los cuales está compuesto por sensores que, al detectar a una persona en ese corredor, disparará la alarma y los reflectores (INPEC, 2016).

La Fundación DECOPEX originó un debate con las entidades gubernamentales dentro del Consejo Superior de Criminalística encaminado a mejorar las condiciones de reclusión de los reos en el patio 7 de la cárcel de alta seguridad de Combita debido a problemas de hacinamiento, condiciones de insalubridad, violaciones al debido proceso y el régimen de horarios de visita.

De igual forma, los familiares que realizaban las visitas a las personas reclusas en esta prisión veían como sus derechos fundamentales eran transgredidos por el entorno agreste de las visitas, al

La Fundación DECOPEX fue una organización no gubernamental que funcionó entre los años 2007 y 2010, que propendía por la defensa de los derechos de los colombianos solicitados en extradición por cortes internacionales

realizar filas de hasta 6 horas en la madrugada a temperaturas bajo cero, recibiendo en ocasiones abusos por parte del personal del Instituto Nacional Penitenciario de Colombia (INPEC).

Los resultados de este debate dentro del Consejo Superior de Criminalística se vieron expresados en una visita realizada a la penitenciaría de Combita por el viceministro de Justicia de la época, Guillermo Francisco Reyes González, el defensor del pueblo de Boyacá Gustavo Adolfo Tobo, el director general del INPEC Eduardo Morales Beltrán y enviados de la Procuraduría General de la Nación, donde se verificaron las condiciones precarias de reclusión dentro de este centro penitenciario.

Como consecuencia de ello, a partir del año 2012 el gobierno nacional tomo la decisión de reubicar a los denominados extraditables en el piso 9 del pabellón de extraditables de la cárcel La Picota, ubicada en la ciudad de Bogotá, haciendo más factible las visitas de los familiares y de los abogados a las personas solicitadas en extradición.

4.2. El desarrollo de una estrategia jurídica con el fin de interponer recursos judiciales colectivos

La estrategia desarrollada en el plano jurídico de la Fundación DECOPEX se desarrolló tanto en el plano nacional como internacional interponiendo recursos jurídicos en las cortes nacionales y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La estrategia interna llevada a cabo por el equipo jurídico de DECOPEX estuvo dirigida a la interposición de figuras jurídicas tales como el *habeas corpus* y la tutela con el fin de buscar que la Corte Suprema de Justicia de Colombia, estudiara jurídicamente cada uno de los casos de los colombianos solicitados en extradición y no le diera simplemente el trámite administrativo que realiza hasta ahora para su aprobación.

La estrategia en el escenario internacional se basó en presentar una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 26 de octubre del 2007, utilizando como argumento que en el proceso de extradición de colombianos al exterior se presentaba una violación masiva al derecho fundamental del *Non bis in idem*, porque se juzgaba a las personas solicitadas en extradición dos veces por el mismo hecho, una en Colombia y la otra en el país que realizaba el requerimiento.

4.3. Realización de lobby ante el Gobierno nacional y el Congreso de la República con el fin de reglamentar el procedimiento jurídico de la extradición

Es claro que el procedimiento jurídico de la extradición en Colombia se limita al estudio de la Corte Suprema de Justicia del cumplimiento de unos requisitos básicos y su posterior aprobación. Este procedimiento es considerado por algunos juristas como un simple "procedimiento notarial".

Buscando reglamentar el procedimiento jurídico de la extradición, los miembros de la Fundación DECOPEX realizaron actividades de *lobby* ante algunos honorables senadores y representantes a la Cámara de Colombia. Este *lobby* se creó con la finalidad de solicitar la convocatoria del Consejo Superior de Criminalística para que se estudiara el procedimiento de la extradición y se reglamentara dicho procedimiento de cooperación internacional por parte del Gobierno

La estrategia desarrollada por la Fundación DECOPEX se desarrolló tanto en el plano nacional como internacional interponiendo recursos jurídicos en las cortes nacionales y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos

colombiano, sin mucho éxito, debido a que el tema de la extradición en Colombia todavía es tema vedado para la opinión pública, que no trae consigo dividendos políticos, sino por el contrario se desconfía de este tema por la creencia que todos los solicitados en extradición son grandes capos del narcotráfico.

4.4. Función social ante las injusticias que se presentaban con la implementación de este trámite legal

Existe la creencia popular de que todas las personas solicitadas en extradición son personas muy adineradas por estar involucradas en el narcotráfico o el lavado de activos. Sin embargo, la realidad de algunas personas detenidas en el pabellón 7 de la cárcel de Combita distaba mucho de esta creencia.

En este pabellón convergían personas con profesiones disímiles como tapiceros, agricultores, chóferes, jubilados de entidades bancarias, celadores, que en ocasiones no tenían los recursos económicos para los desplazamientos de sus familiares y el pago de honorarios profesionales de abogados. En ocasiones y gracias a actividades organizadas por los familiares se alcanzó a reunir dinero para ayudar a estas personas.

Otro aspecto en el que se llevó a cabo una labor productiva fue en el campo de la denuncia. Una de las principales críticas realizadas al procedimiento de extradición de colombianos al exterior por parte de la Fundación DECOPEX estaba relacionada a los continuos errores presentados en la identificación de los detenidos por parte de las autoridades colombianas y las del país solicitante.

Dentro del tiempo de gestión de la Fundación DECOPEX se presentaron casos muy sonados en los medios de comunicación sobre personas inocentes que estaban recluidas en espera de su extradición y que con el tiempo se demostró su inocencia, al ser confundidas con otras personas o al darle otra interpretación al sentido de las conversaciones telefónicas.

El caso más representativo fue el de Gabriel Consuegra, el vendedor de plátanos extraditado a los Estados Unidos por error y que fue bautizado por las autoridades con el alias de “El Platanero”. Consuegra fue acusado por la justicia norteamericana de ser el titular de varias cuentas bancarias, en diversos países de la cuenca del Caribe, que eran utilizadas para lavar activos procedentes del negocio del narcotráfico. Según el proceso, su hijo, en ese entonces de 23 años y estudiante de enfermería, había participado en el lavado de dólares en Colombia.

El señor Consuegra y su hijo fueron repatriados a Colombia luego de pagar una pena de 3 años sin encontrar cargos en su contra y las únicas pruebas presentadas por el Gobierno de Estados Unidos fueron unas grabaciones telefónicas donde los implicados hablaban de “verdes” al referirse a plátanos verdes pero la interpretación dada por las autoridades policiales de Colombia y Estados Unidos es que se referían a dólares, acusándolos de pertenecer a una estructura de lavado de dinero.

Otro caso fue el del señor Juan Vicente Gómez Castrillón quien fue solicitado por el Tribunal del Distrito de los Estados Unidos para el Distrito Sur de Nueva York y en su descripción física era presentado como “un hombre caucásico” y el señor Gómez es de raza negra. Además de este error, más otros relacionadas con su nombre y su edad, pues el hombre solicitado tenía 48 años mientras que Castrillón estaba próximo a cumplir los 70 años, son pruebas de la fragilidad del sistema de extradición en Colombia.

Dentro del tiempo de gestión de la Fundación DECOPEX se presentaron casos muy sonados sobre personas inocentes que estaban recluidas en espera de su extradición y que con el tiempo se demostró su inocencia

5. Conclusiones

Colombia fue, desde el siglo XIX, uno de los primeros países en suscribir tratados internacionales de lucha contra el crimen, consciente de que el delito tenía que ser atacado más allá de las fronteras patrias y para evitar que nuestro país fuera refugio de delincuentes, según las motivaciones expuestas en esa época.

El procedimiento de la extradición se encuentra enmarcado dentro del ideal del principio de justicia penal universal concretado en un reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y respeto absoluto a la interpretación judicial de la normativa interna de cada Estado donde se vele por el respeto a los derechos fundamentales y a las garantías jurídico-procesales de los procedimientos judiciales de todos los Estados.

En el ámbito jurídico colombiano es definida por la sentencia C-460 de 2008 de la Corte Constitucional de la siguiente forma: “La extradición en su acepción más amplia es entendida como un mecanismo de cooperación internacional que busca combatir el crimen y evitar la impunidad”.

La extradición se encuentra regida por diez principios derivados de las normas internas aplicables y de los tratados de extradición celebrados por el Estado colombiano y que se deben acatar a cabalidad. Asimismo, es importante señalar que estos principios surgen de los compromisos adquiridos internacionalmente por Colombia.

El procedimiento de extradición de la mayoría de los colombianos requeridos por cortes internacionales tarda entre 12 y 18 meses a la espera de que se cumpla con el trámite en las diferentes instancias judiciales en Colombia en la Oficina de Asuntos Internacionales de la Fiscalía General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio de Justicia. Durante este tiempo de espera para su extradición, estos colombianos son reclusos en cárceles de máxima seguridad (Combita y La Picota) donde se ven enfrentados a la rigidez del sistema penitenciario impuesto por el INPEC.

Los propósitos primordiales de esta fundación estuvieron enfocados en cuatro áreas estratégicas de gestión. En la primera de ellas se propuso velar por el respeto de los derechos fundamentales de los reclusos y sus familias; en la segunda de ellas, el desarrollo de una estrategia jurídica en el ámbito nacional e internacional; la tercera de ellas, la realización de *lobby* ante órganos gubernamentales con el fin de reglamentar el procedimiento jurídico de la extradición y la cuarta área de gestión, estuvo enfocada a la función social ante la problemática de algunas personas que se encontraban detenidas injustamente.

Los grupos más sobresalientes de extraditables en el periodo de funcionamiento de la Fundación DECOPEX provenían de la región del Pacífico colombiano especialmente de Tumaco y Buenaventura con casi el 35% de la población penitenciaria a la espera de su extradición, seguido de nacidos la costa atlántica y de San Andrés y Providencia con un 20% y provenientes del Departamento de Antioquia un 15% y del Valle del Cauca un 10% y un 20% proveniente del resto del país.

La extradición se encuentra regida por diez principios derivados de las normas internas aplicables y de los tratados de extradición celebrados por el Estado colombiano y que se deben acatar a cabalidad

Bibliografía

- Barroso, C. G. (1982). *Interpol y el procedimiento de extradición*. Madrid: EDERSA.
- Calaza, S., y López, R. (2014). *Mecanismos judiciales de cooperación internacional versus áreas de impunidad de la delincuencia*. Caracas.
- Calaza, S., y López, R. (2012). *Cooperación judicial internacional extradición y euroorden*. Caracas.
- Carta abierta de los internos en vía de extradición, patios 12 y 16 de la cárcel La Picota de Bogotá, dirigida a los senadores, representantes, autoridades judiciales de Colombia y ciudadanía en general con fecha del 22 de octubre de 2014.
- CICR. (2014). Cooperación en el ámbito de la extradición y de la asistencia mutua judicial en materia penal internacional. *Comité Internacional de la Cruz Roja*, 1, 88.
- Colín Sánchez, G. (1993). *Procedimiento para la extradición*. México: Ed. Porrúa.
- Dirección de asuntos jurídicos internacionales Ministerio de Relaciones Internacionales. (2014). *Guía práctica sobre la extradición*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Internacionales de Colombia.
- European Commission – Directorate – General for Justice. (2013). *Estudio sobre cooperación jurídica, auxilio judicial internacional y extradición en material de tráfico de drogas y otros delitos relacionados, entre la UE y sus Estados miembro y los países de América Latina y el Caribe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Guanumen Pacheco, M. (2012). La narcotización de las relaciones Colombia-Estados Unidos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(2), 221-244.
- Méndez Silva, R. (2000). La firma de los tratados. *Cuestiones Constitucionales*, julio-diciembre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2014). *Tratados bilaterales y regionales*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Ministerio de Justicia de Colombia. (2012). Evolución de la extradición principales países destino y delitos 2000 y 2011.
- Molina Arrubla, C. (1980). Análisis crítico de la ley 27 de 1980: tratado de extradición entre Colombia y Estados Unidos. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad Pontificia Bolivariana*, (67), 49-82.
- Penton Negrin, A. (2012). *Antecedentes históricos de la extradición* (Tesis). Universidad Autónoma.
- Peña J., R. (1974). La extradición. *Revista Chilena de Derecho*, 1(3/4), 375-380.
- Pérez, L. (1984). *Derecho penal: partes general y especial* (2ª ed.). Bogotá: Ed. Norma.
- Ramírez, J. (2010). *Informe de Gestión Fundación DECOPEX*.
- Redacción El tiempo (20 de junio 1997). La historia jurídica de la extradición. *El tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-597829>
- Reyes Echandía, A. (1970). *Diccionario de Derecho Penal*. Bogotá: Universidad del Rosario.

San Martín, C. (2012). *La extradición y la cooperación judicial internacional*. Lima: Ed. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sentencia C-460 de 2008. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

Verduzco, G. R., & Verduzco, A. A. G. R. (2000). *Extradición en derecho internacional aspectos y tendencias relevantes* (No. 341.44 341.4/88).



ORGANIZACIONES INTERNACIONALES: COMUNICAR LA UTILIDAD

International organisations: communicating their usefulness

José Luis Izaguirre

Consultor en Comunicación Política y Estratégica

E-mail: jlr.izaguirre@gmail.com

 [@jl_izaguirre92](https://twitter.com/jl_izaguirre92)



Autor



Resumen

En un momento en el que la credibilidad y el apoyo ciudadano a las organizaciones internacionales se resiente, es necesario que estas inviertan sus esfuerzos en comunicar la importancia que tienen en la vida de los ciudadanos y los logros que sus acciones representan a nivel nacional e internacional. Ejemplos de este desapego ciudadano son el auge o incluso la victoria de partidos y candidaturas que ponen en tela de juicio la utilidad y el sentido de organizaciones como la ONU o la Unión Europea. Trump, el *brexít* o el hecho de que Marine Le Pen pasara a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en Francia evidencian un entorno hostil para el multilateralismo.

La comunicación ha de constituir un elemento clave para lograr el objetivo de mostrar la utilidad y la necesidad de las organizaciones internacionales. Se analizarán, por tanto, las estrategias comunicativas actuales tanto de la ONU como de la UE para señalar aspectos positivos y aspectos mejorables de dichas estrategias.

El objetivo de este estudio es profundizar en la visión constructivista de las organizaciones internacionales, donde la gestión de los intangibles resulta clave para cambiar normas al servicio del bien común. Para ello, resulta imprescindible acudir al poder blando, que tiene como una de las herramientas fundamentales la comunicación. Hoy en día hay mecanismos que posibilitan la interacción directa con los ciudadanos, por lo que una buena inversión en este sentido puede generar resultados muy positivos que devuelvan la credibilidad a las instituciones internacionales.

Organizaciones internacionales; comunicación; redes sociales; constructivismo; ONU; Unión Europea.

International organisations; communication; social media; constructivism; UN; European Union.



Key words

Recibido: 23-10-2017. Aceptado: 08-07-2018.



Fechas

In a moment where credibility and citizen support towards international organisations are suffering, it is necessary that these organisations make efforts in communicating the importance they have in the lives of the citizens as well as the achievements their actions represent in both the national and international levels. Some examples of the citizen disaffection are the rise or even the victory of parties and candidacies that challenge the benefits and the importance of organisations like the UN or the European Union. Trump, the Brexit or the fact that Marine Le Pen made it to the second round of the French presidential elections, make it clear that there is a hostile environment for multilateralism.

Communication must represent a key element for achieving the objective of showing the benefits and usefulness of international organisations. Therefore, we will analyse the current communication strategies of the UN and the EU in order to highlight the positive and improvable aspects of such strategies.

The objective of this study is to focus on the constructivist approach of international organisations, where the management of intangible assets is key in order to change norms at the service of the common good. For that, it is vital to use soft power, which has communication as a key tool. Today, there are mechanisms that enable the direct interaction with the citizens, so a good investment in this sense can generate very positive results that return credibility to international institutions.



Las organizaciones internacionales surgidas como foros multilaterales que pretenden dar respuestas globales a amenazas o retos en beneficio del bien común, sufren hoy en día (y desde hace años) una gran falta de respaldo y sentimiento de identificación por parte del ciudadano medio. Como ejemplo, en una reciente encuesta publicada por Gallup (2017), solo el 38% de la población estadounidense consideraba que Naciones Unidas estaba desempeñando una labor competente en las problemáticas a las que hace frente. Resulta llamativo el dato en la población estadounidense, ya que EE. UU. es uno de los países que más aporta a la organización y uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Congreso de Estados Unidos, 2016), por lo que la relevancia del país en la ONU es elevada. A nivel europeo, también se puede apreciar una falta de apego a las instituciones al analizar el respaldo popular a la Unión Europea. Este hecho queda reflejado sobre todo al analizarse los datos de participación conjuntos en las elecciones al Parlamento Europeo que se realizan cada cinco años. Resulta evidente plantear esta cuestión cuando se registran datos de participación por debajo del 50% al menos desde el año 2004, datos más bajos que en cualquier otro proceso de elecciones generales en los diferentes Estados miembros (Gallego, 2014).

Ligado a la reducida participación en las elecciones europeas, cabe destacar que, generalmente, los ciudadanos eligen la abstención ante unos comicios debido a varios factores, entre los que se encuentra la falta de apego a la institución o el proceso político concreto, la decisión de no legitimarlo o el no reconocimiento de la importancia que tiene para su día a día (Vilajosana, 1999). Precisamente estos puntos son especialmente relevantes para el asunto que va a tratarse en este artículo: ¿son las organizaciones internacionales importantes para el ciudadano? ¿Cómo pueden las instituciones recuperar la atención de la población?

En las siguientes páginas se pretende explicar el sentido real de las organizaciones internacionales desde un punto de vista constructivista, donde las normas internacionales asumen el papel de mediadores intangibles entre Estados para cambiar comportamientos, con el objetivo de alcanzar logros en beneficio del conjunto de la comunidad internacional (Wendt, 1992). Por

otro lado, se planteará la necesidad de invertir en comunicación en el marco de las instituciones internacionales para, por un lado, insistir en su importancia mediante la pedagogía, y por otro, recuperar la identificación del ciudadano con respecto a estos organismos. Se harán breves comentarios sobre la situación actual de la comunicación tanto en la Organización de Naciones Unidas como en la Unión Europea para analizar los logros, las debilidades y las necesidades que se observan, para posteriormente proponer medidas y herramientas para una mejora de la comunicación institucional en el seno de las organizaciones internacionales.

En primer lugar, conviene también considerar las diferencias entre comunicación política y comunicación institucional, así como las oportunidades que la comunicación y las nuevas tecnologías pueden aportar al avance de la comunicación en las organizaciones internacionales.

Cuando se aborda la comunicación institucional desde un punto de vista analítico, se tiende a pensar en los gobiernos centrales, los ayuntamientos, etc., y no se toman las organizaciones internacionales tan en consideración para los análisis como sería interesante hacer (Canel, 2010; Escalona, 2015). Antes de comentar aspectos más detallados, resulta conveniente definir en qué consiste la comunicación institucional y en qué se diferencia de la comunicación política. Esta diferencia puede ser más evidente en el caso de la ONU, puesto que no es una organización donde se elijan a los líderes en unas urnas, sino que tiene un carácter más cooperativo que político. Sin embargo, al hablar de la Unión Europea, puede haber cierta confusión en estos dos conceptos. A grandes rasgos, la comunicación política se refiere al conjunto de actividades comunicativas que se relacionan directamente con los partidos políticos y los miembros que forman parte de ellos (campañas electorales, mítines, mensajes políticos, etc.), mientras que la comunicación en instituciones públicas ocurre cuando se producen actividades comunicativas en el ámbito de la actividad cotidiana de las instituciones (Escalona, 2015). La confusión entre ambas viene dada por un claro solapamiento, dado que los líderes de partidos políticos o cabezas de lista de los mismos, hay momentos en los que emplean la comunicación política (como representantes de sus partidos políticos) y ocasiones en las que, como líderes de la institución en concreto, coordinan la comunicación institucional (Canel, 2010).

Para el posterior debate que se plantea en este artículo, es importante subrayar que la opinión pública es más importante que nunca; es capaz de ejercer presión para transformar políticas y se exigen responsabilidades de manera continuada (Castells, 2008). Todo esto es posible gracias a los avances tecnológicos relacionados con la comunicación. Hacia el año 2005, el mundo de internet dio un vuelco con la creación de la web 2.0, las redes sociales y las webs con participación interactiva, que por primera vez permitieron que ciudadanos de diferentes partes del mundo participaran de manera directa en el debate público y en las discusiones a las que en años anteriores solo tenía acceso una élite política reducida (Castells, 2008). Este cambio de dinámica permitió el desarrollo de la “ciberciudadanía” y un aumento de la posibilidad de acercar las instituciones a la sociedad para así tener un beneficio en la legitimidad y una mejora de la imagen pública (Martin y Jagla, 2013).

1. Las organizaciones internacionales y su importancia

En primer lugar, conviene centrar el debate acerca de la importancia de las organizaciones internacionales y las diferentes corrientes de opinión acerca de su utilidad y su futuro para poder así valorar las necesidades y retos a los que se enfrentan. Como se ha comentado anteriormente, en este artículo se argumenta que la inversión en comunicación y en la gestión de la misma

Cuando se aborda la comunicación institucional no se valoran las organizaciones internacionales tan en consideración para los análisis como sería interesante hacer

desde un punto de vista pedagógico y tomando al ciudadano como principal audiencia son la clave para una mejora en la calidad de dichas instituciones y un incremento de la identificación ciudadana.

Las organizaciones internacionales constituyen las plataformas más completas para lograr la reconstrucción de las normas, reglas y rituales de la diplomacia desde una posición marcada por la cooperación y la paz (Elster, 1989; Martin, 1992).

La base fundamental de las organizaciones internacionales, especialmente las de carácter político como la ONU o la UE, son las normas internacionales (Elster, 1989; Wendt, 1992). Estas constituyen una serie de principios acordados y aceptados como los estándares internacionales de convivencia y comportamiento que rigen principalmente a los Estados. Estas normas no son de naturaleza estática, sino dinámica, donde a través del acuerdo y la diplomacia, se modifican y se añaden nuevas (Wendt, 1992).

Sin embargo, los retos que la comunidad internacional tiene por delante pasan por la democratización de los sistemas de voto (especialmente en Naciones Unidas) y por cuestionar el *statu quo* actual. ¿Es posible modificar el comportamiento de los Estados en cuestiones internacionales? A través de la diplomacia, que será la encargada de mejorar las nuevas normas internacionales, se puede llegar a lograr un aumento de la transparencia, una edificación de la confianza interestatal con el objetivo de mejorar el bien común (Martin, 1992).

Tradicionalmente, la escuela realista ha dominado el debate de la teorización de las organizaciones internacionales. Los realistas clásicos han defendido la tesis de que los Estados únicamente persiguen el interés nacional y entienden que, en el contexto de unas dinámicas mundiales peligrosas, el interés nacional es cualquier elemento que mantiene o aumenta el poder del Estado en cuestión, para asegurar la seguridad y la prosperidad (Mearsheimer, 1994). Ante estas premisas, consideran que las organizaciones internacionales como estructuras multilaterales formales están abocadas a fracasar, dado que los Estados no conciben la cooperación como un comportamiento natural y la desconfianza en los demás Estados fricciona la efectividad de estas estructuras (Martin, 1992). Como solución, proponen la hegemonía de un Estado como superpotencia que supervisa las acciones de los demás (Mearsheimer, 1994).

Sin embargo, en las siguientes líneas se explorará brevemente la posibilidad de que las reglas, normas y rituales internacionales, con la utilización de la diplomacia como principal herramienta, puedan reconstruirse hacia fórmulas más cooperativas y pacíficas.

Wendt (1992) argumenta que los Estados actúan con respecto a otros Estados basándose en el significado intersubjetivo que dichos Estados tienen para ellos, y para ordenar y regular las relaciones entre ellos, las normas y las narrativas son elementos importantes. Precisamente el hecho de otorgar importancia a las narrativas significa implícitamente que la comunicación ha de ser un instrumento principal del funcionamiento de las organizaciones internacionales. Este autor critica el argumento de algunos académicos realistas de que los organismos internacionales son un elemento innecesario en la política internacional y la negación de la posibilidad de que exista una transformación de identidades e intereses.

Los autores constructivistas, que es la perspectiva de la que parte la argumentación de este artículo, consideran que los actores internacionales (principalmente los Estados) se encuentran integrados en estructuras sociales que poseen un efecto constitutivo en ellos. Estas estructuras, a su vez, influyen en la construcción de sus visiones, identidades e intereses y, por tanto, las

Las organizaciones internacionales constituyen las plataformas más completas para lograr la reconstrucción de las normas, reglas y rituales de la diplomacia desde una posición marcada por la cooperación y la paz

acciones pueden estar impulsadas por lógicas distintas a la pura racionalidad instrumental (Dobbin, Simmons, y Garrett, 2007).

Uno de los ejemplos más significativos de la posibilidad de cambio de comportamiento de los Estados es la constitución de Japón. Tras el drama de la Segunda Guerra Mundial, Japón adoptó un comportamiento pacifista que fue desarrollando hasta convertirlo en un elemento vital de la identidad nacional del país. Por lo tanto, el antimilitarismo se considera una actitud nacional que va en el propio interés del país (Miyashita, 2007). En definitiva, el poder y los intereses (tanto individuales como colectivos) son particularmente relevantes al responder a la cuestión del origen de las normas, dado que estas diseñan las políticas.

En las líneas anteriores se ha subrayado la importancia de las normas en el contexto de las organizaciones políticas internacionales. Sin embargo, se ha de mencionar la importancia que tiene la opinión pública, la cultura y las alianzas en el desarrollo de las mismas. En definitiva, las normas son el resultado de nuevas y renovadas necesidades internacionales y una respuesta a los reclamos sociales con el objetivo de ejercer un poder productivo (Wendt, 1992). La confianza en la diplomacia ha de ser uno de los pilares fundamentales sobre los que se sostiene el orden internacional (Fehl, 2004), aunque el ejercicio de la diplomacia en sí no es suficiente para lograr los resultados deseados, sino que se ha de añadir una actitud de certeza de que la diplomacia es la herramienta clave y la creencia de que estos principios son posibles.

En la discusión de cómo utilizar la diplomacia de la manera en la que se acaba de exponer, surge la posibilidad del uso de la diplomacia pública. Aunque en la literatura existente normalmente se asocia el uso de la diplomacia pública a Estados y no a organizaciones internacionales, utiliza medidas que son perfectamente extrapolables a foros como la ONU o la UE. Además, está enmarcada en el concepto de poder blando, cuyo elemento principal es la política acompañada del concepto de atracción (Nye, 2004), dos principios fundamentales para la optimización de la comunicación en este tipo de instituciones. El concepto de atracción es a la vez abstracto e intangible, por lo que resulta primordial definir y diseñar los instrumentos a través de los que se va a ejercer esa atracción en la opinión pública. En este contexto, aportaciones como las de Taylor (2009) resultan relevantes, dado que habla de la comunicación estratégica (con la imagen pública como uno de los componentes clave) como el canal a través del que se puede lograr aumentar la legitimidad y la credibilidad de una institución. Para ello, es importante comprender que la pedagogía debe prevalecer a la imposición o a la comunicación unilateral. De igual modo, lo que los organismos internacionales comuniquen a la opinión pública ha de sustentarse en la realidad, no puede ser una idea modificada o una verdad distorsionada (Escalona, 2015).

2. Comunicación en la ONU

Si bien es cierto que las organizaciones internacionales poseen canales de información y comunicación (tanto interna como externa), todavía han de superar retos y rediseñar estrategias comunicativas para lograr el objetivo de mejorar su reputación y ganar terreno en la opinión pública. Las organizaciones internacionales están en constante contacto con organizaciones de la sociedad civil como ONG, centros de estudio o grupos de presión con el objetivo de rendir cuentas y ser transparentes de cara a la opinión pública (FMI, 2016). Sin embargo, en muchas ocasiones se confía el manejo de la información únicamente a dichas organizaciones y uno de los

Aunque en la literatura existente normalmente se asocia el uso de la diplomacia pública a Estados y no a organizaciones internacionales, esta utiliza medidas que son perfectamente extrapolables a foros como la ONU o la UE

objetivos de los contactos permanentes es que la imagen y percepción que tengan sirva para que el mensaje se distribuya directamente a través de ellas (Waisbord, 2007). Si bien es cierto que es una buena estrategia, ya que permite que la imagen de la O. I. mejore a través de terceros y así la credibilidad de la información aumente, se deberían dirigir más esfuerzos a hacerse cargo de la difusión de información directa desde la O. I. a través del mayor número de canales disponibles.

La Organización de Naciones Unidas cuenta con una red de centros de información que desarrollan las diferentes estrategias de comunicación y coordinan los mensajes para informar acerca de la actividad de la ONU y dar a conocer la agenda de prioridades de las diferentes agencias. Un aspecto muy positivo que tienen estos centros es la presencia en 63 países (32,6% de los Estados miembros) y contextualizan y adaptan los mensajes a las realidades concretas de los diferentes países o regiones a los que dirigen sus mensajes (Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, 2008). Las herramientas o “productos de información” (como los denominan estos centros) de las que se sirven son principalmente el contacto con los medios de comunicación tradicionales (prensa escrita, radio y televisión), páginas web y otros servicios en línea, boletines oficiales, organización de seminarios y actividades informativas. Los destinatarios principales de esta información son los periodistas nacionales, funcionarios de los diferentes gobiernos, representantes de la sociedad civil y universidades, principalmente. Según estos centros, el objetivo último de la labor que desempeñan es llegar a los públicos locales (Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, 2008).

Después de analizar la estrategia y métodos que emplea la ONU a través de los centros de información, servicios y oficinas (CINU) hay varios aspectos interconectados que cabría destacar con el fin de aportar argumentos a la base central de este artículo. Resulta sorprendente la falta de mención en los diferentes documentos de los centros al uso estratégico de las redes sociales. Si bien es cierto que existe una importante red de centros que mantienen un contacto directo con medios y canales que tienen una influencia sobre la opinión pública, no se ofrecen canales de comunicación directos con los públicos locales a los que se pretende acceder. Uno de los puntos más positivos se permite la web 2.0 es precisamente involucrar de manera directa a la ciudadanía y a la vez permitir a la organización (en este caso, la ONU) interactuar con la opinión pública y tener un mayor control sobre el mensaje. Al mismo tiempo, ofrece la oportunidad de tener una retroalimentación directa que se podría tomar para mejorar la calidad de la institución en sí, optimizar su imagen y avanzar hacia una mayor transparencia (Castells, 2008).

El uso principal de terceros para la comunicación institucional, así como la transmisión unidireccional de los mensajes hace que la efectividad de los mismos disminuya. A pesar de la mención a las redes sociales en algunos canales asociados a los CINU, no se desarrollan las estrategias principales que tiene la organización en redes, a pesar de que la ONU tiene cuentas en las principales redes sociales como Facebook, Instagram, Twitter o YouTube. Sin embargo, el uso de estas redes sociales se basa esencialmente en la difusión de información en lugar de una conversación con los públicos locales.

3. Comunicación en la UE

La Unión Europea es otro de los ejemplos de organizaciones internacionales donde la comunicación institucional ha de redefinirse, aunque los objetivos vayan más allá de la comunicación de información específica. Uno de los mayores fines de la Unión Europea en cuanto a comunicación debería ser aumentar considerablemente la participación en las

La ONU cuenta con una red de centros de información que desarrollan las diferentes estrategias de comunicación y coordinan los mensajes para informar acerca de su actividad

elecciones al Parlamento Europeo. En consecuencia, el interés por que aumente la participación debe relacionarse con el aumento de la legitimidad y la efectividad en la comunicación de la importancia de las instituciones europeas.

Uno de los resultados más relevantes de la falta de comunicación y pedagogía efectivas de la Unión Europea fue la victoria del *brexit* (la salida del Reino Unido de la UE) en el referéndum del 23 de junio de 2016. Este hecho fue una clara muestra de la ineffectividad de la organización en demostrar e informar sobre la necesidad y beneficios de su existencia como ente político europeo. Según Suraj Shah (2017), del *ASEAN Studies Center*, el *brexit* ha sido el culmen del déficit comunicativo de la UE. Como argumenta Shah, uno de los asuntos más preocupantes en este problema es la falta de transparencia y la falta de información acerca del funcionamiento interno de la UE. Estos elementos hacen que se distorsione la realidad de la gobernanza europea y que, ante medidas impopulares, los gobiernos locales se refugien bajo el paraguas de la UE como justificación, en lugar de aprovechar la oportunidad que tienen de acceder a un público local y explicar de manera pedagógica las medidas adoptadas.

En la década de 1980, la UE intentó diseñar políticas para favorecer la creación de una cultura europea común a través de la televisión, dado que el público europeo consumía televisión más de dos horas al día y era la principal fuente de información (Ruvalcaba García, 2007). A pesar de que, en aquella época, la evidencia era más favorable a la inversión en televisión y radio, la medida no logró ser lo efectiva que pretendía. No obstante, ese modelo hoy en día es caduco, puesto que los europeos, sobre todo los jóvenes, consumen más productos audiovisuales en internet que a través de cualquier otro medio.

En 2006, la Unión trató una vez más de acabar con el problema de la ineficacia comunicativa a través de la publicación del libro blanco sobre la comunicación, en el que se proponía de manera explícita cambiar de un modelo de comunicación unidireccional, donde la organización se situaba en el centro, a un modelo en el que el ciudadano era el protagonista. Además, en este y otros documentos, se instaba a mejorar el conocimiento general de los ciudadanos de los diferentes Estados miembros sobre las instituciones europeas (Comisión Europea, 2006).

En este caso, esta medida tiene unos objetivos y un punto de partida muy positivos, ya que recoge los aspectos fundamentales para que la comunicación en las instituciones europeas sea mucho más efectiva y avanza un compromiso hacia la participación ciudadana en la toma de decisiones y hacia un aumento de la transparencia. Algunas de estas medidas mencionan específicamente la inversión en herramientas tecnológicas de comunicación, el uso de medidores de opinión pública, la investigación y la humanización de la UE (Comisión Europea, 2006). Sin embargo, ejemplos como la victoria del *brexit* demuestran que todavía hay un largo camino por recorrer.

Uno de los resultados más relevantes de la falta de comunicación y pedagogía efectivas de la Unión Europea fue la victoria del brexit

4. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de este artículo, se ha mencionado la importancia de que las organizaciones internacionales tomen conciencia de las exigencias de la sociedad internacional y, del mismo modo, se mejoren los esfuerzos en la comunicación de los mensajes, especialmente en la importancia de la acción de sus medidas y políticas para el bien común.

La diplomacia pública es un instrumento que, a pesar de haberse utilizado desde hace décadas, ha tomado especial relevancia en la práctica diplomática moderna de los distintos Estados. Tradicionalmente, la diplomacia se ha considerado un elemento de “alta política” y una

compilación de relaciones políticas y económicas muy ligadas al concepto de soberanía (Berridge, 2010). No obstante, este concepto de diplomacia no consideraba a la ciudadanía como parte del proceso de la práctica diplomática. Uno de los puntos clave de la diplomacia pública a nivel estatal es el hecho de que en lugar de centrar sus esfuerzos únicamente en la relación directa entre dos Estados o en foros multilaterales (en el caso de las organizaciones internacionales), incluye y otorga importancia a terceras partes como a actores no estatales, quienes desempeñan una función significativa en las relaciones internacionales (Reinhard, 2009; Reinstein, 2014). Por este motivo, su uso en el contexto de las organizaciones internacionales puede ser positivo a la hora de lograr resultados orientados al aumento de la legitimidad.

En definitiva, una comunidad internacional con unas instituciones fuertes es una comunidad internacional fuerte, donde la cooperación es posible. Se debe realizar un esfuerzo por optimizar las instituciones existentes para que las reglas y normas por las que se rigen estén encaminadas a unas dinámicas más cooperativas y pacíficas (Martin, 1992; Wendt, 1992; Miyashita, 2007).

Sin embargo, es necesario que algunas instituciones reconsideren algunos elementos que dificultan la proyección de una imagen positiva y de utilidad al bien común. Por ejemplo, en el contexto de la ONU es necesaria una revisión del poder de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La opinión pública internacional podría ver con buenos ojos la redefinición de algunos procesos que hagan de los sistemas de funcionamiento interno más democráticos y transparentes, la construcción de la confianza y el compromiso real de tomar el bien común como el objetivo de las políticas. A través de algunos cambios en este sentido, se podría cuestionar el *statu quo* actual y avanzar hacia un cambio en el comportamiento individual de los Estados con la consecuente creación de nuevas normas internacionales y la mejora de algunas ya existentes. En última instancia, la diplomacia ha de ser la herramienta institucional para que dicha redefinición y creación de normas sea inclusiva y fructífera.

En última instancia, se debería ir hacia un modelo de comunicación bidireccional con el objetivo de mejorar la calidad de las organizaciones internacionales y a la vez recoger los reclamos sociales. Asimismo, a través de la comunicación bidireccional se podría convertir a las O. I. en instrumentos reales para modificar el comportamiento de los Estados hacia el bien común, y por otro, se lograría una mejora de la imagen de las organizaciones. Evidentemente, las O. I. no pueden realizar el trabajo comunicativo únicamente con sus propios canales de comunicación, sino que es necesario involucrar a terceras partes para que la comunicación sea lo más efectiva posible. Sin embargo, el mero hecho de desarrollar e invertir en herramientas útiles no es suficiente para que los resultados sean óptimos, sino que también es necesario crear un organismo específico que mida la efectividad y vaya regulando los diferentes instrumentos de comunicación.

Por último, cabe recordar que para que la opinión pública internacional sea favorable a una organización internacional, hace falta que dicha organización sea capaz de demostrar aquello de lo que informa y se vea en los hechos una escucha activa a dicha opinión pública. Con ayuda de las herramientas adecuadas e invirtiendo más esfuerzos (a pesar de las posibles restricciones presupuestarias) en llegar a públicos más amplios, se logrará revertir la tendencia de descrédito y baja reputación de las organizaciones internacionales y se podrá dar a conocer de manera más efectiva la necesidad de mantener estos organismos para la mejora de la convivencia internacional.

Para que la opinión pública internacional sea favorable a una organización internacional, hace falta que dicha organización sea capaz de demostrar aquello de lo que informa y se vea en los hechos una escucha activa a dicha opinión pública

Bibliografía

- Asean Studies Center. (12 de mayo de 2017). 'Brexit', the European Union, and the 'Communication Deficit': A Lesson for ASEAN [Web log post]. Recuperado el 3 de octubre de 2017 de <http://asc.fisipol.ugm.ac.id/brexit-european-union-communication-deficit-lesson-asean/>
- Berridge, G. (2010). *Diplomacy: theory and practice*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Canel, M. J. (2010). *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Technos.
- Castells, M. (2008). The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 78-93.
- Comisión Europea. (2006). *White Paper on a European Communication Policy*. Recuperado de http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_en.pdf
- Congreso de Estados Unidos. (2016). *United States Contributions to International Organizations*. Washington, D. C.: Departamento de Estado de EE. UU.
- Departamento de Información Pública de Naciones Unidas. (2008). Centros de Información de Naciones Unidas. ¿Qué hacemos? Recuperado el 12 de agosto de 2017 de <https://unic.un.org/aroundworld/unics/es/whatWeDo/index.asp>
- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology*, 33, 449-472.
- Elster, J. (1989). *Nuts and Bolts for the social sciences*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Escalona, N. (2015). *Comunicación de instituciones públicas*. Barcelona: UOC.
- Fehl, C. (2004). Explaining the International Criminal Court: A 'Practice Test' for Rationalist and Constructivist Approaches. *European Journal of International Relations*, 10(3), 357-394.
- FMI. (abril de 2016). International Monetary Fund Factsheet. *El FMI y las organizaciones de la sociedad civil*. Recuperado el 12 de agosto de 2017 de <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/civs.pdf>
- Gallego, J. (26 de mayo de 2014). La participación total en la UE sube por primera vez y llega al 43,09%. *El Mundo*.
- Gallup News. (5 de febrero de 2017). Gallup News. *United Nations*. Recuperado el 7 de septiembre de 2017 de <http://news.gallup.com/poll/116347/united-nations.aspx>
- Martin, C., & Jagla, L. (2013). *Integrating Diplomacy and Social Media*. Washington, D. C.: The Aspen Institute.
- Martin, L. (septiembre de 1992). Interests, power, and multilateralism. *International Organization*, 765-792.
- Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5-49.
- Miyashita, A. (2007). Where do norms come from? Foundations of Japan's postwar pacifism. *International Relations of the Asia-Pacific*, 7, 99-120.

- Nye, J. S. (2004). *Soft power: the means to success in world politics*. Nueva York: Public Affairs.
- Reinhard, K. (2009). American Business and its Role in Public Diplomacy. En N. Y. Snow (Ed.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy* (pp. 195-200). Nueva York: Taylor & Francis.
- Reinstein, L. (2014). Non-State Actors: 21st Century Activism for Influencing Public Policy. *Journal of Diplomacy*, 57-60.
- Ruvalcaba García, A. (2007). *How television failed to integrate Europe*. Ginebra: Institut européen de l'Université de Genève.
- Taylor, P. M. (2009). Public Diplomacy and Strategic Communications. En N. Y. Snow (Ed.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy* (pp. 12-23). Nueva York: Taylor & Francis.
- Vilajosana, J. M. (abril-junio de 1999). La justificación de la abstención. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (104), 165-180.
- Waisbord, S. (2007). ¿Dónde está la Comunicación en las metas del milenio de la ONU? *Estudios venezolanos de comunicación*, (137), 10-14.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 391-425.



DISCRIMINACIÓN LABORAL EN LA INDUSTRIA AZUCARERA DOMINICANA

Labour Discrimination in the Dominican Sugar Industry

Laura Revuelta Guerrero

Doble Grado en Relaciones Internacionales - Traducción e Interpretación
Comillas CIHS

E-mail: laurargsantacruz@hotmail.com

[@laurargst21](https://twitter.com/laurargst21)



Autor

Los dueños de los bateyes azucareros en República Dominicana muestran poco interés a la hora de proteger laboralmente a los haitianos que trabajan en sus plantaciones, cuyas familias apenas tienen cubiertas las necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda. Mediante una mayor difusión de los instrumentos jurídicos disponibles según el sistema laboral, es posible mejorar la situación e incrementar las demandas judiciales contra las violaciones de derechos cometidas por los consorcios azucareros. Para ello, es necesario realizar un análisis de las violaciones laborales contra los trabajadores haitianos en los bateyes y buscar medidas jurídicas adecuadas para proteger sus derechos y eliminar una discriminación histórica basada en las diferencias étnicas y culturales entre dominicanos y haitianos.



Resumen

Sugar companies in the Dominican Republic barely show any concern for the Haitian cane cutters working on the plantations. Their employees suffer a precarious situation in terms of food, health, and housing. By raising awareness on the availability of instruments provided by the legal system, the situation of Haitian workers could improve considerably, as workers could base their complaints against the owners of the sugar industry for violating labour rights on a legal framework. In order to protect these rights and eliminate any sort of labour discrimination against Haitians based on their ethnicity and cultural differences, it is necessary to analyse all labour rights violations committed against Haitians at the workplace –known as “batey”– and search for legal measures to ensure that the sugar industry complies with international and national law.



Abstract

República Dominicana; inmigración; racismo; bateyes; derechos laborales.

Dominican Republic; immigration; racism; bateys; labour rights.



Key words

Recibido: 09-09-2017. Aceptado: 22-06-2018.



Fechas

1. Introducción

Entre 1900 y 1980 tuvo su apogeo el movimiento de migración haitiana hacia las plantaciones azucareras en República Dominicana para cortar y transportar la caña de azúcar durante el periodo de cosecha. Mientras que otros países productores de azúcar han mecanizado este proceso, en la industria dominicana predomina el trabajo manual, desempeñado en su gran mayoría por trabajadores procedentes de Haití. Hoy en día, perduran las características socioeconómicas de un proceso que comenzó hace más de un siglo y que siempre ha estado determinado por la mano de obra barata, la discriminación hacia los trabajadores de origen haitiano y la explotación laboral. Los macheteros haitianos que trabajan en los cañaverales dominicanos ejercen lo que debería ser una profesión digna y protegida por los derechos laborales establecidos en el marco internacional, a su vez recogidos en la legislación del país donde prestan sus servicios. Sin embargo, su situación actual se caracteriza por la violación de sus derechos laborales y una falta notable de esfuerzo gubernamental y empresarial por proteger y ampliar estos derechos.

La gran mayoría de los picadores de caña vive hacinada en bateyes, unas viviendas rurales que pertenecen a las empresas azucareras y que consisten en un conjunto de barracas en mitad de los cañaverales sin acceso a servicios básicos como sanidad, transporte o colegios. Las condiciones de vida en los bateyes se encuentran por debajo del umbral de la pobreza y en su interior se produce a diario la violación de los derechos humanos más básicos. Las que en un principio estaban destinadas a ser viviendas temporales durante la cosecha se han convertido en el hogar permanente de miles de personas que deciden no volver a Haití al finalizar la zafra por falta de medios. Las familias de los trabajadores también forman parte de los bateyes y sufren las consecuencias directas de la negligencia de los derechos laborales por parte de los propietarios, el Gobierno y las empresas extranjeras que adquieren el azúcar. Además, la situación es aceptada con pasividad por la población dominicana y la opinión pública, a excepción de una minoría activista que lleva más de una década luchando por consolidar los derechos laborales de los trabajadores haitianos.

Los avances logrados hasta la fecha se limitan a un número reducido de bateyes, cuyos propietarios han sido objeto de una intensa campaña de promoción de los derechos laborales y múltiples demandas judiciales emprendidas por activistas. Estos avances son significativos, pero apenas han trascendido en la realidad cotidiana de los bateyes. El progreso conseguido también demuestra que para establecer unas condiciones de vida más dignas es necesario, en primer lugar, que los propios trabajadores se reconozcan como sujetos de derecho y se acojan a ello, informándose y siendo informados de las fuentes jurídicas a las que pueden acudir. Al mismo tiempo, la sensibilización del problema en el plano internacional ha derivado en una mayor injerencia por parte de organizaciones externas, cuyas demandas han provocado una reacción negativa en la opinión pública dominicana y entre la élite política, contribuyendo al avivamiento del conflicto interno nacional entre dominicanos e inmigrantes haitianos o dominicanos de origen haitiano.

Entre 1900 y 1980 tuvo su apogeo el movimiento de migración haitiana hacia las plantaciones azucareras en República Dominicana

2. Inmigración haitiana y racismo

La historia de los afrodescendientes del Caribe se ha caracterizado siempre por cuestiones de discriminación en cuanto a invisibilidad jurídica, aislamiento y graves dificultades socioeconómicas (CIDH, 2015, p. 56). En concreto, la discriminación hacia los haitianos

o dominicanos de origen haitiano es una actitud originada por motivos históricos que han condicionado la mentalidad del pueblo dominicano desde la era colonial. Hasta el siglo XIX, La Española estaba administrada por España y Francia. La independencia de Haití en 1804 fue un proceso histórico revolucionario para los esclavos negros, los primeros del continente en independizarse de su metrópolis tras EE. UU. (Martínez Abreu, 2008). Mientras tanto, el lado oriental de la isla se había desligado de España sin llegar a obtener la independencia, por lo que en 1822 Haití invadió toda la isla y erradicó la esclavitud. El invasor haitiano, Boyer, tomó medidas extremas como la expropiación de tierras, la restricción del español o las actitudes xenófobas hacia los blancos (Jansen, 2007). Aquella ocupación de más de dos décadas desencadenó una situación política tan violenta e inestable que produjo “cicatrices profundas en la psique dominicana” (Antoni, 2012, citada en Smith, 2014).

Este hecho histórico es el que ha moldeado desde entonces la idea de la defensa nacional y la soberanía del pueblo dominicano en antagonismo con el invasor haitiano, incompatible con la tradición cultural y lingüística de los dominicanos. La hostilidad hacia los haitianos, por tanto, está constituida por un conjunto de actitudes y costumbres fuertemente enraizadas en la historia del pueblo dominicano, a las que se suman también las políticas dictatoriales y presidenciales del siglo XX que explotaron al máximo la presencia de un enemigo interno para beneficio propio. Ejemplo de ello fue la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo (1930-1961). Para consolidar el poder y unificar el país, Trujillo necesitaba valerse de un enemigo común. Logró su propósito degradando el estatus de los inmigrantes haitianos y creando una identidad nacional ligada a los orígenes hispánicos y europeos del pueblo dominicano, es decir, popularizó la idea de que el pueblo dominicano era de raíces blancas, hispánicas y católicas, mientras que el haitiano era negro, africano y practicaba el vudú (CIDH, 2015).

Además, en 1937 se produjo la masacre de miles de haitianos para limpiar la frontera. Fue conocida como La masacre del perejil, ya que a los sospechosos de ser haitianos se les pedía que pronunciaran el término “perejil” para comprobar si eran dominicanos (pronunciado con la “r”) o haitianos (con la “l”) (Riveros, 2014, p. 23). Durante la matanza, solo se protegió a aquellos que se encontraban en ingenios azucareros de propiedad estadounidense. Más adelante, hubo numerosos casos de inmigrantes haitianos que eran detenidos y conducidos a los bateyes, único lugar del país donde estaban a salvo de la deportación, ya que para el Gobierno, propietario clave de la caña de azúcar, suponían una mano de obra imprescindible (Verité, 2012; Riveros, 2014). En consecuencia, la inmigración haitiana ha quedado asociada desde entonces a la imagen del bracero y la explotación de la caña de azúcar, limitando las posibilidades de los descendientes de haitianos de ascender en la escala social y expandir sus posibilidades económicas a otros sectores laborales.

En la actualidad, la élite política, la prensa y numerosas personalidades con influencia pública siguen evocando la invasión haitiana de 1822 para justificar y llevar a cabo políticas discriminatorias contra el colectivo haitiano (Fletcher & Miller, 2004). El color de la piel es el elemento más distintivo de esta discriminación racista que las élites utilizan para jerarquizar y controlar a la sociedad dominicana (Smith, 2014). Para ello, se hace hincapié en las diferencias culturales entre ambos pueblos, señalando que los haitianos fueron traídos desde Nigeria por los franceses y han mantenido desde entonces su acervo cultural, desde el creole hasta el vudú, considerados incompatibles con las aspiraciones europeístas de la dominicanidad (Martínez Abreu, 2008). Las proyecciones de favoritismo racial se dan incluso en la literatura académica: los libros de texto escolares en República Dominicana reflejan estereotipos

En la actualidad, la élite política, la prensa y numerosas personalidades siguen evocando la invasión haitiana de 1822 para justificar y llevar a cabo políticas discriminatorias contra el colectivo haitiano

haitianos y, en general, las palabras “negro” y “haitiano” se asocian a connotaciones negativas e incluso tendencias delictivas (Smith, 2014). Los activistas defensores de los haitianos y sus derechos laborales temen las repercusiones sobre el colectivo haitiano. De hecho, una de las incongruencias de esta problemática es que, cuanto más se avanza en cuestiones de derechos laborales de trabajadores haitianos, más incrementa la hostilidad hacia ellos y el riesgo de exclusión social (Fletcher & Miller, 2004).

3. Los bateyes y el sector azucarero

La explotación de la caña de azúcar ha dependido tradicionalmente de trabajadores extranjeros, sobre todo en lo que concierne al corte y tirado de la caña, la actividad más dura en la producción del azúcar por la actividad física que conlleva y el uso de los machetes. De hecho, un 85% de los accidentes laborales de República Dominicana ocurren en los cañaverales (Ferguson, 2003). La dureza de las condiciones fue precisamente lo que obligó a las azucareras a contratar mano de obra inmigrante dispuesta a realizar el trabajo, hasta tal punto que los primeros braceros haitianos se establecieron en República Dominicana antes de 1844 (Martínez Abreu, 2008). En cualquier caso, la etapa de expansión consolidada de la industria azucarera se produjo entre 1874 y 1900, sobre todo a partir de la subida de los precios mundiales del azúcar y la injerencia comercial de Estados Unidos en el Caribe de 1918 en adelante (Riveros, 2014).

Durante esta etapa de crecimiento, existían tres productores principales: Vicini, Cuban Dominican Sugar Co. y South Porto Rico Sugar Co. Más adelante, en la década de los años 50, el dictador Trujillo nacionalizó el sector y pasó a ser propietario de la mayoría de los ingenios de la isla. Durante esta época, la mano de obra y las condiciones de vida dependían de los acuerdos gubernamentales entre República Dominicana y Haití. Fue entonces cuando se creó el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), una empresa dependiente del gobierno que controlaba la mayoría de los ingenios y, teóricamente, suministraba servicios básicos tanto en ingenios como en bateyes hasta la privatización de 1999 (Verité, 2012, pp. 94, 102). El colapso de la industria se produjo a finales de los años 80 tras la caída de los precios internacionales en el mercado, las políticas ineficaces y poco transparentes de la CEA y la disminución de la cuota de importación estadounidense, lo cual causó estragos no solo en el sector azucarero (Wooding & Moseley-Williams, 2004).

En la actualidad, la producción permanece en niveles bajos en comparación con la importancia que llegó a tener a mediados del siglo XX y depende fundamentalmente de grandes grupos privados, algunos de los cuales llevan décadas en el negocio: consorcio Vicini, Central Romana, Pringamosa, Caña Brava o Barahona son algunos de los más destacables (Ferguson, 2003). En resumen, la privatización ha conllevado el deterioro de los servicios básicos que antes suministraba el Estado y las condiciones de vida en los bateyes han empeorado. Según el estudio de Martínez Abreu (2008), hoy en día hay constancia de 203 bateyes en funcionamiento pertenecientes al sector público, es decir, al Consejo Estatal del Azúcar (CEA). A esto se sumaban otros 113 en el sector privado. En conjunto, unas 30.000 familias residen en los bateyes, aunque la cifra exacta es difícil de calcular. A su vez, los bateyes se dividen en cuatro categorías según la pertenencia y la localización. Existen los bateyes públicos, pertenecientes al Estado, y los bateyes privados, controlados por compañías dominicanas o extranjeras. Por otro lado, pueden catalogarse como centrales, si se sitúan cerca del ingenio, en cuyo caso las labores son de tipo industrial y el complejo se considera urbano, o agrícolas, conformados por una comunidad rural que trabaja en la siembra, el corte, la carga, el peso y el transporte de la caña.

La explotación de la caña de azúcar ha dependido tradicionalmente de trabajadores extranjeros, sobre todo en lo que concierne al corte y tirado de la caña

En la actualidad, los habitantes de los bateyes suelen ser picadores temporales empleados durante la zafra o residentes permanentes indocumentados, hijos de haitianos nacidos en la República Dominicana (Martínez Abreu, 2008). En conjunto, los bateyes constituyen comunidades incomunicadas con el centro urbano y el sistema sanitario, pero dependientes de las decisiones del consorcio en cuanto a infraestructura, servicios básicos o sanidad (Oliver Barceló, 2014). El batey es, en palabras de Natalia Riveros (2014, p. 19), “una sociedad dentro de otra”, cuya independencia del exterior ha contribuido a intensificar la explotación laboral de sus habitantes. La barrera del idioma, la discriminación étnica y la dependencia de los empleadores para tener acceso a servicios básicos son otras de las razones por las que en los bateyes siempre ha habido una particular preferencia por la mano de obra haitiana (Riveros, 2014).

4. Derechos laborales

Durante la dictadura de Trujillo, el Estado se apropió de la industria azucarera y firmó los primeros acuerdos binacionales entre Haití y la República Dominicana para la contratación de braceros de nacionalidad haitiana. Estos acuerdos detallaban los pasos necesarios para el reclutamiento de los jornaleros haitianos, incluyendo un modelo de contrato individual que el obrero debía firmar con el ingenio contratante (Riveros, 2014, p. 37). También mencionaban a las familias de los trabajadores y la obligación del Estado de encargarse de los trámites y gastos de documentación, permiso de viaje, certificado de salud y tarjeta de inscripción. Aunque las condiciones no siempre se cumplían, estos acuerdos estaban regulados por ley y controlados por las autoridades. Pero a mediados de la década de 1960, el CEA pasó a controlar los acuerdos y estos dejaron de incluir los contratos laborales en los anexos. También desapareció la obligación del CEA de gestionar los trámites de documentación, produciéndose poco a poco el desplome de la administración estatal del negocio hasta que los acuerdos gubernamentales finalizaron en 1984 (Riveros, 2014).

Para entonces, la violación de los derechos humanos en los bateyes ya había empezado a atraer la atención de organismos internacionales. Las críticas en los medios de comunicación se intensificaron durante la presidencia de Joaquín Balaguer en la década de 1990. El presidente se vio obligado a emitir el Decreto 417-90, que instaba al CEA a garantizar la formalidad de las contrataciones, el respeto hacia los picadores de caña y la regularización de su estatus migratorio. No obstante, dicha medida apenas tuvo efectos reales debido a su poca profundidad y las protestas internacionales no remitieron (CIDH, 1991). Esto, sumado a la crisis económica del sector, agilizó la salida del Estado y la penetración de las empresas privadas en la industria azucarera. Desde entonces, la producción del azúcar ha quedado en manos de un grupo reducido de familias que ya contaban con experiencia empresarial en el sector antes de que Trujillo llegase al poder. El resurgimiento de los ingenios privados y su aprovechamiento de la mala gestión estatal de los trámites laborales y migratorios se ha traducido en un posicionamiento vulnerable para los haitianos que emigran a los campos de azúcar en busca de trabajo.

Durante la privatización se aprobó también el Código de Trabajo (1992, Ley 16-92), un proyecto que cumplía los requisitos de la OIT e incorporaba novedades como el derecho a huelga y la creación de sindicatos, la igualdad entre hombres y mujeres o el establecimiento oficial de tribunales para resolver conflictos laborales (Verité, 2012, p. 87). El Código de Trabajo dominicano incluye una sección sobre el trabajo del campo (título VI, libro IV) que especifica las particularidades del trabajo agrícola, en especial el de los picadores de caña. El artículo

Durante la dictadura de Trujillo la violación de los derechos humanos en los bateyes ya había empezado a atraer la atención de organismos internacionales

145 define a los braceros como trabajadores empleados exclusivamente en el trabajo agrícola y el título VI concreta que los trabajadores agrícolas solo se consideran como tal si no han emprendido actividades industriales o comerciales. Aunque regula el trabajo agrícola según las disposiciones generales del código, hay excepciones en materias como las jornadas de trabajo, con un máximo de 10 horas al día cuando lo habitual es 8 (SITEAL, 1992). Esto da pie a que los dueños del ingenio se tomen una libertad excesiva para establecer las jornadas laborales sin atender las necesidades de sus empleados.

De forma similar, existen otras regulaciones dentro del código que diferencian el trabajo de los braceros de otras actividades laborales dominicanas. Por ejemplo, el artículo 30 establece que los contratos estacionales del sector azucarero han de ser considerados contratos laborales por tiempo indefinido cuyos periodos de prestación de servicios se acumularán por zafras consecutivas para determinar los derechos del trabajador. En la misma línea, el artículo 145 aprueba la concesión de permisos de una duración máxima de 12 meses para contratar a braceros haitianos que no cuenten con los requisitos migratorios legales (SITEAL, 1992). En cuanto a la modalidad de pago, el artículo 208 obliga a que las retribuciones a los trabajadores de empresas agrícolas se efectúen en plazos de catorce días como máximo.

El Código de Trabajo queda complementado por otras normativas como la Resolución 52/2004 del Ministerio de Trabajo, por la cual se define el corte y transporte de la caña como una actividad laboral peligrosa no apta para menores de 18 años (Verité, 2012, pp. 87-89). Asimismo, el Comité Nacional de Salario establece un salario mínimo de 110 pesos por jornada laboral de 8 horas para los picadores de caña. Las dificultades de los braceros haitianos provienen en parte de la clasificación de extranjeros residentes y no residentes establecida por la Ley 285-04 sobre migración (Riveros, 2014, p. 46). Los braceros son considerados trabajadores temporales, pese a que más del 50% del total de braceros haitianos reside en los bateyes permanentemente. Esta condición de trabajador temporal significa que solo tienen permiso para permanecer en una zona geográfica determinada: el batey donde han sido contratados. Con ello, la ley consolida una tendencia que empezó a tomar forma con los primeros acuerdos binacionales: la restricción de movilidad del bracero haitiano dentro de su batey.

En un plano más específico, la presión ejercida sobre el grupo Vicini ha obligado a una de las empresas azucareras más grandes de la isla a formalizar los contratos de sus trabajadores por escrito. Este nuevo modelo especifica la modalidad de pago, el horario laboral, las prestaciones sociales y los incentivos. Aunque existen dudas fundamentadas sobre la aplicación real de estos contratos, su existencia corrobora la disposición de algunos consorcios a gestionar la contratación de braceros conforme a la normativa vigente y en cumplimiento con sus derechos. Así, el contrato incluye aspectos avanzados como la paga semanal en vez de quincenal, el bono de estímulo por resultados, los pasos para el proceso de quejas y reclamaciones, la atención médica especializada, equipos de protección contra accidentes laborales, un máximo de 10 horas diarias de trabajo, la paga de Navidad o las tarifas exactas de pago por las toneladas métricas de caña cortada. Por último, el contrato establece que, en caso de violación, la firma del trabajador y la empresa constituye un elemento valioso como prueba ante los tribunales. Sin embargo, pese a la existencia de contratos formalizados y leyes que regulan estas condiciones de trabajo, siguen produciéndose a diario violaciones de derechos laborales en los bateyes azucareros, como se muestra en la siguiente recopilación.

La presión ejercida sobre el grupo Vicini ha obligado a una de las empresas azucareras más grandes de la isla a formalizar los contratos de sus trabajadores por escrito

5. Violación sistemática de derechos laborales

Clasificación	Fuentes
Agresiones violentas	CIDH, 1991; Haney, 2009; Hartley, 2013; Olmedo, 2003; Verité, 2012.
Atención médica deficiente o inexistente	ADOPLAFAM & Coalición Pro-Bateyes, 2007; CIDH, 2015; Clarkson-Montesinos Institute, 2000; Curnutte, 2013; Ferguson, 2003; Haney, 2009; Hartley, 2000; Martínez Abreu, 2008; Oliver Barceló, 2014; Verité, 2012.
Detenciones y deportaciones arbitrarias	Amnistía Internacional, 2016; CIDH, 2015; CIDH, 1991; Fletcher & Miller, 2004; Moseley-Williams, Gilles, & Tejada, 2005; Verité, 2012; Wooding & Moseley-Williams, 2004.
Falta de contratos escritos	Clarkson-Montesinos Institute, 2017; Hartley, 2000; Martínez Abreu, 2008; Olmedo, 2003; Rego, 2009; Riveros, 2014; Wooding & Moseley-Williams, 2004.
Falta de movilidad geográfica	CIDH, 2015; CIDH, 1991; Haney, 2009; Riveros, 2014; Verité, 2012
Hacinamiento en las viviendas	ADOPLAFAM & Coalición Pro-Bateyes, 2007; CIDH, 2015; Haney, 2009; Hartley, 2000; Martínez Abreu, 2008; Olmedo, 2003.
Jornada laboral de más de 12 horas	Bednarzik & Kern, 2013; Curnutte, 2013; Haney, 2009; Riveros, 2014; Verité, 2012.
Manipulación del peso de la caña	CIDH, 1991; Clarkson-Montesinos Institute, 2017; Curnutte, 2013; Riveros, 2014; Verité, 2012.
No concesión de pensiones y otras prestaciones laborales	CIDH, 2015; CIDH, 1991; Clarkson-Montesinos Institute, 2017; Rego, 2009; Riveros, 2014; Verité, 2012; Wooding & Moseley-Williams, 2004.
Privación de la nacionalidad y retención de documentos	Amnistía Internacional, 2016; CIDH, 2015; Martínez Abreu, 2008.
Prohibición de crear sindicatos	Clarkson-Montesinos Institute, 2017; Haney, 2009.
Retención parcial del salario	CIDH, 1991; Hartley, 2000; Riveros, 2014; Verité, 2012.
Salario en forma de cupones	CIDH, 2015; Hartley, 2000; Verité, 2012.
Servicios básicos deficientes: agua potable, electricidad, letrinas y recogida de basura	ADOPLAFAM & Coalición Pro-Bateyes, 2007; CIDH, 2015; Clarkson-Montesinos Institute, 2000; Clarkson-Montesinos Institute, 2017; Curnutte, 2013; Ferguson, 2003; Haney, 2009; Hartley, 2000; Martínez Abreu, 2008; Oliver Barceló, 2014; Olmedo, 2003; Riveros, 2014; Verité, 2012.
Trabajo forzado	Verité, 2012; CIDH, 1991; Clarkson-Montesinos Institute, 2017; Curnutte, 2013; Ferguson, 2003; Verité, 2012.
Trabajo infantil	CIDH, 2015; CIDH, 1991; Clarkson-Montesinos Institute, 2017; Curnutte, 2013; Ferguson, 2003.
Tráfico de inmigrantes y reclutamiento clandestino	CIDH, 1991; Clarkson-Montesinos Institute, 2017; Ferguson, 2003; Haney, 2009; Hartley, 2000; Hartley, 2013; Olmedo, 2003; Riveros, 2014.
Violación del salario mínimo	CIDH, 1991; Curnutte, 2013; Hartley, 2000.

6. El caso del consorcio Vicini

En la actualidad, la familia Vicini –un grupo empresarial de origen italiano– es la segunda productora nacional después de Central Romana. Su influencia en los asuntos económicos y políticos del país se remonta a 1920, con presencia en la producción azucarera, la política, los medios de comunicación y el sector bancario (Haney, 2009). La llegada del sacerdote Christopher Hartley a sus bateyes supuso un cambio en la gestión de los asuntos internos del grupo, puesto que, hasta ese momento, nadie se había enfrentado a la familia Vicini de forma personal para defender los derechos laborales de sus trabajadores. Hartley Sartorius llegó a República Dominicana en 1997 y fue destinado a la parroquia de San José de los Llanos, una de las zonas donde se concentra el mayor número de bateyes de la isla. Su administración parroquial incluía 70 bateyes rurales en una extensión de más de 100.000 hectáreas de plantaciones. La mayoría de estos bateyes pertenecían al consorcio Vicini, pero el administrador del ingenio Cristóbal Colón había prohibido la entrada a las plantaciones a determinados miembros de

la Iglesia. Puesto que los bateyes formaban parte de su administración, el sacerdote se sintió obligado a visitarlos al cabo de tres meses, momento en el que descubrió la situación de pobreza en que se hallaban sumidos sus habitantes (Hartley, 2000).

En un documental dirigido por Bill Haney (*The Price of Sugar*, 2009), Christopher Hartley denunció la explotación de los picadores de caña y las condiciones de vida a las que estaban sometidos. Se descubrió que los trabajadores estaban vigilados por hombres armados y tenían prohibido abandonar el batey. Los tanques de agua de los que bebían estaban contaminados con heces humanas, como se constató tras analizar unas muestras (Hartley, 2000). El misionero trajo a médicos estadounidenses para que los habitantes de los bateyes se sometieran a una revisión médica. Tras la visita, la doctora Kim Wilson declaró que los bateyes se encontraban en un nivel de pobreza extrema (Haney, 2009). Una de las personas que colaboró con Hartley en los bateyes, Gerdis C. S., constató que los trabajadores estaban obligados a cobrar su sueldo en cheques en vez de en metálico, por lo que se veían forzados a gastarlo en los pequeños comercios dentro del batey. También corroboró la falta de libertad física denunciada por Hartley, hasta el punto de que sufrían abusos físicos cuando no se sometían a las reglas de los empleadores y los encerraban en cuartos para que no intentaran huir.

Asimismo, el padre Christopher viajó a la zona fronteriza con Haití, Puerto Escondido, y grabó con una cámara el traspaso ilegal de inmigrantes a República Dominicana. El proceso pudo ser localizado gracias a la confesión de uno de los buscones contratado por el consorcio Vicini: un inmigrante haitiano que llevaba 5 años ejerciendo como traficante de inmigrantes en la frontera y cuyo trabajo consistía en trasladar a los futuros braceros haitianos al lado dominicano de la frontera mediante el soborno de las fuerzas de seguridad (Hartley, Testimonio de Darío contra la familia Vicini, 2013). Igualmente grave es el hecho de que a los haitianos se les confisque cualquier documento de identidad que lleven encima. La falta de papeles supone que pueden ser deportados en cualquier momento, salvo dentro de su batey, lo cual restringe automáticamente su derecho a la libre circulación (Haney, 2009).

En el año 2000, el representante del consorcio Vicini publicó un comunicado desmintiendo las denuncias de Hartley, que contestó con un informe en el que detallaba las condiciones de vida en los bateyes y proponía una solución. Mencionaba, entre otras, la falta de atención médica, ya que solo funcionaba uno de los 5 dispensarios médicos del ingenio Cristóbal Colón; el elevado número de enfermos de sida y tuberculosis; el estado deplorable de las viviendas, cubículos de 9 m²; la falta de letrinas, agua potable y electricidad; la ausencia de contratos escritos y la retención del incentivo salarial (Hartley, 2000). Hartley también exigía que, al firmar el contrato, se especificara la identidad del trabajador, el tipo de actividad desempeñada, el salario, las condiciones y los derechos laborales.

Los últimos años de la estancia de Hartley en San José de los Llanos fueron los más conflictivos, sobre todo después de que se produjera una huelga simultánea en 23 bateyes que obligó al consorcio Vicini a acceder a las reivindicaciones de los braceros (Haney, 2009). En esos años, el misionero recibía cartas anónimas con amenazas de muerte y se organizaban manifestaciones para avivar el enfrentamiento. Llegaron a producirse incendios y a apedrearse las casas de los activistas que favorecían a los haitianos. Finalmente, la presión del grupo Vicini y los conflictos sociales que la campaña desencadenó en la diócesis obligaron al obispo Ozoria a retirar su apoyo al misionero Hartley, que abandonó la isla en octubre de 2006 tras una estancia en los bateyes de casi una década, pero no por ello dejando de lado la lucha de los braceros. El lanzamiento

El lanzamiento del documental The Price of Sugar en 2007 y la exposición fotográfica Esclavos en el Paraíso cambiaron la forma en la que el público contemplaba el sector azucarero

del documental *The Price of Sugar* en 2007 y la exposición fotográfica *Esclavos en el Paraíso* cambiaron la forma en la que el público contemplaba el sector azucarero. Los documentales de denuncia como *The Sugar Babies* o *Inferno di zucchero*, los reportajes del premio Pulitzer Gerardo Reyes, la publicación de libros como *Esclavos en el Paraíso* o *En el púlpito de la miseria* y la implicación de personajes influyentes como Paul Newman, Robert de Niro y Jodie Foster, contribuyeron a difundir las violaciones laborales de los braceros haitianos; una avalancha que el grupo Vicini intentó contrarrestar invirtiendo más de 500.000 dólares en el lobby Patton-Boggs para defender su imagen corporativa en Estados Unidos (Núñez, 2016).

7. Conclusiones

Los avances logrados hasta la fecha en materia de derechos laborales de los trabajadores haitianos pueden distribuirse en cuatro grandes categorías: el impacto en los medios de comunicación internacionales, la creación de instituciones y órganos para remediar el problema, las medidas jurídicas que han tomado estas instituciones y la reforma interna del sector azucarero, así como las mejoras laborales para los picadores de caña haitianos en República Dominicana. Para empezar, se han publicado numerosos estudios de denuncia sobre las condiciones de pobreza extrema en los bateyes dominicanos y la problemática de la discriminación hacia los haitianos. Organismos como Amnistía Internacional, Human Rights Watch, la OEA, la OIT y distintas agencias de Naciones Unidas publicaron informes y encuestas realizadas en los bateyes para medir los niveles de explotación laboral, trabajo forzado y actitudes de racismo. Además, la lucha de los activistas en defensa de los derechos laborales de los picadores de caña ha seguido reflejándose en múltiples medios de comunicación con resonancia mundial, como *The Economist*, *Al-Jazeera*, *The New York Times*, *The Washington Post*, *CNN*, *BBC* o *Financial Times*.

Las denuncias han dado lugar a la creación de instituciones para proteger al colectivo haitiano en República Dominicana de la discriminación socioeconómica. Aunque estas entidades tienen un objetivo común, se han especializado en distintas ramas. MOSCHTA (Movimiento Sociocultural de los Trabajadores Haitianos), que proporciona atención médica a los picadores de caña, ha expandido sus áreas de actuación al potenciamiento y la representación de los trabajadores de la caña de azúcar. MUDHA (Movimiento de Mujeres Dominico-Haitianas) se creó en 1983 para mejorar las condiciones de vida de las mujeres y los hijos de los trabajadores haitianos. De forma similar surgió en 1997 la ONG Batey Relief Alliance, cuyos proyectos se centran en el desarrollo socioeconómico y sanitario de personas en situación de pobreza extrema, con especial hincapié en el Caribe.

En un plano más específico existen otras instituciones dedicadas al sector azucarero: por un lado, Clarkson-Montesinos Institute, una entidad conformada por un grupo de abogados, economistas y periodistas que denuncian el tráfico de inmigrantes, la explotación laboral y la violación de derechos laborales en la industria azucarera; y, por el otro, la entidad Bonsucro, encargada de emitir certificados de calidad para los productores de caña de azúcar que cumplan con la normativa establecida por la UE en cuanto a sostenibilidad, derechos humanos y el respeto al ecosistema y la biodiversidad. Por último, es importante mencionar otras instituciones como Solidaridad Fronteriza, Fundación Pringamosa y la Asociación Scalabriniana al Servicio de la Movilidad Humana (ASCALA), puesto que todas ellas han facilitado la labor de investigadores académicos en los bateyes.

Por todo ello, los avances conseguidos para erradicar la discriminación laboral en los bateyes dominicanos deben considerarse aún recientes y, la promulgación de medidas, carente de profundidad

Los avances jurídicos no se han limitado a la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional de República Dominicana o la Corte Interamericana, sino que han interferido en los acuerdos comerciales que Europa y Estados Unidos mantienen con las empresas dominicanas exportadoras de azúcar. En 2013, el departamento de trabajo de EE. UU. (USDOL, por sus siglas en inglés) publicó un informe donde confirmaba las acusaciones realizadas por distintas organizaciones de derechos humanos y resaltaba que las violaciones laborales en los bateyes azucareros de República Dominicana contradecían el acuerdo de libre comercio firmado en 2004 entre EE. UU. y RD, mejor conocido como CAFTA Trade Agreement (Curnutte, 2013). A raíz de este informe, USDOL destinó 10 millones de dólares a la aplicación de medidas locales para evitar la violación de derechos humanos y laborales en el sector azucarero. Por su parte, el instituto español Clarkson-Montesinos ha denunciado ante la Unión Europea la violación de los requisitos del Acuerdo de Asociación Económica con la República Dominicana y otros países del Caribe firmado en 2008 entre la UE y RD (Clarkson-Montesinos Institute, 2017).

En tercer lugar, la CIDH y la OIT han reconocido los esfuerzos del Estado dominicano por incentivar el Plan de Regularización Migratoria, así como otros programas de orientación y campañas publicitarias destinados a abordar la cuestión discriminatoria de los haitianos (CIDH, 2015; OIT, 2017). Dentro de los bateyes, cada vez se concede más importancia a las estrategias de empoderamiento mediante la concienciación en cuanto a derechos civiles y laborales. Un ejemplo es el Programa Caribe-Haití de asesoramiento durante el proceso migratorio y el inicio del trabajo, ideado por la Federación Luterana Mundial (Moseley-Williams et al., 2005). Pese a los obstáculos pendientes, lo fundamental es que los trabajadores han asimilado la importancia de defender sus derechos. Por ejemplo, cerca de 500 braceros haitianos interpusieron una demanda laboral en 2006 solicitando el reconocimiento de las horas trabajadas a través de un contrato escrito para garantizar el acceso a las bonificaciones anuales correspondientes (Riveros, 2014, p. 52). No obstante, la aplicación de contratos laborales en línea con la normativa vigente se limita por ahora a los bateyes del grupo Vicini; es más, aún no puede confirmarse que los derechos de los trabajadores suscritos a este contrato se estén respetando en su totalidad.

Por todo ello, los avances conseguidos para erradicar la discriminación laboral en los bateyes dominicanos deben considerarse aún recientes y, la promulgación de medidas, carente de profundidad. Para resolver un conflicto cuyas raíces se remontan a la época colonial hace falta una transformación progresiva del pensamiento social dominicano que tendrá frutos a largo plazo. A fecha de hoy, siguen en marcha las deportaciones de inmigrantes ilegales y los ataques físicos y verbales contra el colectivo haitiano en República Dominicana. El Gobierno ha tomado medidas, como la Ley 169-14 sobre regulación migratoria, pero precisa de mayor iniciativa y cooperación con las organizaciones internacionales involucradas. Entre 1998 y 2015, la CIDH (2015) ha realizado un total de 16 audiencias, teniendo que reiterar varias de ellas a falta de respuesta por parte del Estado.

En los propios bateyes, las condiciones de vida están muy lejos de asemejarse a los parámetros laborales establecidos por la OIT. Siguen observándose múltiples casos de violaciones laborales y condiciones de verdadera explotación, trabajando más de 10 horas diarias, siete días por semana y cobrando un sueldo que solo les permite comprar una comida al día. Aunque exista el derecho a la seguridad social y a la jubilación, la mayoría no recibe nada por parte de las empresas cuando sufre un accidente laboral. Finalmente, la mayoría de los bateyes carecen de servicios básicos como agua, electricidad, escuelas y hospitales. Los hallazgos realizados por 9 organizaciones civiles para su encuesta sobre percepción de VIH/Sida y servicios sociales

Siguen observándose múltiples casos de violaciones laborales y condiciones de verdadera explotación, trabajando más de 10 horas diarias, siete días por semana y cobrando un sueldo que solo les permite comprar una comida al día

confirmaron que, de los 40 bateyes visitados, solo un 52% tenía agua potable (ADOPLAFAM & Coalición Pro-Bateyes, 2007, p. 6).

8. Fuentes jurídicas de apoyo

- » Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) – ONU
- » Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992) – ONU
- » Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) – ONU
- » Convenio sobre el trabajo forzoso (1930) – OIT
- » Convenio sobre la libertad sindical (1948) – OIT
- » Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949) – OIT
- » Convenio sobre igualdad de remuneración (1951) – OIT
- » Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (1957) – OIT
- » Convenio sobre la discriminación (1958) – OIT
- » Convenio sobre la edad mínima (1973) – OIT
- » Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978) – OEA
- » Declaración entre la República Dominicana y la República de Haití sobre las condiciones de contratación de sus nacionales (2002) – Gobiernos de Haití y RD
- » Decreto núm. 233-91 sobre repatriación de todos los trabajadores extranjeros menores de (16) años y mayores de (60) que trabajan como braceros en la siembra, corte y cultivo de la caña – Gobierno de Joaquín Balaguer
- » Código de Trabajo (1992) – Ministerio de Trabajo
- » Constitución Dominicana (2010) – Asamblea Nacional
- » Ley núm. 137-03 sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas – Congreso Nacional
- » Decreto núm. 522-06 sobre seguridad y salud en el trabajo – Ministerio de Trabajo
- » Ley núm. 285-04 sobre migración – Congreso Nacional
- » Resolución núm. 1-15 sobre salario mínimo nacional – Comité Nacional de Salarios

Bibliografía

- ADOPLAFAM & Coalición Pro-Bateyes. (2007). *Encuesta sobre acceso a servicios sociales para niños, niñas y adolescentes y percepción de VIH/sida en bateyes estatales de República Dominicana*. UNICEF.
- Amnistía Internacional. (2016). *Informe 2015/16: la situación de los derechos humanos en el mundo*. Londres: Amnistía Internacional Ltd.

- Barbero, L. (22 de enero de 2016). Los Fanjul, poder, dinero y azúcar. *El País*. Recuperado el 10 de marzo de 2017 de http://elpais.com/elpais/2016/01/22/estilo/1453468427_513054.html
- Bednarzik, R., & Kern, A. (2013). *Methodological Assessment of Research on Indicators of Forced Labor in the Supply Chain of Sugar in the Dominican Republic by Verité*. Washington: Georgetown University.
- Campbell, J. (2008). A growing concern: modern slavery and agricultural production in Brazil and South Asia. En S. Bania-Dobyns (eds.), *Human Rights & Human Welfare* (pp. 131-141).
- CIDH. (1991). Situación de los haitianos en República Dominicana. En *Informe anual 1991*. Recuperado el 13 de marzo de 2017 de <https://www.cidh.oas.org/annualrep/91span/cap.V.htm>
- Clarkson-Montesinos Institute. (28 de enero de 2000). Discurso del P. Christopher Hartley. *A cry for justice and freedom*. Recuperado de <https://clarksonmontesinosdotorg.files.wordpress.com/2013/11/discurso-del-father.pdf>
- Clarkson-Montesinos Institute. (marzo de 2017). Press Info. Recuperado el 10 de marzo de 2017 de <https://clarkson-montesinos.org/press-info/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en República Dominicana*. OAS.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (7 de octubre de 1999). Situación de los trabajadores migrantes haitianos y sus familias en la República Dominicana. En O. d. Americanos (Eds.), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*. Recuperado de <http://www.cidh.org/countryrep/rep.dominicana99sp/cap.9.htm>
- Curnutte, M. (3 de octubre de 2013). Labor Dept. finds bitterness in sugar workers' lives. *USA TODAY*. Recuperado el 10 de marzo de 2017 de <http://www.usatoday.com/story/news/nation/2013/10/03/sugar-workers-human-labor-rights/2919687/>
- Ferguson, J. (2003). *Migration in the Caribbean: Haiti, the Dominican Republic and Beyond*. Londres: Minority Rights Group International.
- Fletcher, L., & Miller, T. (julio de 2004). New Perspectives on Old Patterns: Forced Migration of Haitians in the Dominican Republic. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(4), 659-679.
- Haney, B. (Dir.). (2007). *The Price of Sugar (documentary)* [Película]. Estados Unidos.
- Hartley Sartorius, C. (16 de marzo de 2000). *Carta al Consorcio Vicini. Situación de los bateyes y sus moradores*. San José de los Llanos, San Pedro de Macorís, República Dominicana.
- Hartley, C. (24 de septiembre de 2013). Abusos a trabajadores en los bateyes de familia Vicini [video file]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=5jsyglRBQ6Y>
- Hartley, C. (25 de septiembre de 2013). Cementerio clandestino de la familia Vicini en batey Dos Hermanos. Asamblea trabajadores cañeros [video file]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=RFV5vOkyJAw>

- Hartley, C. (24 de septiembre de 2013). Testimonio de Darío contra la familia Vicini [video file]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=OuCmeNPPMkg>
- Hintzen, A. (2014). Extranjeros en Tránsito: La Evolución Histórica de Políticas Migratorias del Estado Dominicano. En *República Dominicana y Haití: El Derecho de Vivir* (pp. 213-231). Santo Domingo: Fundación Juan Bosch.
- Jansen, S. (2007). El “periodo de Boyer” (1822-1844) en Santo Domingo: situación sociolingüística y política del lenguaje. *Signos Lingüísticos*, 3(5), 21-43.
- Martínez Abreu, L. (19 de marzo de 2008). Informaciones desde la consultoría Nacional a la base Poblacional de Bateyes [web log post]. Recuperado de <http://bateydominicano.blogspot.com.es/2008/03/informaciones-de-la-base-poblacional-de.html>
- Martínez, S. (10 de enero de 2013). *Comment on evidence relating to forced labor in DR sugar, USDoL's List*. Connecticut: Department of Anthropology and Institute for Caribbean and Latin American Studies.
- Moseley-Williams, R., Gilles, C., y Tejeda, E. (2005). *Empoderamiento de inmigrantes haitianos/as y sus descendientes en República Dominicana*. Santo Domingo: Federación Luterana Mundial.
- MUDHA. (2005). *Una decisión para la historia. La verdad sobre la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Santo Domingo, República Dominicana: AJWS.
- MUDHA. (Febrero de 2014). *Seminario Nacional. Sentencia Tribunal Constitucional. Impacto social y comunitario. Análisis de la Sentencia (168-13) del Tribunal Constitucional desde una perspectiva social y comunitaria*. Santo Domingo, República Dominicana: Ana Paola van Dalen.
- Naciones Unidas. (abril de 2015). Análisis del Objetivo 8 relativo al trabajo decente para todos. *Crónica ONU*, 51(4). Recuperado el 7 de febrero de 2017 de <https://unchronicle.un.org/es/article/objetivo-8-lisis-del-objetivo-8-relativo-al-trabajo-decente-para-todos>
- NATLEX. (31 de agosto de 2014). *Base de datos sobre la legislación nacional del trabajo, la seguridad social y los derechos humanos*. Recuperado el 11 de febrero de 2017, de Búsqueda por país: República Dominicana http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.countrySubjects?p_lang=es&p_country=DOM
- NATLEX. (2017). Ley núm. 1692, de 29 de mayo de 1992, por la que se promulga el Código de Trabajo. *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado el 10 de febrero de 2017 de <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/29744/64852/S92DOM01.htm>
- NORMLEX. (2017). Ratificaciones de Dominicana, República. *Information System on International Labour Standards*. Recuperado el 11 de febrero de 2017 de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102930
- OEA. (2017). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nuestra estructura. Recuperado el 11 de febrero de 2017 de http://www.oas.org/es/acerca/comision_derechos_humanos.asp
- Official Journal of the European Union. (30 de octubre de 2008). Economic Partnership Agreement between between the CARIFORUM States and the European Community.

- Official Journal of the European Union*. Recuperado el 9 de marzo de 2017 de http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/february/tradoc_137971.pdf
- OIT. (2017). Acerca de la OIT. *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado el 10 de febrero de 2017 de <http://ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm>
- Oliver Barceló, M. (2014). Educación y desigualdad en los bateyes de la República Dominicana. *Educar*, 50(2), 403-425.
- Olmedo, I. (5 de enero de 2003). Un cura en el infierno. *El Mundo* (377).
- Pinder, S. O. (abril de 2009). The Dominican Republic and Central America Free Trade Agreement with the USA: Some Concerns. *Development in Practice*, 227-232.
- Rego, P. (27 de abril de 2009). La batalla final contra la esclavitud. *El Mundo* (706).
- Religión en Libertad. (21 de enero de 2016). El P. Hartley, misionero entre los esclavos de la caña y el desierto etíope, testimonia en Colmenar. *Religión en libertad*. Recuperado el 10 de marzo de 2017 de <http://www.religionenlibertad.com/el-p-hartley-misionero-entre-los-esclavos-de-la-cana-y-47262.htm>
- Riveros, N. (2014). Estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación. *Observatorio Migrantes del Caribe*. Búho.
- SITEAL. (29 de mayo de 1992). Título VI: Del trabajo del campo. Código de Trabajo de la República Dominicana. Ley 16-92, 20, 44, 54, 64. Santo Domingo, República Dominicana.
- Smith, A. (2014). *A critical analysis of the processes of racialization in the Dominican Republic and Haiti*. Centre for Ethnicity and Racism Studies.
- Tejada Cabrera, F. (30 de diciembre de 2016). Papa Francisco apoya la invasión haitiana a RD. *Hoy Digital*. Recuperado el 13 de marzo de 2017 de <http://hoy.com.do/papa-francisco-apoya-la-invasion-haitiana-a-rd/>
- Trueba Uzeta, A. (febrero de 2008). La condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. *Epikieia. Revista de Derecho y Política*, (6).
- UNDP. (2014). United Nations Development Programme. *Human Development Reports: Haiti*. Recuperado el 21 de marzo de 2017 de <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/HTI>
- VERITÉ. (2012). Research on indicators of forced labor in the supply chain of sugar in the Dominican Republic. Amherst.
- Wooding, B., y Moseley-Williams, R. (2004). *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*. Santo Domingo: CID; SJR.



LA DIPLOMACIA COERCITIVA COMO ESTRATEGIA FRENTE A COREA DEL NORTE

Coercive Diplomacy as a strategy vis à vis North Korea

Gracia Abad Quintanal

Profesora Agregada de Relaciones Internacionales.
Universidad Nebrija

E-mail: gabad@nebrija.es

 [@graciaabad](https://twitter.com/graciaabad)



Autor

Un repaso a la literatura, cada vez más amplia, sobre el conflicto con Corea del Norte nos lleva fácilmente a la conclusión de que frente a dicho Estado se han utilizado todas las estrategias posibles, pero ninguna ha resultado efectiva para lograr la solución del conflicto. Pues bien, en las páginas que siguen se tratará de mostrar cuáles han sido las estrategias utilizadas y, en la medida de lo posible, por qué han fracasado para, seguidamente plantear qué hay de novedoso en la que se está desarrollando actualmente. Por último se analizarán cuáles pueden ser las cuestiones clave para el éxito de la aproximación actual y se valorará hasta qué punto es posible que resulte finalmente fructífera.



Resumen

Corea del Norte; proliferación; nuclear; disuasión; diplomacia coercitiva.
North Korea; proliferation; nuclear; deterrence; coercive diplomacy.



Key words

A review of the state of art regarding the conflict with North Korea leads us to the conclusion that all the strategies have been developed already to deal with that state, but none of them has resulted effective. Thus, in the pages to follow, we will try to show the strategies which have been developed and to some extent, the reasons why they have failed. Besides we will explain which are the new elements in the strategy which is currently in place. Last but not least, we will analyse the main questions which might condition the success of the current strategy and the extent to which this strategy may be really effective.



Abstract

Recibido: 31-05-2018. Aceptado: 17-07-2018.



Fechas

1. Introducción

Si hay un aspecto recurrente en la literatura –tanto en artículos científicos como en divulgación o en prensa– sobre el conflicto con Corea del Norte es cuál puede ser la estrategia más eficaz para solucionar el problema. Sin embargo, en la mayor parte de los casos la respuesta a esa pregunta, con más o menos matices, es siempre la misma: ninguna.

De hecho, frecuentemente los propios protagonistas del conflicto¹ (Martos, 2002, p. 13) han mostrado su disposición a solucionarlo insistiendo al propio tiempo en la falta de interés en ese sentido de la otra parte (Elliot, 2017, p. 10).

En efecto, la impresión que generalmente se transmite es que estamos ante un conflicto que se ha tratado de gestionar tanto mediante el recurso a medidas coercitivas y a la disuasión, como mediante la negociación y el ofrecimiento de incentivos y que ninguna de las opciones ha resultado realmente exitosa. En ese sentido, cabe pensar, incluso, que todas esas estrategias fallidas para lo que sí han servido es para que Pyongyang ganara tiempo y siguiera avanzando en sus esfuerzos para completar un verdadero programa de armas nucleares, algo que a día de hoy parece un objetivo relativamente próximo.

Sin embargo, y aun cuando esos planteamientos puedan tener sentido, algunas preguntas parecen no tener aún una respuesta definitiva: ¿de verdad se han probado todas las estrategias? ¿Cuál es la actual? ¿La aceptación de una Corea del Norte nuclear es irremediable? ¿Qué implicaciones tiene para la evolución del conflicto y de su gestión la existencia, desde 2011, de un nuevo líder en Corea del Norte, Kim Jong Un? ¿Hasta qué punto es diferente Kim Jong Un de su padre, Kim Jong Il y de su abuelo, Kim Il Sung, fundador del régimen norcoreano?

En ese sentido, en las páginas que siguen trataremos de dar respuesta a esas y otras preguntas, tratando con ello de acercarnos a la comprensión de la situación actual en Corea del Norte.

En ese esfuerzo de comprensión creemos que es fundamental tener presentes dos aspectos:

- a) En la gestión del conflicto norcoreano se han abandonado estrategias pasadas basadas exclusivamente en la negociación o la disuasión y se ha apostado por una estrategia más compleja de diplomacia coercitiva.
- b) Los cambios en el liderazgo, el régimen y la realidad norcoreanos unidos a la evolución del programa nuclear de Corea del Norte convierten a esa estrategia en acertada y, posiblemente, exitosa.

Con vistas a ver ambas cuestiones más en detalle, analizaremos los distintos intentos de solución, tratando de determinar hasta qué punto pueden ser considerados fundamentalmente como estrategias de negociación o disuasión y considerando tanto al contexto en el que han surgido como a sus resultados. En segundo lugar, analizaremos la situación actual y la estrategia que parece estar diseñándose, explicando por qué puede ser considerada como una estrategia de diplomacia coercitiva y tratando de establecer qué elementos requeriría para tener éxito y en qué medida cabe esperar que concurren tales elementos. El trabajo se cerrará con un apartado de conclusiones.

Si hay un aspecto recurrente en la literatura sobre el conflicto con Corea del Norte es cuál puede ser la estrategia más eficaz para solucionar el problema.

¹ Podemos considerar con Otomar J. Bartos que cabe hablar de conflicto “in a situation in which actors use conflict behavior against each other to attain incompatible goals and/or to express hostility”.

2. Los intentos de solución del conflicto: las estrategias utilizadas

Hasta el momento han sido dos las principales estrategias desplegadas con el fin de tratar de alcanzar una solución al conflicto planteado por los programas de armas nucleares y misiles de la República Popular y Democrática de Corea: la negociación acompañada de incentivos y la disuasión.

En cuanto a la negociación y los incentivos que la han acompañado, tan solo ha servido para que Corea del Norte jugara al engaño, se beneficiara de ellos y ganara tiempo en su avance imparable hacia unos programas de armas nucleares y misiles cada vez más sofisticados, mientras la comunidad internacional, empezando por los propios Estados Unidos, se limitaba a esperar el colapso de la RPDC (Stanton, Lee, y Klingner, 2017, p. 66) sin hacer demasiado para propiciarlo. Esa y no otra es la lectura que cabe hacer de las experiencias de la KEDO (Korea Energy Development Organisation, en sus siglas en inglés) (Abad Quintanal, 2007, p. 61), las Conversaciones a Seis Bandas y el acuerdo de 2007 (Abad Quintanal, 2008, p. 129) o el acuerdo del Día del Salto de 2012² (Ford, 2018, p. 141), compromisos que Corea del Norte, que en realidad veía en ellos movimientos iniciales y silenciosos, pero que formaban parte de una estrategia de dominación más amplia (Stanton, Lee, y Klingner, 2017, p. 68), siempre ha acabado violando (Baker, 2017).

En realidad, parece cada vez más claro que Pyongyang ve en sus programas nucleares una garantía de su seguridad (Choong, 2017, p. 2), pues no olvidemos que no son sino un elemento particularmente importante de la estrategia de *military first* que pusiera en marcha Kim Jong Il, que llegó a decir que lo militar era “el pilar del socialismo” (Byman y Lind, 2010, p. 63). Al propio tiempo, la capacidad nuclear es para Corea del Norte, el mejor activo –casi el único– de que dispone para acudir a una negociación desde una cierta posición de fuerza (Garrido, 2017, p. 79). En consecuencia, ningún incentivo bastará para convencerle de que se desarme nuclearmente si cree que con ello pone en peligro la seguridad nacional o la supervivencia del régimen (Minnich, 2017, p. 51; Alagappa, 2017).

En lo que respecta a la disuasión, tanto los Estados Unidos como sus aliados en el nordeste de Asia, Corea del Sur y Japón, se han esforzado en elevar el coste que supone para Corea del Norte continuar con sus programas, haciéndole ver que podría estar en peligro incluso la supervivencia del régimen (Stanton, Lee, y Klingner, 2017, p. 66). En este sentido, han combinado instrumentos como las sanciones de distinto tipo, –en la línea de la disuasión por negación (Mitchell, 2012, p. 1)– con otros, como los ejercicios militares o las amenazas vertidas desde la Casa Blanca, especialmente notorias durante la administración de George W. Bush y en el curso de la actual, más en sintonía con la disuasión por represalia.

El problema es que esta última estrategia, en consonancia con lo que plantean los miembros de la cuarta ola de estudios de disuasión, que señalan que esta no va a tener ya la importancia

Hasta el momento han sido dos las principales estrategias desplegadas con el fin de tratar de alcanzar una solución al conflicto planteado por los programas de Corea del Norte: la negociación acompañada de incentivos y la disuasión.

2 Acuerdo alcanzado como resultado del último proceso de negociación relativamente estructurado mantenido con Corea del Norte, en este caso, durante la Administración Obama. De la mano de dicho acuerdo la República Popular Democrática de Corea se comprometió a aceptar visitas de los inspectores de la IAEA y aplicar una moratoria tanto al lanzamiento de misiles de largo alcance como a la realización de pruebas nucleares como a las actividades nucleares desarrolladas en el reactor de Yongbyon, mientras EE. UU. reafirmaba tanto su compromiso con la Declaración Conjunta de 2005, como la ausencia de intenciones hostiles hacia Corea del Norte y se comprometía a proporcionarle 240.000 toneladas de asistencia alimentaria. El acuerdo quedaría roto por los posteriores incumplimientos norcoreanos.

que tuvo durante la Guerra Fría (Knopf, 2010, p. 4), si bien ha dañado la economía norcoreana y ha podido servir para evitar que Corea del Norte lanzara un ataque contra Estados Unidos o sus aliados (Campbell, 2017, p. 9), tampoco ha sido útil como instrumento para convencer al gobierno de Pyongyang de que optara por el abandono y desmantelamiento de sus programas de armas nucleares y misiles³. De hecho, la República Popular Democrática de Corea no solo no ha abandonado tales programas, sino que ha avanzado tanto en la proliferación vertical como horizontal⁴.

Así, en relación con la primera ha ido progresando de forma cada vez más acelerada en sus programas, contaría ya con unas sesenta armas nucleares repartidas por todo el país (Pearlstone, 2017, p. 98) y es hoy un Estado con capacidad para atacar a Japón y Corea del Sur con armas nucleares, y que podría tenerla pronto también para atacar Estados Unidos (Stanton, Lee, y Klingner, 2017, p. 65). En relación con la segunda, ha seguido transfiriendo *know how* a Estados como Libia, Irán, Siria o Pakistán (Abad Quintanal, 2012, p. 60) y, cuando menos, alimentando el temor de que pudiera hacer lo propio con actores no estatales, en lo que ha constituido, por otra parte, una importante fuente de ingresos para Pyongyang (Byman y Lind, 2010, p. 63).

Más allá de ello, la coerción, si ha servido para algo en términos de la consolidación del régimen norcoreano, es para reforzar el control del mismo sobre el Estado y la población norcoreanos (Byman y Lind, 2010, p. 45).

En consecuencia no podemos sino hablar de una falta de efectividad de la estrategia de disuasión que probablemente y, más allá de la percepción de Pyongyang –que también apuesta por la disuasión, nuclear en este caso, aunque no falten quienes duden de su efectividad (Wilson, 2008, p. 421)– de que es la seguridad tanto del Estado como del régimen lo que está en juego, hay que atribuir a la conjunción de dos factores principales: la falta de credibilidad del disuasor, el distinto análisis coste-beneficio del disuasor y el potencial agresor y la elevada tolerancia al riesgo de este último (Jordan, 2013).

En efecto, en lo que respecta a la credibilidad, si bien las capacidades militares con que cuenta Estados Unidos están fuera de toda duda tanto para Corea del Norte como para el resto de los Estados del sistema internacional, no está tan clara la voluntad política, la determinación de Washington de recurrir a la fuerza si fuera necesario.

Una circunstancia que viene a sumarse, además, a la de la elevada tolerancia al riesgo exhibida por Corea del Norte y sus líderes. En efecto, ya el padre del actual líder, Kim Jong Il, pero sobre todo el propio Kim Jong Un ha mostrado una gran tolerancia al riesgo –hasta el punto de parecer en muchos casos irracional–, probablemente sabedor de que una guerra tendría un coste elevadísimo para Estados Unidos –mayor si cabe que el de permitir una Corea del Norte con armas nucleares (Cossa, 2017b)–, aun cuando saldría vencedor de ella con casi total seguridad (Jordán, 2013, p. 193), pero también porque cuenta con una mentalidad diferente.

3 En realidad cabe constatar en general el descenso de la eficacia de las estrategias de disuasión desde el fin de la Guerra Fría.

4 Se entiende por proliferación horizontal la transferencia de precursores, tecnología y *know how* para la fabricación de un determinado tipo de armas (nucleares en este caso) a terceros (Estados o actores no estatales) que no cuentan con dicho tipo de armas hasta el momento; mientras que proliferación vertical hace referencia a la mejora e incremento de los sistemas de un determinado tipo de armas (nucleares en el caso que nos ocupa) con que cuenta un Estado que ya poseía armamento de esa clase.

En lo que respecta a la credibilidad no está tan clara la voluntad política, la determinación de Washington de recurrir a la fuerza si fuera necesario

De hecho, algunos de los autores de la cuarta ola de investigación sobre disuasión como Colin Gray o Payne consideran que el problema de Estados Unidos con Estados como Corea del Norte es que no entiende sus reacciones, pues tiene valores muy diferentes de los estadounidenses (Knopf, 2010, p. 6).

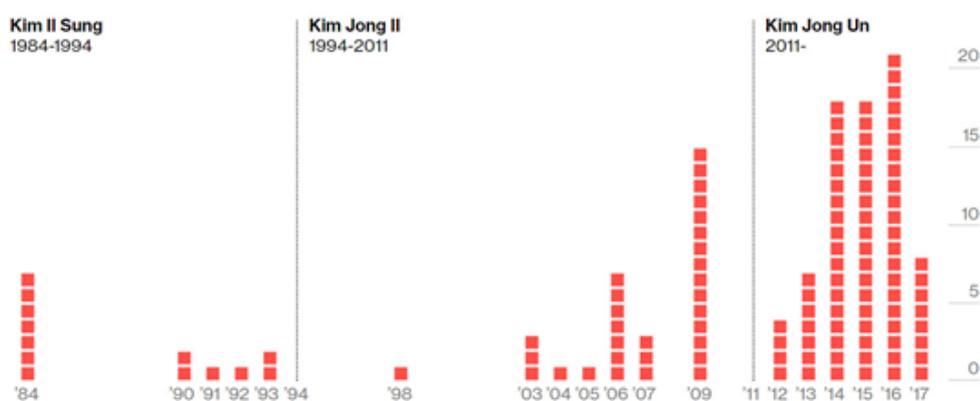
3. La situación actual: el recurso a la diplomacia coercitiva

Esa falta de efectividad de las estrategias empleadas hasta el momento ha llevado a la situación más peligrosa, en términos nucleares, desde la Crisis de los Misiles, en buena medida como consecuencia de la importantísima aceleración de los programas nucleares y de misiles del Estado que nos ocupa –sin parangón en ningún otro caso (Elleman, 2017, p. 25)–, en particular desde la asunción del liderazgo por parte de Kim Jong Un (Albert, 2017) –de las seis pruebas nucleares realizadas por Corea del Norte, cuatro se han hecho desde que el actual líder llega al poder– quien, probablemente sabedor del cuestionamiento de que era objeto en el momento de su ascenso al poder, parece haber optado por apuntalar su legitimidad mediante el perfeccionamiento de los programas armamentísticos que pusieran en marcha Kim Il Sung y Kim Jong Il, la profundización de la represión y el incremento de la tensión con EE. UU. y sus aliados. De hecho, la consolidación de la capacidad de disuasión norcoreana es uno de los dos pilares (el otro es el desarrollo de la economía) estrategia de *Byunjing* para consolidar su estado y su régimen (Ford, 2018, p. 135).

Así, desde principios de 2016 la República Popular Democrática de Corea habría lanzado casi 40 misiles de diferentes alcances (Garrido, 2017, p. 79). Más en concreto, desde julio de 2017, habría lanzado ya varios que, aunque con toda probabilidad carecen de la precisión que Pyongyang desearía –en parte por contar con unos sistemas de reentrada aún por perfeccionar y unos sistemas de guiado deficientes (Ford, 2018, p. 141)–, podrían ser capaces de alcanzar territorio estadounidense (Pearlstone, 2017, p. 98; Minnich, 2017, p. 44).

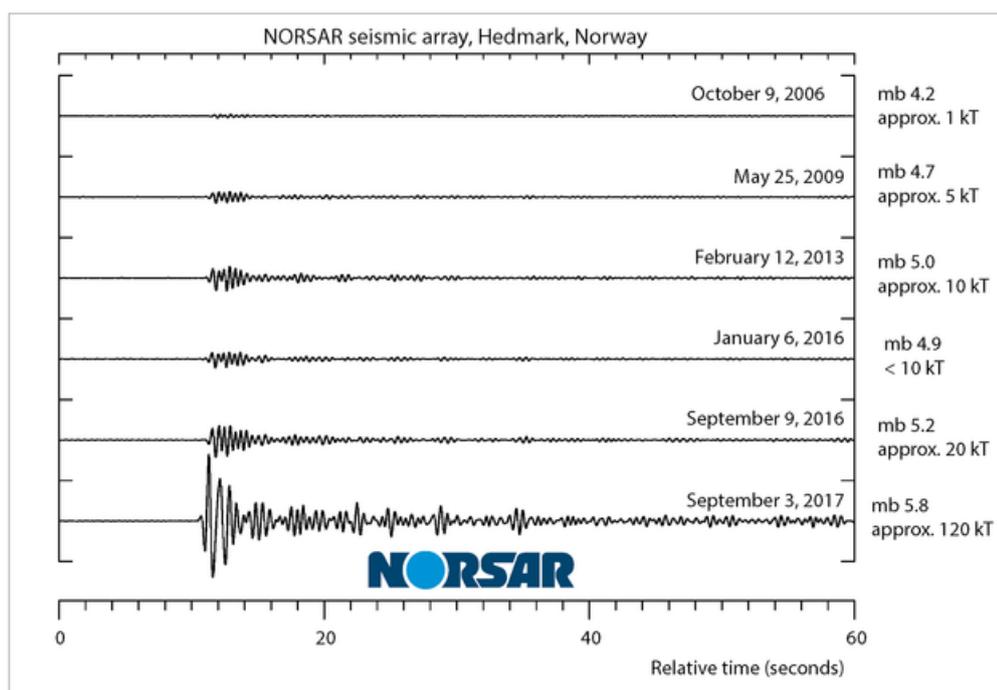
Esa falta de efectividad de las estrategias empleadas hasta el momento ha llevado a la situación más peligrosa en términos nucleares desde la Crisis de los Misiles

Figura 1. Lanzamientos de misiles de Corea del Norte



A todo ello hay que sumar la realización, el 3 de septiembre de 2017 del sexto –y último hasta el momento– test nuclear de Corea del Norte que, a diferencia de los anteriores y, de acuerdo a algunos expertos sí podría ser ya una bomba de hidrógeno⁵.

Figura 2. Pruebas nucleares realizadas por Corea del Norte



Fuente: Norsar

Esas circunstancias, sin ninguna duda, hacían necesario optar por una nueva estrategia que permitiera tratar de alcanzar mejores resultados que con las desplegadas anteriormente. Pues bien, un análisis cuidadoso de los acontecimientos de los últimos meses nos permite pensar que eso es precisamente lo que puede estar ocurriendo. En efecto, se habría empezado a reemplazar la estrategia de disuasión existente hasta hace poco por una, no de diálogo como tal, pues no se confía en ella y ya hemos visto cómo ha fallado reiteradamente en el pasado, sino de diplomacia coercitiva, entendida como “la explotación de la fuerza potencial para inducir al adversario a cumplir con las demandas que se le formulan” (Crystal, 2015, p. 3) y que, en el caso concreto que nos ocupa, supone el recurso a medidas de presión de distinto tipo para llevar a Corea del Norte a la mesa de diálogo. En otras palabras, se recurre a una estrategia que integra amenazas, uso de la fuerza limitado, persuasión, incentivos y adaptación en distintas proporciones (Levy, 2008, p. 539). Un cambio que no es extraño, pues es frecuente que se recurra a la diplomacia coercitiva cuando falla la disuasión (Jordán, 2013, p. 195).

Como apuntábamos, la adopción de esta estrategia supone, por una parte, mantener la presión y la amenaza de uso de la fuerza sobre Corea del Norte, pero, por otra, implica también ofrecer

⁵ Aunque Pyongyang afirmara que ya el quinto test había sido hecho con una bomba de hidrógeno.

al gobierno de Pyongyang incentivos que le lleven a la negociación y a la conclusión de que la solución del conflicto no tiene por qué ser un juego de suma cero, sino que se puede llegar a una situación en la que todos ganen.

3.1. La presión

Si bien, sobre el papel, siempre ha habido sanciones y presiones a Corea del Norte, en la práctica su violación era mucho más común que su aplicación. Sin embargo, en este punto cabe constatar un antes y un después de la prueba nuclear efectuada por Pyongyang en enero de 2016. En este sentido, en términos de presión, y más allá de la retórica de la administración Trump que pasó de amenazar a Corea del Norte con “fuego y furia” a decirle que podrían “destruir totalmente Corea del Norte” (Ford, 2018, p. 142) y del refuerzo del aislamiento del régimen norcoreano a lo largo de los últimos meses (Baker, 2017), parece cada vez más claro que el elemento clave está siendo el estrangulamiento financiero a que, en buena medida a instancias de Washington, se está sometiendo a Corea del Norte. En efecto, Corea del Sur, que había mantenido abierto el complejo de Kaesong a través del cual Corea del Norte obtenía unos 100 millones de dólares al año sin que nadie controlara a que se destinaban, iba a optar por cerrarlo. Del mismo modo, incluso la República Popular China ha instado en los últimos tiempos a endurecer las sanciones contra la República Popular Democrática de Corea.

En esa misma línea se sitúa la aprobación, en febrero de 2017, por el congreso de los Estados Unidos de la *North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act*, que venía a impedir que los bancos norcoreanos pudieran gestionar pagos en dólares. Partiendo de esa base, el Departamento del Tesoro ha congelado activos por valor de más de 200 millones de dólares a entidades de Corea del Norte (Stanton, Lee, y Klingner, 2017, p. 72).

Junto a ello EE. UU. ha instado a los principales Estados con relación con la República Popular Democrática de Corea a cesar en sus relaciones comerciales con ella, bajo la amenaza de impedirles el acceso al sistema dólar si no lo hacen. En ese mismo sentido está suspendiendo el acceso al sistema bancario estadounidense a aquellos bancos que faciliten transacciones relacionadas con el comercio con Corea del Norte (Cottee, 2017, p. 1).

La respuesta a tales planteamientos de un Estado clave en esta cuestión, como es la República Popular China –probablemente en parte como consecuencia de la estrategia de rendición de cuentas estratégica⁶ desplegada hacia ella por la Administración Trump (Choong, 2017, p. 2)–, no se hizo esperar, ya que desde principios de septiembre de 2017 ha pedido a los bancos chinos que respeten de forma estricta el régimen de sanciones impuesto a Corea del Norte.

Algo fundamental, ya que la presión podrá tener éxito en la medida en que haya consenso en su aplicación. Otra cuestión que también invita al optimismo es la aprobación de la Resolución 2375 a primeros de septiembre de 2017.

Junto a esas medidas de carácter económico y financiero, de cara a reforzar esa presión frente a Corea del Norte, es también importante la existencia en Washington de preparativos para ataques preventivos y un eventual cambio de régimen o estrategias encubiertas para minar el régimen propiciando un golpe de Estado o una insurrección (Ford, 2018, p. 142). Así, también

Si bien, sobre el papel, siempre ha habido sanciones y presiones a Corea del Norte, en la práctica su violación era mucho más común que su aplicación

6 Continuada de la estrategia de paciencia estratégica de la Administración Obama.

los planes secretos de Estados Unidos y Corea del Sur en caso de un nuevo conflicto armado en la península coreana (OPLAN 5027 y OPLAN 5015), descubiertos supuestamente por un hacker norcoreano (Panda, 2017, p. 1), también podrían influir en esta dirección.

3.2. El diálogo y los incentivos

Por otra parte, se empiezan a fijar los términos que hagan posibles las conversaciones. En efecto, aprovechando la apertura al diálogo que se apreciaba en el discurso de año nuevo de Kim Jong Un (Jongsoo, 2018) –probablemente como consecuencia de la presión aplicada a Corea del Norte, pero también de haber alcanzado prácticamente sus objetivos en lo que respecta a sus programas nucleares y de misiles (Cossa, 2017a)– Estados Unidos y Corea del Sur han empezado a dar pasos en esa dirección. Así se ha abierto paso ya la celebración de una cumbre entre las dos Coreas a la que podría seguir otra entre Estados Unidos y Corea del Norte. Un formato que, en parte al menos, responde a las preferencias de Pyongyang, que siempre buscó la negociación bilateral con Washington y no formatos multilaterales como el de las conversaciones a seis bandas de la década pasada.

El desarrollo del proceso negociador si bien se puede condicionar al mantenimiento de la suspensión de nuevas pruebas, también se puede y debe incentivar con la suspensión (temporal al menos) de los ejercicios militares conjuntos celebrados habitualmente por Estados Unidos y sus aliados, en línea con lo que ya se hizo durante los pasados Juegos Olímpicos de Invierno, celebrados en la República de Corea (Jongsoo, 2018).

En el marco de dichas conversaciones se deberá hacer ver a Corea del Norte que el avance de la misma permitiría, progresivamente, la normalización de relaciones, la cooperación económica y comercial, la cooperación energética o la gestión de intereses en conflicto, cuestiones todas ellas que beneficiarían al Estado del nordeste de Asia (Minnich, 2017, p. 40).

Sobre esa base, el diálogo debería conducir, en el mejor de los casos, a la desnuclearización de Corea del Norte y, en el peor, al mantenimiento de sus programas nucleares “dentro” de la legalidad internacional y sin que amenacen la paz y seguridad internacionales. A tal efecto, sería necesario un triple compromiso norcoreano (Alagappa, 2017):

- » De no utilizar armas nucleares contra Estados que no las poseen –incluidos algunos vecinos con los que no mantiene precisamente buenas relaciones como Japón o Corea del Sur–.
- » De no transferir tecnología ni materiales para la fabricación de armas nucleares a Estados que no la poseen ni a actores no estatales.
- » De proteger sus instalaciones nucleares de forma que no pueda haber accidentes y no puedan ser utilizadas por actores criminales.

3.3. Las posibilidades de éxito

Parece claro que las posibilidades de éxito de esta aproximación dependen en buena medida de que la combinación entre las medidas de presión y los incentivos sea la adecuada. En cuanto a las primeras, da la impresión de que, bien aplicadas podrían surtir efecto por cuanto una Corea del Norte absolutamente depauperada que, sin embargo, había empezado al 5% bajo Kim Jong Un (Choong, 2017, p. 3) no querrá volver atrás, pero resta ver también si los incentivos se gestionan con igual habilidad.

El diálogo debería conducir, en el mejor de los casos, a la desnuclearización de Corea del Norte y, en el peor, al mantenimiento de sus programas nucleares “dentro” de la legalidad internacional

Ahora bien, como decíamos más arriba, nada ni nadie podrá convencer a Pyongyang de que se desnuclearice si, como ocurre actualmente, ve en su capacidad de disuasión nuclear la garantía de supervivencia del Estado y del régimen. En ese sentido, la negociación debe permitir convencer a Corea del Norte de que su seguridad no estará en riesgo en caso de que abandone los programas nucleares, sino más bien al contrario.

Una buena opción en este sentido, para la cual sería necesaria la cooperación de la República Popular China sería ofrecer como garantía de seguridad la disuasión extendida de esta última. Así, en la medida en que China esté dispuesta a ofrecerle a la República Popular Democrática de Corea garantías de que la defenderá en caso de un ataque estadounidense, Corea del Norte podría empezar a ver viable la opción del desarme nuclear (Bobbitt, 2017, p. 35).

Al propio tiempo, la presión ejercida debe acompañarse de ventajas económicas y de todo tipo lo suficientemente importantes para que Pyongyang, incluso si accede a abandonar sus programas nucleares, tenga la sensación de que también ha salido victorioso de la negociación (Cossa y Glosserman, 2017).

4. Conclusiones

En este sentido, cabe considerar que se equivocan quienes califican a la actual administración estadounidense por sancionar y dar incentivos de forma simultánea al régimen de Pyongyang: bien al contrario, esos y no otros son los dos elementos de la estrategia que ahora mismo se estaría desplegando frente a Corea del Norte.

Una estrategia que, en principio, podría revelarse como exitosa en función de las características del conflicto con Corea del Norte, ya que Estados Unidos y sus aliados cuentan con capacidades militares más que suficientes para asegurar una victoria sobre Corea del Norte en caso de guerra y se encuentran en disposición de ofrecer incentivos a Pyongyang a cambio de que abandone su dinámica de proliferación.

Con todo, para tratar de alcanzar tal éxito será necesario fijar también un límite temporal, que evite las habituales estrategias norcoreanas para ganar tiempo y envíe una señal a la República Popular Democrática de Corea acerca de la determinación de EE. UU. y sus aliados y su voluntad de terminar rápidamente con el conflicto. Junto a ello, tampoco se debe dejar de dar ciertas garantías a Corea del Norte de que si acepta dar una respuesta positiva a las demandas en relación con sus programas nucleares y de misiles no tiene que temer nuevas existencias en el futuro.

Una estrategia que debería permitir llevar al régimen de Pyongyang a la convicción de que sus programas de armas nucleares, lejos de ser la garantía de su supervivencia, suponen el mayor peligro para la misma, de forma que acepte el abandono –de momento al menos, la congelación y progresivo desmantelamiento– a cambio de ciertas garantías de supervivencia del régimen.

Algo para lo que será imprescindible contar con el concurso de la República Popular China, único actor que aún a unas capacidades y una relación con la República Popular y Democrática de Corea que le permiten ofrecerle garantías de seguridad de la mano de una estrategia de disuasión extendida. Esta posibilidad, más allá de lo que pueda parecer, sería beneficiosa para ambas.

Corea del Norte quedaría liberada del cada vez mayor peso que para su economía supondría mantener su capacidad de disuasión nuclear, especialmente en un contexto de enfrentamiento

La presión ejercida debe acompañarse de ventajas económicas y de todo tipo lo suficientemente importantes para que Pyongyang tenga la sensación de que también ha salido victorioso de la negociación

abierto con Estados Unidos y de mejora acelerada de la capacidad de este de lanzar un primer ataque, y el rechazo hacia el mantenimiento del régimen de Pyongyang se reduciría en gran medida.

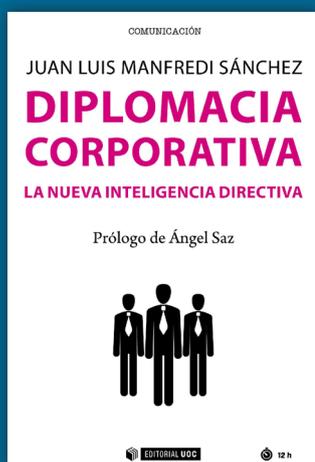
Por su parte, China, sería la gran beneficiada: por una parte supondría una nueva oportunidad de aparecer como una potencia global responsable, con el consiguiente impacto positivo para ella en términos de imagen tanto a nivel interno como internacional, algo en lo que lleva esforzándose, aunque con altibajos, al menos tres lustros; por otra, y esto es quizás mucho más importante, con la eliminación de las capacidades nucleares de Corea del Norte desaparecería la justificación empleada por Estados Unidos en su última Revisión de la Postura Nuclear para mantener el despliegue de capacidades nucleares dirigidas a objetivos norcoreanos y desplegar capacidades que le permitan interceptar los misiles de la República Popular Democrática de Corea, unas medidas cuyo verdadero objetivo según la percepción de Beijing es limitar la disuasión china (Santoro, 2018); y, por último, se evitaría, al menos por el momento, una Corea reunificada, escenario claramente contrario a las preferencias chinas (Cossa y Glosserman, 2017).

De fracasar esta nueva estrategia, dos serían los escenarios posibles: la aceptación de la modificación del *statu quo* o el comienzo de un conflicto armado.

Bibliografía

- Abad Quintanal, G. (2012). Las relaciones entre Corea del Norte y Pakistán y el tráfico de tecnología. *UNISCI Discussion Papers*, (29), 59-65.
- Abad Quintanal, G. (2008). La arquitectura de seguridad en Asia-Pacífico. En *Anuario Asia Pacífico* (pp. 125-133). CIDOB.
- Abad Quintanal, G. (2007). Asia: Una región inestable. En Z. Zeraoui (comp.), *La Paz y las Regiones del Mundo*. Monterrey: Fondo Editorial de Nuevo León.
- Alagappa, M. (19 de diciembre 2017). North Korea Must Learn. The Status of a Nuclear Power. *Pacific Forum CSIS*.
- Albert, E. (5 de septiembre de 2017). North Korea's Military Capabilities. *Backgrounder. Council of Foreign Relations*. Recuperado el 26 de septiembre de 2017 de <https://www.cfr.org/backgrounder/north-koreas-military-capabilities>
- Baker, R. (6 de septiembre 2017). Negotiating a Path to Dialogue with North Korea. Strategic Analysis. *Stratfor*. Recuperado el 26 de septiembre de 2017 de <http://worldview.stratfor.com>
- Bobbitt, P. (21 de septiembre de 2017). A way forward on the North Korea Crisis. *Time*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017 de www.time.com
- Byman, D., & Lind, J. (2010). Pyongyang's Survival Strategy. *International Security*, (1/Summer), 44-74.
- Campbell, C. (21 de agosto de 2017). A war of fiery words, for now, between North Korea and the US. *The Brief*, 9-10
- Campbell, C. (26 de septiembre de 2016). Kim's Last Laugh. *Time*, 28-31
- Choong, W. (30 de agosto de 2017). North Korea: Why It's Time to Double Down on the Double Freeze. *The Diplomat*. Recuperado el 26 de septiembre de <http://thediplomat.com>

- Cossa, R. A. (2017a). North Korea: The Storm before the Calm? *Pacific Forum CSIS*, (29 de noviembre).
- Cossa, R. A. (2017b). North Korea: Is a "Grand Bargain" Possible? *Pacific Forum CSIS*, (20 de abril).
- Cossa, R., & Glosserman, B. (2017). Untying North Korean 'nots'. *Pacific Forum CSIS*, (14 de febrero).
- Cottee, M. (2017). China's Choice: trade with North Korea or with US. *IISS* (22 de septiembre). Recuperado el 26 de septiembre de 2017 de www.iiss.org
- Crystal, S. (2015). Coercive Diplomacy: A Theoretical and Practical Evaluation. *Glendon Journal of International Studies*, 8(1-2), 1-29
- Elleman, M. (2017). The Secret North Korea's ICBM Success. *Survival*, 59(5), 25-36.
- Elliot, P. (24 de julio de 2017). No good options on North Korea. *Time*, 10-11.
- Ford, G. (2018). The Pyongyang Paradox. *Soundings: A journal of politics and culture*, (67), 135-146.
- Garrido Rebolledo, V. (2017). Incertidumbres nucleares. *Política Exterior*, (Mayo/Junio), 72-82.
- Jongsoo, L. (11 de enero de 2018). An Olympic Window for Korean Nuclear De-escalation. *Pacific Forum CSIS*.
- Jordán Enamorado, J. (2013). *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Knopf, J. W. (2010). The Fourth Wave in Deterrence Research. *Contemporary Security Policy*, 31(1), 1-33.
- Levy, J. S. (2008) Deterrence and Coercive Diplomacy: The Contributions of Alexander George. *Political Psychology*, 29(4), 537-552.
- Martos, O. J. (2002). *Using Conflict Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Minnich, J. M. (2017). North Korea Policy: Changed Regime. *Military Review*, (noviembre-diciembre), 39-53.
- Mitchell, A. W. (2 de agosto de 2015). The Case for Deterrence by Denial. *The National Interest*, (1). Recuperado del 20 de diciembre de 2017 de www.the-american-interest.com
- Panda, A. (5 de abril de 2017). North Korean Hackers May Have Seen Secret US-South Korea War Plans. *The Diplomat*. Recuperado el 26 de septiembre de 2017 de <http://thediplomat.com>
- Pearlstine, N. (2017). Kim Jong Un: The Threat. *The Short List*, (5), 96-99.
- Santoro, D. (2018). The Point of No Return? China's Choice After the Nuclear Posture Review? *Pacific Forum* (23 de febrero).
- Stanton, J., Lee, S., y Klingner, B. (2017). Getting Tough on North Korea. *Foreign Affairs*, (mayo-junio), 65-75.
- Wilson, W. (2008). The Myth of Nuclear Deterrence. *Nonproliferation Review*, 15(3), 421-439



Diplomacia corporativa. La nueva inteligencia directiva

Juan Luis Manfredi Sánchez

2018. Barcelona: Editorial UOC. 200 páginas.
ISBN: 978-84-9180-112-2



Alberto Bueno

Investigador contratado predoctoral FPU de la Universidad de Granada

El proceso de globalización actual está provocando significativos cambios, no solo en las relaciones entre los actores internacionales, sean públicos o privados, sino también en sus propios roles. En particular, el nuevo papel que las empresas desempeñan en un entorno global marcado por la incertidumbre, la complejidad y la inestabilidad ha de ser integrado en la configuración de la sociedad internacional. En efecto, estas organizaciones dirigen su actividad hacia otras empresas, centros de pensamiento, organizaciones políticas y sociales, etc., no apreciándolas únicamente como clientes o competidores, sino también como aliados o como instrumentos para propósitos ulteriores. El poder relacional emerge como una variable clave de análisis.

Esta realidad obliga a incorporar factores de carácter no económico en el estudio de riesgos y la toma de decisiones. El calado de dicha transformación es tal que se plantea como un “paradigma alternativo en las relaciones públicas” (Mcnamara, 2012). Denominada como gestión de los asuntos públicos internacionales, diplomacia pública privada, diplomacia privada o, finalmente, como diplomacia corporativa (término este último que alcanza mayor grado de consenso entre los expertos) tiene su reflejo en una creciente literatura especializada, sobre todo en el mundo anglosajón. En España existe una incipiente masa crítica de trabajos que permite apreciar un estadio inicial de desarrollo (Egea, 2016; Melgar, 2014; Rodríguez, 2014; Trujillo, 2011;

Oliver, 2010). Además, una característica particular del ámbito español es su vínculo con la puesta en marcha de la política pública de promoción de la “marca España” (Romero y Rodríguez-Gutiérrez, 2014; Camuñas, 2012). En ese sentido, el libro de Juan Luis Manfredi, *Diplomacia Corporativa. La nueva inteligencia directiva*, constituye un paso cualitativo por tratarse de una de las primeras obras dedicadas específicamente a esta materia. El profesor Manfredi, situado profesionalmente en ese interesante vértice entre medios de comunicación, universidad y *think tanks*, suma esta obra a una línea de trabajo abierta en los últimos años donde investiga las diversas dimensiones de esta actividad diplomática (2017; 2015; 2014)

Como explicita su autor, *Diplomacia Corporativa* es “una guía de acción” (p. 122) para responder a los retos del escenario político-económico postcrisis. De esta premisa surge el enfoque dual de la obra, entre la propuesta científica y la aplicación práctica. Así, aborda de forma multidisciplinar la gestión del riesgo (económico, pero también político y social), los asuntos públicos y las relaciones internacionales, atendiendo a sus componentes esenciales y desenvolvimientos futuros. Por tanto, resultará de interés para académicos, directivos, analistas internacionales y estudiantes que aspiren a este perfil curricular.

Todas estas cuestiones son desgranadas a lo largo de nueve capítulos que quedan justificados desde

el mismo prólogo, cuyo autor, Ángel Saz, subraya la imperiosa necesidad de una gestión estratégica del entorno en el que se desenvuelven las empresas. Por ello, parte del examen de las tendencias que marcarán el futuro entorno estratégico: apertura, globalidad, complejidad, transparencia..., serán algunos de sus rasgos. De esta forma, la internacionalización de la economía, la transformación digital, la regulación multinivel, la urbanización, el desorden informativo, el empoderamiento ciudadano y el refuerzo de la función directiva de la empresa, configurarán un escenario de incertidumbre y riesgo donde hay que considerar necesariamente “estrategias de no mercado” (p. 48) para ser competitivos. Una función directiva inteligente deberá atender todas ellas.

El segundo capítulo contiene el núcleo teórico del libro, ya que conceptualiza el término de diplomacia directiva. Queda definido como una estrategia instrumental dirigida a ordenar la relación de la empresa con los poderes públicos y privados, con el fin de legitimar su actividad pública, gestionar la influencia y el capital relacionado, y la complejidad. Estas bases determinan las actividades del diplomático corporativo, que son más amplias que las relaciones institucionales, el *lobbying*, la reputación o la responsabilidad social corporativa. A partir de ahí, el capítulo tercero pone el foco en el desarrollo de una metodología de trabajo que permita desarrollar la estrategia diplomática a través de tres mapas instrumentales: de riesgos, de grupos de interés y de redes. Sus objetivos y cualidades ayudarán a “guiar la actuación estratégica” (p. 78) y a articular la diplomacia corporativa. Para ello, el capítulo cuarto se centra en el análisis de los instrumentos de gestión de esta actividad diplomática privada. Los siguientes capítulos profundizan en la relación entre la empresa y los otros actores clave desde el punto de vista de la diplomacia corporativa: las instituciones públicas y los *think tanks*. En relación con las primeras, resulta fundamental su encaje dentro de las políticas de “marca país”, estableciéndose así una simbiosis mediante la coconstrucción de la marca. En cuanto a los segundos, son relevantes para tejer un liderazgo inteligente y redes de ideas-influencia.

Los tres últimos capítulos presentan la vertiente más práctica y dirigida hacia la función directiva de la obra, pues establecen: en primer lugar, los retos para la

diplomacia directiva y, en segundo, el perfil profesional del diplomático privado. Sobre los primeros, Manfredi subraya cuestiones muy vinculadas a los nuevos fenómenos tecnológicos, como la ciberseguridad o la inteligencia artificial, así como los políticos (nuevos líderes y liderazgos, el activismo, etc.). En cuanto a lo segundo, el autor describe un perfil definido como “no clasificable” (p. 177), pero que está determinado por la necesidad de un entendimiento amplio e integral del entorno, siendo definido como una “asesoría polifacética y especializada en asuntos públicos globales” (p. 181) junto al primer directivo. De ahí las competencias y atributos imprescindibles para la gestión de la inteligencia directiva. Por último, la reflexión se cierra retornando a las cuestiones estratégicas mundiales y a las hipotéticas sobre la evolución del proceso globalizador, pero ya vinculadas a los cometidos específicos del diplomático corporativo en torno a la innovación, la gobernanza y la toma de decisiones.

En conclusión, la obra hace progresar esta área de trabajo e investigación. Representa una invitación a abrir sendas agendas: por un lado, una agenda investigadora en el ámbito académico con el fin de profundizar en los temas expuestos y mejorar los procesos y metodologías de aplicación. Una agenda que, a tenor de lo expuesto, habrá de avanzar desde diversas disciplinas y enfoques. Asimismo, pone sobre la pista a centros universitarios y escuelas de negocios acerca de un perfil profesional en proceso de consolidación y con una demanda creciente. Por otro, *Diplomacia Corporativa. La nueva inteligencia directiva* marca para los directivos de empresas una agenda para implementar esta figura en sus niveles estratégicos. Si bien es todavía pronto para medir el impacto de esta nueva realidad en el pensamiento directivo y la acción exterior de las empresas, este libro está llamado a convertirse en una de las referencias básicas para su comprensión y puesta en práctica.

Referencias

- Camuñas, A. (2012). Los nuevos conceptos de poder: la diplomacia corporativa en España. En R. Rubio, J. L. Manfredi Sánchez y G. Alonso (Eds.), *Retos de nuestra acción exterior: diplomacia pública y Marca España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

- Egea, M. A. (2016). *Poder e influencia para operar en mercados internacionales: la diplomacia corporativa como herramienta de dirección estratégica* (Tesis doctoral). Murcia: Universidad Católica San Antonio de Murcia.
- Macnamara, J. (2012). Corporate and organisational diplomacy: an alternative paradigm to 'public relations'. *Journal of Communication Management*, 16(3), 312-325.
- Manfredi, J. L. (2017). Cuatro funciones estratégicas de la diplomacia corporativa. *Comillas Journal of International Relations*, (10), 01-08.
- Manfredi, J. L. (2014). Hacia la nueva diplomacia en red. *Política exterior*, 28(161), 96-104.
- Manfredi, J. L. (2015). La buena imagen exterior de España. *Economía exterior*, (74), 105-111.
- Melgar, L. (2014). Diplomacia pública privada: el fin del monopolio público sobre las relaciones internacionales. *Comillas Journal of International Relations*, (1), 1-15.
- Oliver, A. (2010). La necesidad de un enfoque público-privado para la diplomacia corporativa española. *Contrastes: Revista cultural*, (59), 57-63.
- Rodríguez, A. A. (2014). La diplomacia corporativa, una necesidad empresarial y de marca del país. En M. E. Camarero (Coord.), *Contenidos y formas en la vanguardia universitaria*. Madrid: ACCI.
- Romero, I., & Rodríguez-Gutiérrez, M. J. (2014). Sobre la internacionalización de la pyme y su contribución a la imagen exterior de España. *Comillas Journal of International Relations*, (1), 91-104.
- Trujillo, E. (2011). La diplomacia corporativa, o el arte de las decisiones compartidas. *Harvard Deusto Business Review*, 34-40.



El gran miedo. Una nueva interpretación del terror en la revolución rusa

James Harris

2018. Barcelona: Crítica (Planeta). 272 páginas.

ISBN: 978-84-16771-93-6



Dr. Alfredo Crespo Alcázar

Profesor de Filosofía del Derecho en ESERP Business School

Contexto de la obra

En 1917 se ha cumplido el centenario de la Revolución bolchevique, aquella que llevó al poder a Lenin y estableció una dictadura comunista que se mantuvo hasta 1991. Por tanto, durante 2017 se han editado abundantes obras que han analizado el aludido acontecimiento histórico, sus razones e implicaciones posteriores.

La que a continuación reseñamos no tiene solo como objeto de estudio el golpe de Estado perpetrado por Lenin en 1917, aunque ocupa un lugar importante en la exposición, ya que concede mayor protagonismo al sucesor de aquel: Stalin. Cabe señalar que entre un mandatario y otro existen notables elementos de continuidad: el recurso al terror como herramienta para eliminar al adversario y a la disidencia, quizás sea el principal. En palabras del profesor Harris: “tanto bajo Lenin como bajo Stalin, el desencadenante de la represión masiva fue la sensación de que existía una amenaza inmediata a la revolución y a la supervivencia del Estado soviético” (p. 169).

La violencia política: ¿elemento constitutivo de Rusia?

James Harris desarrolla una idea fundamental: “ninguna de las preocupaciones que sirvieron para impulsar el aparato de represión bolchevique carecía de precedentes. De hecho, es posible argumentar que eran intrínsecos a la historia de Rusia. Hubo circunstancias, personalida-

des y condiciones únicas que hicieron que la violencia política bolchevique fuera más extrema que cualquiera de las que el país había conocido bajo los zares, pero sería demasiado simplista atribuir las exclusivamente, como muchos han hecho, a un dictador psicópata o a una ideología malvada” (p.29).

En efecto, la historia de Rusia, en particular la del siglo XIX, nos muestra un país en el cual la violencia política se hallaba plenamente arraigada. Al respecto, el autor establece una continuidad entre la violencia gubernamental practicada durante el zarismo y la llevada a cabo por los bolcheviques, subrayando que fue mayor en el segundo caso.

No obstante, tal comparación entre dos épocas históricas tan distintas resulta arriesgada, puesto que podría interpretarse que la violencia empleada por los bolcheviques, antes y después de tomar el poder, podría encontrar algún tipo de justificación. En palabras del autor: “la práctica de la violencia bolchevique tenía una dimensión adicional: la ideología. La toma del poder en 1917 les había dado la oportunidad de hacer realidad el sueño de una sociedad ideal en la que no existiría explotación ni desigualdad. Para ellos, no era una utopía, sino la trayectoria inevitable de la Historia, y por tanto se consideraban las parteras de un futuro glorioso llamado a abarcar a toda la humanidad (...) consideraban que destruir a todo individuo, grupo o institución que se pusiera entre ellos y su visión era una especie de obligación sagrada” (pp. 34-35).

Como puede observarse, para Lenin (y para sus sucesores) el fin justificaba los medios. En consecuencia, resulta obligatorio subrayar dos hechos complementarios. Por un lado, que en Rusia el comunismo se impuso por la fuerza, puesto que nunca recibió el apoyo masivo de la población sino que los detractores de tal ideología abundaban en “tiempo real” (aunque no pudieran expresar su rechazo a través de cauces como por ejemplo la libertad de manifestación). Por otro lado, que Stalin en los años veinte ya había anticipado ciertas intenciones que más tarde desplegó desde el poder: “en las condiciones actuales de cerco capitalista, necesitamos no sólo un partido unido, sino un partido de acero, capaz de soportar la embestida de los enemigos del proletariado, capaz de dirigir a los trabajadores en la lucha decisiva” (p. 139).

La paranoia bolchevique

Esta última premisa es fundamental puesto que generará entre los dirigentes soviéticos, empezando por Lenin y continuando por Stalin, un sentimiento de inseguridad que acabó por mutar en evidente paranoia. Así, entre el Gobierno soviético predominó la creencia de que entre los países capitalistas occidentales existía un sentimiento anticomunista, susceptible de traducirse en un ataque armado contra la URSS. En este punto, el pasado inmediato de Rusia, en lo referente a la magnificación de la amenaza externa, cobra vida en el imaginario bolchevique: “el miedo y la sospecha forman parte de la estructura de la historia rusa. Desde los inicios más tempranos de la civilización eslava, la población era vulnerable a ataques procedentes de todos los lados. La inseguridad fue uno de los factores que sirvió de impulso a la incesante expansión del imperio y la concentración del poder en un centro reducido” (p. 219).

James Harris para explicar esta situación, aunque sostiene que los líderes soviéticos magnificaron la determinación de los Gobiernos occidentales de destruir la Unión Soviética, sí que concede cierta legitimidad a las cautelas de Stalin, en particular cuando este argumentaba que el apaciguamiento británico (Gobierno de Chamberlain) para con Hitler tenía su razón de ser en no obstruir una

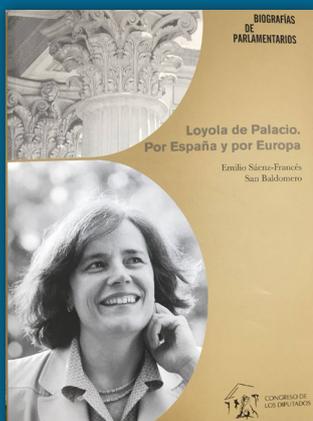
invasión alemana dirigida hacia el este de Europa y de la que, en consecuencia, el oeste quedara libre.

Dentro de este sentimiento de inseguridad es donde el autor ubica la política del gran miedo llevada a cabo por Stalin durante la década de 1930 (en particular, años 1937-38) en la cual coadyuvaban numerosos factores. Al respecto, el autor privilegia como explicación principal las enormes deficiencias de los servicios de seguridad y de inteligencia soviéticos, lo que se tradujo en el empleo de la violencia y el terror como herramientas para obtener confesiones de culpabilidad, a las que Stalin otorgaba máximo crédito.

Este *modus operandi* implicó numerosas condenas a muerte, purgas y deportaciones que afectaron a campesinos, burgueses, minorías nacionales, fuerzas armadas y antiguos rivales de Stalin (Trotsky, Zinoviev o Kamenev). Todos ellos compartían el “delito” de ser “enemigos del pueblo”, de fomentar la contrarrevolución a través de alianzas con el capitalismo y el fascismo internacional. Sin embargo, la historia ha demostrado que la mayoría de las víctimas de esta depuración eran ciudadanos comunes, esto es, inocentes.

En conclusión

El profesor Harris aunque describe con meticulosidad el ambiente que vivía la URSS durante los años 30, no entra a valorar en profundidad aspectos fundamentales como las pésimas condiciones de vida en las ciudades (hacinamientos) y en el campo (multiplicación del hambre como consecuencia de las requisas obligatorias de grano), ni la ausencia de las más elementales libertades (prensa, asociación...), ni el culto a la personalidad fomentado por Stalin (y que Jruschov años después, en el XX Congreso del PCUS celebrado en 1956, denunció). En consecuencia, se echa de menos un cuestionamiento más contundente de lo que realmente ha implicado el comunismo y su deseo de establecer un “paraíso en la tierra”, aspiración que solo ha dejado un legado de pobreza, muerte y destrucción, todo ello envuelto en la ausencia de derechos y libertades.



Loyola de Palacio. Por España y por Europa

Emilio Sáenz-Francés San Baldomero

2017. Madrid: Congreso de los Diputados. 427 páginas.

ISBN: 9788479435264



José María Marco

Departamento de Relaciones Internacionales

Universidad Pontificia Comillas

De familia vasca, Loyola de Palacio cultivó siempre sus raíces familiares, y fue también, por eso mismo, una gran patriota española. Eso no le impidió, al contrario, comprometerse a fondo con el proyecto de la Unión Europea. Ella misma fue una europeísta cabal, con un inequívoco matiz cosmopolita venido de los estudios en el Liceo Francés. También fue una mujer de partido, vinculada desde muy temprano con Alianza Popular y luego con el Partido Popular. Su fuerte personalidad propia le otorgaba una independencia característica, aunque eso no le impidió, al contrario, ser leal a Manuel Fraga, pionero en la construcción del partido del centro derecha español, y luego a José María Aznar cuando este lo convirtió en el gran partido popular de centro que llegó a ser en los años 90. Fue una mujer independiente, pero también respetuosa con las tradiciones que dan sentido a la vida. Por eso, dio siempre tanta importancia a la vida familiar y a la de las comunidades en las que tenía –o echó– raíces, el País Vasco y Segovia. Llegó a ser legendaria su energía, su atención al detalle y su capacidad de trabajo, pero también la de formar equipos cuyos miembros siempre la han recordado con cariño y nostalgia.

Fue, sin duda alguna, uno de los grandes personajes de la primera etapa de la democracia española, desde la Transición a la presidencia de Rodríguez Zapatero y la crisis. Por eso era imprescindible la publicación de un

trabajo biográfico que empezara a poner en perspectiva su carácter y su legado.

Así es como llegamos a este *Loyola de Palacio. Por España y por Europa* dedicado a la vida y la obra de Loyola de Palacio y publicado por el Congreso de los Diputados. Una parte del libro recoge algunas de sus intervenciones parlamentarias, como lo hacen otros volúmenes publicados por la institución, como el excelente dedicado a Canalejas por Gabriel Elorriaga Fernández.

En la parte principal, que es la que nos ocupa aquí, recoge una primera aproximación biográfica a cargo de Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, historiador y director del departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas. Para escribirla, Sáenz-Francés ha entrevistado a más de cincuenta personas que conocieron y trataron, ya sea por familia o por desempeños profesionales y políticos, a la biografiada. Esta particularidad proporciona al texto una inmediatez muy particular. En más de una ocasión parece que asistimos en directo a algunos de los hechos narrados (es excelente el capítulo I, dedicado a la infancia y la juventud de Loyola de Palacio). También indica el camino a seguir para recopilar una valiosa información perdida en otras ocasiones por incuria.

Son tres las líneas del trabajo de Sáenz-Francés. Con la primera asistimos al desarrollo del carácter de Loyola de Palacio, su vida familiar y su formación. Se dio a conocer

con su participación en un debate público en la televisión pública francesa en 1975. Aunque apenas llegamos a conocer algo de la persona privada, el autor ha conseguido transmitir el carácter indomable de Loyola de Palacio. La alegría, la disciplina, el gusto por el trabajo bien hecho, el pensamiento estratégico y la claridad, también la claridad moral, conforman un personaje extraordinario.

El texto aclara también la inserción de Loyola de Palacio en la vida política, de la mano de Gonzalo Fernández de la Mora y la UNE (Unión Nacional Española), y luego de Manuel Fraga y AP, donde trabajó en la legendaria Secretaría que sería el primer esbozo de un grupo que cambiaría el centro derecha español y la historia del país. Está bien contada su primera campaña electoral que la llevó al Senado por Segovia, y su colaboración en la gestación del nuevo Partido Popular con el Congreso de refundación de 1999. Loyola de Palacio es sin duda de las personas clave en este giro.

Finalmente, el libro de Sáenz-Francés detalla la contribución de Loyola de Palacio desde su puesto de ministra de Agricultura, desde 1996 y luego, a partir de 1999, desde el de Comisaria europea. En el primero, el autor analiza cómo la biografiada convirtió la cuestión del sector del aceite en un problema de Estado, lo que dio un vuelco a la situación del sector. Resultan fascinantes la contribución de Loyola de

Palacio a la cuestión hidrográfica, y su contribución a la reforma de la PAC. Loyola de Palacio consiguió algo que hoy, cuando de nuevo se ha vuelto a hablar de la España vacía, parece utópico: durante su etapa en el ministerio, la renta agraria se elevó un 26,5% sobre el trienio precedente y la población ligada a las labores del campo quedó fijada en torno a un millón de personas. De sus años como comisaria Europea de Relaciones con el Parlamento, Transportes y Energía, destacan la creación de la Agencia Europea de Seguridad Aérea, su preocupación por la energía y por el transporte como cuestiones centrales de la construcción de la UE, así como la puesta en marcha del programa Galileo, la alternativa europea al GPS norteamericano. Sin ella, la Unión Europea no sería como lo es hoy, ni tampoco España habría tenido tantas oportunidades en la Unión.

El autor no nos hurta los momentos difíciles, como el del acoso por el falso escándalo del lino, que la persiguió durante años, y luego la enfermedad. También queda claro, aunque esbozado, el no muy generoso tratamiento que recibió cuando el Partido Popular empezó a cambiar, tras el 2004. Un texto imprescindible, por tanto, para conocer, desde dentro, unos años cruciales de la vida española, además de un modelo para futuros estudios académicos, un trabajo de plena actualidad en momentos de cambio en el centro derecha.



DIRECTOR DE LA REVISTA | JOURNAL EDITOR
CONSEJO DE REDACCIÓN | EDITORIAL BOARD
CONSEJO ASESOR | ADVISORY BOARD
DIRECTRICES PARA AUTORES | AUTHOR GUIDELINES

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

Prof. Dr. Alberto Priego Moreno. Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE

Prof. Dra. Maxine David David. Leiden University

Prof. Dr. Steffen Bay Rasmussen. Universidad de Deusto. Bilbao

Prof. Dr. Jeremy Crang. The University of Edinburgh

Prof. Dra. Licingia Simao. Universidad de Coimbra

Prof. Dr. Fernando Reinares. Universidad Rey Juan Carlos

Prof. Dra. Gracia Abad. Universidad Nebrija

Consejo Asesor | Advisory Board

D.^a Mónica Orduña, Universidad Internacional de la Rioja

D.^a Susan Jeffrey, Universidad Pontificia Comillas

D. Piers Brendon, University of Cambridge, United Kingdom

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba, Argentina

D. Ricardo Aguado, Universidad de Deusto, Spain

D. Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid, Spain

D. Enrique Moradiellos, Universidad de Extremadura, Spain

D.^a Maria Raquel Freire, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Ricardo del Barco, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

D. Shirin Akiner, University of Cambridge, United Kingdom

D. Najam Abbas, The Ismaili Center, London/ The Institute of Ismaili Studies, United Kingdom

D. Javier Jordán, Universidad de Granada, Spain

D. Adam Kolker, Columbia University, United States

D. Michael Rubin, American Enterprise Institute, United States

D. Stephen J. Blank, American Foreign Policy Council, United States

D. Robert Lieber, Georgetown University, United States

D.^a Anna Ayuso, Fundación CIDOB, Spain

D. Joan María Thomas, Universidad Rovira i Virgili, Spain

D. Alberto R. Coll, De Paul University College of Law, United States

D. Florentino Portero, UNED, Spain

D. Lawrence Sáez, SOAS, United Kingdom

D. José Antonio Sanahuja Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Giovanni Ercolani, Nottingham Trent University, United Kingdom

D. Charles Powell, Real Instituto Elcano, Spain

D. Eusebio Mujal-León, Georgetown University, United States

D. Fernando Reinares, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D.^a Paloma García Picazo, UNED, Spain

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba, Argentina

D. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Spain

D. Claudio Bolzman, University of Applied Science and Arts Western Switzerland, Switzerland

D. Rafael Rubio, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Manuel Lucena Giraldo, CSIC, Spain

D. Carlos Echeverría, UNED, Spain

D.^a María García Feijoo, Universidad de Deusto, Spain

D. Bradley Hart, California State University, United States

D. Markel Lezana, alumno colaborador

Secretario Académico / Academic Secretary

D. Javier Gil Pérez, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: comillas_jir@upcomillas.es | www.upcomillas.es | www.comillasirblog.es

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

D. Alberto Priego Moreno, Universidad Pontificia Comillas, Spain

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, Spain

D. Maxine David, University of Surrey, United Kingdom

D. Javier Ignacio García González, IE University, Spain

D. Jeremy Crag, University of Edinburgh, United Kingdom

D.^a Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Luciano Zaccara, Georgetown University, United States

D. David García Cantalapiedra, Universidad Complutense de Madrid, Spain

DIRECTRICES PARA AUTORES

Envío y presentación de originales

1. La remisión de los trabajos deberá realizarse siempre a través de la plataforma OJS de *Comillas Journal of International Relations*, mediante la que se vehiculará –de manera estricta– toda la comunicación entre la Revista y los autores.
2. Los **artículos** remitidos serán siempre investigaciones originales, nunca publicados previamente o en proceso de publicación o revisión en otra revista o cualquier tipo de publicación.
3. Se deberá incorporar una primera página independiente en la que se incluirá: a) Título del artículo; b) Datos personales del autor (nombre, apellidos, afiliación, dirección personal y de trabajo, teléfono, NIF/Pasaporte, correo electrónico).
4. Los **artículos** irán precedidos de un breve resumen o abstract del trabajo, que no exceda las 150 palabras, y una serie de palabras clave (no más de cinco). **El título del artículo, el resumen y las palabras clave deberán aparecer escritos en castellano y en inglés.**
5. El aparato crítico, estilo y diseño general de los textos remitidos a la Revista responderá al formato APA (APA Style). Los autores pueden encontrar una guía

AUTHOR GUIDELINES

Submission and presentation of originals

1. *Texts must always be submitted via the OJS platform of Comillas Journal of International Relations, through which, and without exception, all communication between the Journal and authors will take place.*
 2. *All submitted texts will always be original work that has neither been previously published nor is in the process of publication or review in another journal or any other type of publication.*
 3. *Contributions will include a separate cover page with the following information: Title of the article in both Spanish and English; Author details (name, surname, membership of any relevant organizations, personal and work address, telephone number, Tax ID No. / Passport, email).*
 4. *All **articles** must be accompanied by a brief summary or abstract of the work (no more than 150 words) and a set of keywords (no more than five). **The title of the article, the summary and the keywords must be in both Spanish and English.***
 5. *The critical apparatus, style and general design of the texts sent to the Journal will comply with the APA Style. Authors can find a guide to this style at the following link:*
<http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>
 6. *Authors must be able to prove they have been granted the necessary authorizations to use any photographs and graphics taken from other sources, and must provide all information required for them to be properly referenced.*
 7. *If an article is accepted for publication, the proofs will be sent to the author and must be returned to the Journal within a maximum of 15 days.*
- ### Review and acceptance
1. *In order to guarantee impartiality in the selection of articles, all contributions will be sent in anonymous form to two external reviewers, **following the double-blind system.** In the*

de este formato en el siguiente enlace: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>

6. Los autores deberán poder acreditar disponer de los permisos necesarios para el uso de fotografías y gráficos tomados de otras fuentes, y proporcionar toda la información precisa para su correcta cita.
7. En el supuesto de que se acepte un artículo para su publicación, las pruebas de imprenta serán remitidas al autor, estas deberán ser devueltas a la Revista en el plazo máximo de 15 días.

Evaluación y aceptación

1. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad en la selección de los artículos, todas las contribuciones serán enviadas de forma anónima a los evaluadores externos, **empleándose siempre el sistema de doble ciego**. En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión.
2. La decisión final se le comunicará al autor, **de manera razonada**, en un plazo máximo de seis meses. En caso de ser aceptado, el tiempo máximo transcurrido entre la remisión del artículo y su publicación será de un año, aunque éste plazo puede dilatarse en función de la programación de la Revista.
3. El dictamen de los evaluadores será **motivado**, indicándose si se recomienda la aceptación del original en sus términos, su revisión con arreglo a las correcciones o sugerencias que se formulen o bien, por último, el rechazo del trabajo evaluado.
4. El Consejo Editorial de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, y atendido el sentido del dictamen de los evaluadores externos, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores.
5. Los autores, mediante la entrega de sus trabajos, aceptan la sujeción de los mismos al dictamen de los evaluadores.
6. Los autores deberán ajustar la redacción final de sus trabajos a las indicaciones que formulen los evaluadores. A este efecto, deberán incorporar *event that one of the reviews is unfavorable, a third opinion will be sought.*
7. *The author will be sent a reasoned answer of the final decision within a maximum of six months. In the event of being accepted, the article will be published within one year of being submitted, although this period may vary depending on the Journal's schedule.*
8. *The reviewers will always provide **reasons** for their opinion, indicating whether the original should be accepted as is, should be revised in line with the reviewers' corrections and suggestions or if the reviewed work should be rejected.*
9. *The Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published, bearing in mind the opinions voiced by the external reviewers, and is responsible for informing authors of its decision.*
10. *By sending in their work, authors willing submit this work for review and assessment by the reviewers.*
11. *Authors are required to amend the final draft of their work according to the indications given by the reviewers. They must include all corrections and modifications classified as essential by said reviewers and, as far as possible, accommodate their suggestions as well. Where corrections of the original work are required, **the contributor** will have a maximum of 2 months in which to make the corrections, and resubmit the article.*
12. *Any originals that do not comply with Comillas Journal of International Relations guidelines for presentation and publication will be returned to their respective authors before being sent for external review. If this occurs, the author will have one week to add the missing information and/or make the required changes to their work. If the appropriate changes are not made, these articles will be rejected.*
13. *Before publication, the authors of all accepted work will grant Comillas Journal of International Relations all exploitation rights relating to said work.*
14. *Once accepted, the texts will become the intellectual property of Comillas Journal of International Relations and may only be reproduced, partially or totally, in accordance with the Creative Commons licence hold by the Journal.*

las correcciones o modificaciones consideradas imprescindibles por dichos evaluadores y, en la medida de lo posible, deberán atender también sus sugerencias. En caso de solicitarse correcciones, **el plazo máximo para remitir una nueva versión del artículo será de dos meses.**

7. Los originales recibidos que no se ajusten a las normas de edición y publicación de *Comillas Journal of International Relations* serán devueltos a sus autores antes de proceder a su envío a los evaluadores. En tal caso, sus autores deberán completarlos con la información omitida y/o efectuar los ajustes formales pertinentes en el plazo de una semana. En caso contrario, dichos trabajos serán rechazados.
8. Los autores de originales aceptados ceden a *Comillas Journal of International Relations*, antes de su publicación, todos los derechos de explotación de sus trabajos.
9. Una vez aceptados, los trabajos quedan como propiedad intelectual de *Comillas Journal of International Relations* y sólo podrán ser reproducidos, parcial o totalmente, siguiendo lo establecido por la licencia Creative Commons de la Revista.

Proceso de revisión por pares

Los originales recibidos se remitirán, de manera anónima, a dos evaluadores externos de reconocida competencia en el campo de las relaciones internacionales, y de manera específica, en la temática particular del trabajo. **Se empleará siempre el sistema de doble ciego.**

En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión. El Consejo de redacción de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores. Todo ello siempre a través de la plataforma OJS de la Revista.

Peer Review Process

All originals received by the Journal will be sent, anonymously, to two external reviewers of recognized expertise in the field of international relations and, more specifically, in the particular topic of the work. Peer reviewing will follow the double-blind system. In the event of receiving an unfavorable review from either reviewer, a third opinion will be sought. However, the Journals Board of Editors will always have the final say on which articles are published and is responsible for informing authors of its decision. The entire process will always take place via the Journals OJS platform.