

El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales

Anuario 2013-2014



ceipaz centro de educación e investigación para la *pa*^z

Manuela Mesa (coord.)

Jose Abu-Tarbush ■ Antoni Jesús Aguiló ■ Federico Mayor Zaragoza ■ Rosa Meneses ■ Manuela Mesa ■ Alberto Piris ■ Francisco Rojas Aravena ■ José Antonio Sanahuja ■ Xulio Ríos ■ Hernando Valencia

Manuela Mesa (coord.)

El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales

Anuario 2013-2014

baiz



ceipaz



El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado.

La fabricación y utilización de papel reciclado supone

el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

El reto de la democracia en un mundo en cambio:
respuestas políticas y sociales.
Anuario 2013-2014

Jose Abu-Tarbush, Antoni Jesús Aguiló, Federico Mayor Zaragoza,
Rosa Meneses, Manuela Mesa, Alberto Piris, Francisco Rojas
Aravena, José Antonio Sanahuja, Xulio Ríos, Hernando Valencia

© Jose Abu-Tarbush, Antoni Jesús Aguiló, Federico Mayor Zaragoza, Rosa Meneses,
Manuela Mesa, Alberto Piris, Francisco Rojas Aravena, José Antonio Sanahuja, , Xulio
Ríos, Hernando Valencia

De esta edición:

© CEIPAZ

Fundación Cultura de Paz

Ciudad Universitaria Cantoblanco

Pabellón C

Calle Einstein, 13. Bajo

28049 Madrid

Tel. 91497.37.01

info@ceipaz.org

[http:// ceipaz.blogspot.com](http://ceipaz.blogspot.com)

Edición de textos: CEIPAZ
Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico
Primera edición: Mayo 2013
ISSN: 2174-3665
Depósito legal: M-25510-13



CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) de la Fundación Cultura de Paz estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación. Analiza las principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica. Promueve la educación para la paz, el desarrollo y la interculturalidad como una herramienta de transformación basada en la solidaridad y la justicia social.

Para más información: www.ceipaz.org

La Fundación Cultura de Paz fue creada por Federico Mayor Zaragoza en el año 2000 con el objetivo de promover la cultura de paz. Su actividad se basa principalmente en la vinculación y movilización de redes de instituciones, organizaciones e individuos que se destaquen por su compromiso con los valores de la cultura de paz. Las acciones concretas de la Fundación se centran principalmente en los ámbitos divulgativos y educativos.

Mas información en: www.fund-culturadepaz.org

Sumario

Introducción: Ciudadanía y democracia ante la crisis global <i>Manuela Mesa</i>	9
--	---

Tendencias internacionales

Fortalecer la democracia a escala personal y colectiva <i>Federico Mayor Zaragoza</i>	21
Democracia y crisis económica en un mundo global <i>Antoni Jesús Aguiló Bonet</i>	39
Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015 <i>José Antonio Sanahuja</i>	61

Perspectivas regionales

Estados Unidos ¿buscando su lugar en el mundo? <i>Alberto Piris</i>	101
El conflicto China-Japón <i>Xulio Ríos</i>	113
La guerra civil siria en clave regional: el impacto en los países vecinos <i>Rosa Meneses</i>	129
Palestina en el nuevo contexto regional: ¿parálisis o avances? <i>José Abu-Tarbush</i>	145
Cambios en el mapa político de América Latina y Caribe <i>Francisco Rojas Aravena</i>	163
La cuadratura del círculo: una evaluación temprana del proceso de paz en Colombia <i>Hernando Valencia Villa</i>	183
Relación de autores y autoras	201

Introducción: Ciudadanía y democracia ante la crisis global

Manuela Mesa. Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)



La democracia es en la actualidad objeto de un intenso debate, al que quiere contribuir esta edición 2013-2014 del Anuario CEIPAZ, aportando distintos enfoques y perspectivas geográficas y temáticas. Se trata de un debate relevante porque, como se señala en alguna de las contribuciones a este Anuario, la crisis financiera internacional no solo cuestiona el actual modelo de crecimiento económico y se presenta como “crisis sistémica” en cuanto a la gobernanza global. Es también una crisis política, que parece poner en cuestión los sistemas democráticos, sus lógicas de representación y rendición de cuentas, sus mecanismos de legitimación, e incluso el marco territorial del Estado-nación sobre el que se constituye el propio *demos* como comunidad política, y define el alcance de la acción de gobierno. La crisis económica, sobre todo, revela la incapacidad de los gobiernos y los mecanismos tradicionales de cooperación internacional para dar respuesta a los acuciantes problemas que afectan a la humanidad, tanto en el plano global como

La profunda crisis que afecta al continente se manifiesta en la desafección, el desánimo, la desconfianza creciente en los ciudadanos/as hacia el proyecto europeo

en el nacional, cada vez más entrelazados, planteando todo ello crecientes problemas de representatividad, legitimidad y eficacia para las democracias representativas. Como explica en este Anuario el profesor de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, Antoni Jesús Aguiló, “La situación global en la que nos encontramos exige una reflexión urgente sobre los efectos de la crisis económica en la política, los desafíos a los que se enfrentan las democracias representativas y las democracias que entre todos tenemos que construir”.

La democracia debe entenderse como un sistema político capaz de garantizar a partir de las instituciones públicas un *corpus* de derechos de ciudadanía, tanto de orden político, como de naturaleza civil, económica y social. Ha de contar con un régimen electoral adecuado como un elemento fundamental, aunque no se limita a ello, pues también remite, como objetivo central, a la materialización de las aspiraciones colectivas de mejora del bienestar de la ciudadanía, definidas por esta como derechos que en algunos casos son de carácter programático, y en otros casos como derechos exigibles cuya materialización requiere de políticas públicas eficaces y de los recursos fiscales necesarios; la democracia, por ello, no se limita a un ejercicio periódico de renovación de dirigentes; es un sistema de garantías ciudadanas, y de ejercicio de la ciudadanía integral, definida a partir de los derechos y obligaciones que todos los individuos poseen en función de su pertenencia a un Estado nacional. El carácter crecientemente globalizado y transnacional de la economía, las relaciones sociales, los problemas ambientales y otros riesgos globales, y la naturaleza estatal y territorial de la democracia plantea, sin embargo, una contradicción cada vez más difícil de solventar, que conduce a un debilitamiento de la soberanía de los Estados y de su fundamento, que es la voluntad popular, lo que a su vez comporta un visible vaciamiento del contenido y alcance de la democracia y de sus mecanismos de representación, de su legitimidad, y de su contenido substantivo en cuanto a derechos de ciudadanía. De nuevo, como plantea Aguiló, la globalización neoliberal ha favorecido la “desdemocratización del Estado, la política y la sociedad”. Y esto se expresa en “Una democracia donde la distancia entre representantes y representados aumenta, que identifica la expresión del pueblo con el voto emitido cada ciertos años y un con papel muy limitado a la sociedad civil, sin mecanismos de control ciudadano”.

Es en este contexto más amplio en el que se ha de situar la creciente desafección de la ciudadanía hacia la democracia y algunas de sus instituciones y actores clave, como los partidos políticos. Se acumulan las pruebas de que la percepción ciudadana sobre los partidos políticos se ha ido deteriorando, y los ciudadanos/as tiene menos confianza en ellos que en cualquiera de las otras instituciones básicas de un sistema democrático. En los 27 estados miembros de la

Unión Europea sólo el 18% de los encuestados expresan confianza hacia los partidos políticos. Ya antes del inicio de la crisis, el nivel de confianza más alto, que correspondía a Dinamarca, era sólo del 40%, mientras que el más bajo, que correspondía a Hungría, sólo llegaba al 8% (Eurobarómetro nº 68, mayo 2008). En ese mismo año, a título comparativo, en América Latina sólo un 18% afirmaba tener confianza en los partidos políticos (Latinobarómetro, 2008). Son datos preocupantes, porque los partidos son un elemento central de la democracia y aunque la democracia no se limita al juego electoral protagonizado por los partidos, es difícil imaginar una democracia sin partidos políticos fuertes y dinámicos.

Siguiendo a Aguiló, a menudo la democracia liberal actual se caracteriza por su carácter procedimentalista, minimalista y elitista, que la reduce a un método para la elección de representantes políticos, y la vacía de contenido. Otro de sus rasgos problemáticos es que se trata de un sistema que no comparte el poder público con la ciudadanía, sino con los actores privados y la élites en el poder, cuyos intereses son protegidos. La partitocracia —cuyo indicador más visible sería el peso creciente de los políticos profesionales— y la colusión de intereses con los *lobbies* corporativos —que a menudo se expresa en el fenómeno de las “puertas giratorias”, por el que se alternan las responsabilidades públicas y el paso por empresas privadas—, cuando no la corrupción pura y simple, son fenómenos que explican la brecha creciente entre las élites gobernantes y la ciudadanía. Ello se traduce en una profunda desconfianza y desafección, y a la postre nutren tendencias tan visibles como la desideologización, la apatía política y el conformismo social. Finalmente, este autor realiza una serie de propuestas para “(des)aprender” la democracia actual, “descolonizarla” y “desmercantilizarla”: “no se trata de rechazar la democracia representativa liberal ni sus aportaciones, sino de señalar sus insuficiencias, proponiendo caminos para transformarla”.

Con todos estos elementos de contexto, no ha de extrañar que el debate sobre la democracia sea especialmente intenso en el marco europeo. La profunda crisis que afecta al continente se manifiesta en la desafección, el desánimo, la desconfianza creciente en los ciudadanos/as hacia el proyecto europeo. Como muestran los datos del Eurobarómetro (2012) la confianza en el proyecto europeo ha disminuido significativamente desde el inicio de la crisis en 2007 hasta el momento actual. En el caso de España, se ha pasado de un 65% a favor de la Unión Europea a un 20%, lo que significa una caída del 52%. En el caso de Italia, ha caído un 22% y en el caso de Alemania un 29%.

El déficit democrático de la Unión Europea y la falta de rendición de cuentas de sus instituciones, así como las políticas de austeridad que se han impuesto a los países del Sur, han hecho que para la gran

*La pobreza y la
desigualdad
también
erosionan la
democracia y
debilitan su
legitimidad*

mayoría de los ciudadanos/as, la Unión Europea se haya convertido en el equivalente a lo que fue el Fondo Monetario Internacional (FMI) para los latinoamericanos en la década de los ochenta, con sus planes de ajuste estructural. Como explica el Informe de Intermón Oxfam (2012), la década de austeridad en América Latina duplicó el número de pobres urbanos y el continente ha tardado más de 25 años, en recuperar el nivel de pobreza previo a la crisis. Como cita, la presidenta de Brasil, Dilma Rouseff en este Informe: “Nosotros ya hemos vivido esto. El Fondo Monetario Internacional nos impuso un proceso que llamaron ajuste, ahora lo llaman austeridad. Había que cortar todos los gastos, los corriente y los de inversión. Aseguraban que así llegaríamos a un alto grado de eficiencia, los salarios bajarían y se adecuarían los impuestos. Ese modelo llevó a la quiebra de casi toda Latinoamérica en los años ochenta”.

En Europa, “La austeridad como medida política para satisfacer a los mercados financieros, cuestionan la legitimidad del proyecto europeo. La crisis económica ha generado una crisis social, que pone en duda, la legitimidad de las instituciones políticas, porque los ciudadanos/as no comparten las políticas de austeridad, que están destruyendo el estado del bienestar. Una democracia que establece un orden social y político que considera los intereses particulares de la clase dominante como intereses generales de todos, es un sistema democrático débil, incapaz de promover una sociedad incluyente, que vela por satisfacer las necesidades de todos/as (Nair, 2012). Y por lo tanto en palabras de Schreck (2012) se trata de un proyecto europeo elitista que considera los intereses de los acreedores financieros por delante de los derechos de los ciudadanos/as y cuestiona el papel del Estado en regular los mercados.

Algunos autores (Aguiló, 2012) hablan del secuestro de la democracia por las élites neoliberales, que están confiscando las rentas de los ciudadanos para salvar a los bancos, mercantilizando la salud y la educación, reduciendo las pensiones e imponiendo unas políticas de ajuste que incrementan el desempleo, la pobreza y la desigualdad (Aguiló, 2013). Estas políticas están generando un gran sufrimiento y empobrecimiento general de la población del Sur de Europa.

El resultado es avance del populismo, el desencanto y el hartazgo de los partidos políticos y de las instituciones en general por parte de los ciudadanos/as. Esta desafección y desconfianza sobre el proyecto europeo deberían ser una señal de alerta para Europa.

La percepción de que es un proyecto encallado en los intereses de las élites, junto con una tecnocracia europea incomprensible y sin capacidad de proponer un futuro que incluya el bienestar y los derechos de la mayoría de los ciudadanos, es cada vez más generalizada. El sueño europeo está hoy más lejos que nunca. La democracia

tiene que ser re-pensada, para fortalecerse e incorporar las demandas de ese 99% de la población.

Puede que no sea necesaria, posible o deseable una completa reinención de la democracia, y el debate deba centrarse en la recuperación de los fundamentos del sistema democrático y los pactos sociales posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que vinculaban la idea y práctica de la democracia a los conceptos de justicia y paz, y revisarlos en el contexto de globalización que domina la sociedad internacional contemporánea. Como explica Federico Mayor Zaragoza, presidente de la Fundación Cultura de Paz, "los pueblos, la paz y las generaciones venideras son los tres pilares sobre los que se pretendía edificar un nuevo modelo de convivencia global, como se reflejó en la Carta de las Naciones Unidas. Desde entonces, el sistema de Naciones Unidas sigue proporcionando unas directrices para la acción en el ámbito de la Cultura de Paz, los Derechos Humanos y la protección del medio ambiente. Sin embargo, hoy existe "un nuevo diseño mundial" en el que el predominio del poder de los mercados, la economía de la especulación y la deslocalización productiva están erosionando los cimientos del bienestar social en aquellos lugares, como en la Unión Europea, donde se habían logrado implantar". Federico Mayor plantea que es tiempo de avanzar hacia una "democracia genuina" en el que los principios democráticos se conviertan realmente en la norma de conducta del quehacer cotidiano y del funcionamiento de las instituciones locales y nacionales. Para lograr esto, son necesarias "transiciones múltiples" que permitan pasar de la economía de la especulación y la guerra a una economía de desarrollo global basada en valores éticos.

La pobreza y la desigualdad también erosionan la democracia y debilitan su legitimidad: en cuanto a la legitimidad de origen, al situar a los ciudadanos en una posición de subordinación que les impide actuar y decidir de manera autónoma de cara a la elección y las opciones democráticas. En cuanto a la legitimidad de resultado, pues son la expresión más dolorosa y visible de la incapacidad de los sistemas democráticos de responder a sus aspiraciones de igualdad y de materialización de derechos básicos de orden civil, económico, y social. Cuando el Estado no es capaz de garantizar unos derechos básicos para la ciudadanía a partir de sus instituciones, están pierden legitimidad y se vacían de contenido. En este marco, el profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense José Antonio Sanahuja describe las nuevas geografías del pobreza y la desigualdad en el plano global. En los últimos años se han producido cambios importantes en el sistema internacional, con el ascenso de los países emergentes, en especial en Asia. China e India, en particular, han duplicado su renta per cápita en menos de veinte años. Dado que en esos dos países vive un tercio de la población mundial, su ascenso afecta de manera determinante a esas geografías. China

y en menor medida India han tenido un papel decisivo en la disminución global de la reducción de la pobreza extrema, en el marco de los llamados “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM), pero en una aparente paradoja, el fuerte aumento de la desigualdad interna en los países emergentes, y en particular en China, explican el también visible aumento de la desigualdad global, que es cada vez más acusada.

En ese contexto global en el que hay menos pobreza extrema, pero más desigualdad global, hay importantes variaciones por regiones y es en el caso del África Subsahariana en el que la situación es más preocupante, porque en los treinta años contemplados por los ODM sólo se ha logrado reducir la tasa de pobreza extrema en esta región en tres puntos. Y además, la reducción de la pobreza no implica su superación; buena parte de las personas que han dejado atrás la pobreza extrema siguen siendo pobres. En 2015 aun habrá en torno a 1.000 millones de personas sumidas en la indigencia y, unos 800 millones que padecerán hambre. Se trata de un imperativo ético y político ineludible que debe seguir presente por mucho que en 2015 expiren los ODM.

Como señala Sanahuja en su contribución al Anuario, 2015 cerrará un ciclo de política de desarrollo en el que los éxitos alcanzados en la reducción de la pobreza extrema no deben dar paso a la complacencia y a ignorar el fuerte aumento de la desigualdad que se ha registrado en las últimas décadas. Si durante la mayor parte del siglo XX la desigualdad global se explicaba por las diferencias de renta entre países, en la actualidad empiezan a ser más relevantes las crecientes disparidades sociales dentro de los países. Los datos que se aportan en ese capítulo revelan un proceso global de convergencia que acerca al alza las rentas de los más ricos, sea en los países emergentes o de la OCDE; que aproxima también las rentas de los más pobres, al alza en las economías emergentes y a la baja en las economías avanzadas; y lo que es más significativo, una “gran divergencia” que aumenta la desigualdad entre unos y otros, a escala global y al interior de la mayor parte de todos los países, tanto avanzados como emergentes. Ello supone un cambio profundo en la tendencia histórica, con evidentes riesgos para la democracia, tanto para su dimensión social y de derechos, como en términos de gobernabilidad democrática y estabilidad política. No se trata de procesos inevitables, y como resultado de opciones políticas, es a través de la política como se pueden revertir. Ello comporta, según este autor, “exigencias en materia de regulación de las finanzas globales y de estabilidad macroeconómica y financiera internacional; del comercio, la financiación del desarrollo, de acceso a la tecnología, de medio ambiente y sostenibilidad y de seguridad humana, a través del un multilateralismo eficaz”.

América Latina y el Caribe es la región con mayor desigualdad del mundo y esto plantea extraordinarios retos para la democracia en la región. En las últimas décadas, según los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), el 10% más rico de la población ha recibido, en el promedio regional, el 37% del ingreso. Esta proporción es casi tres veces la que ha recibido el 40% más pobre (poco más del 13% de ingreso). Esta desigualdad económica se refleja en muchas otras formas de desigualdad, como la concentración del poder. Según un informe de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (OEA y PNUD, 2009: 14), “la función de la democracia es redistribuir el poder para garantizar a todos los individuos el ejercicio de sus derechos”. La desigualdad del ingreso es causa y consecuencia de la asimetría del poder político, la debilidad del Estado y de secuelas como la crisis de gobernabilidad y la baja calidad de la democracia (OEA y PNUD, 2009: 62). El frecuente incumplimiento de las promesas electorales y la debilidad de lo público hace que determinados temas queden marginados de la agenda (OEA y PNUD, 2009: 62). “La desigualdad extrema de poder implica pérdida de capacidad estatal para expandir la ciudadanía. Dado que restringe el proceso democrático de la ciudadanía (control de agenda), sino que limita también la tramitación de las demandas sociales. Esto hace que las sociedades muy desiguales tiendan a proporcionar una protección social muy limitada, dado que los sectores con más recursos acceden a sistemas privados y la voz y las demandas de los sectores excluidos y sus necesidades no se tienen en cuenta y por lo tanto no se incluyen en la agenda pública” (Nuestra democracia, 2011: 171).

Como plantea el informe de la OEA y el PNUD (2009), la combinación de poco Estado y de los desafíos de la democratización y de la reducción de la pobreza y la desigualdad constituye el principal reto que enfrenta la democracia en América Latina (OEA y PNUD, 2009: 65). Otro de los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina es el que se refiere a la inseguridad en la región, que se explica por la penetración del crimen organizado, en particular el narcotráfico. El número de homicidios en la región, en términos absolutos y relativos, es de los más altos del mundo. La inseguridad ciudadana ha favorecido la participación de los ejércitos en tareas de seguridad ciudadana y han permitido que afloren expresiones autoritarias o la utilización de prácticas que violan los derechos humanos, que entre otras incluyen las ejecuciones extrajudiciales. Las consecuencias de la pérdida de capacidad del Estado para hacer valer la legalidad son múltiples, como la emergencia de las empresas de seguridad privada, o la aparición de linchamientos y otras expresiones primarias de demanda de justicia al margen del Estado de derecho. Como se afirma en el informe de la OEA sobre Seguridad Pública en las Américas

La inseguridad ciudadana no sólo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho

(2008: 11): “La inseguridad ciudadana no sólo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho. Los altos niveles de inseguridad ciudadana en América Latina son un riesgo para la estabilidad de la democracia en la región. Una democracia que no es capaz de asegurar la vigencia de unos derechos elementales, como el derecho a la vida, o la integridad física, o que no es capaz de asegurar el ejercicio pleno de derechos sociales y económicos, termina creando las condiciones que favorecen la violencia y el autoritarismo: Según el informe Nuestra Democracia (2011: 185), “la inseguridad ciudadana y el temor deterioran el apoyo a las instituciones democráticas y permiten que afloren expresiones autoritarias largamente arraigadas en la cultura política de la región”. Es más, la criminalidad es el asunto que con mayor facilidad conduciría a la población latinoamericana a justificar un golpe de Estado. En segundo lugar, en los contextos con alta tasa de homicidios, las fuerzas policiales y las fuerzas armadas tienden a asumir roles protagónicos, que las pueden llevar a ganar espacios de autonomía indebidos frente a los poderes civiles y democráticos. En tercer lugar, las consecuencias de la pérdida de capacidad del Estado para hacer valer la legalidad, les debilita como institución. (Nuestra democracia, 2011:186). Estos retos, sin embargo, no ponen en cuestión el proceso de consolidación democrática que vive la región y el fin de la amenaza de los golpes militares. Aunque en los últimos veinte años, hubo 18 presidentes que no completaron sus mandatos, esto se debió más a un cuestionamiento de su desempeño, que a su legitimidad democrática (PNUD y OEA, 2009:18).

América Latina es una región democrática como lo reafirman sus procesos electorales y las tendencias que de ellos emanan. Como explica Francisco Rojas Aravena para este Anuario, el nuevo ciclo electoral que vive América Latina refleja la superación del autoritarismo y de los regímenes militares. Desde hace tres décadas, el debate es como lograr una democracia más amplia, eficaz y participativa.

El momento parece oportuno para abordar ese debate, pues la región encara un ciclo de cambio electoral presidencial, que se ha iniciado con tres elecciones en 2012 (República Dominicana, México y Venezuela), seguidas con cinco elecciones prevista en 2013 (Cuba, Ecuador, Paraguay, Chile, Honduras y de nuevo Venezuela tras la muerte de Hugo Chávez) y otras siete que se producirán en 2014. Ante ese ciclo electoral, como explica el autor, se constata un debilitamiento de la cultura política y un bajo reconocimiento de la cultura democrática. “Los avances en las democracias latinoamericanas no se consolidarán sino se refuerza la cultura política y las formas y prácticas de la democracia misma. Es importante apostar por una democracia de los ciudadanos/as y trascender a las democracias de los electores. Para ello es necesario articular nuevas formas de parti-

cipación política para contrarrestar la crisis de representación; en segundo lugar, fortalecer la independencia de los poderes, su control y rendición de cuentas y en tercer lugar modernizar sus organizaciones, proveyéndolas de recursos humanos eficaces. Son necesarios la ejecución de políticas públicas en el campo de la fiscalidad, la exclusión social y la seguridad pública para la sostenibilidad de la democracia en la región” (PNUD y OEA, 2010: 15).

Para los países de la en su momento denominada “Primavera Árabe”, que han logrado poner fin a los regímenes autoritarios que llevaban décadas instalados en el poder, se ha iniciado un proceso de consolidación democrática que se torna complejo y difícil y que presenta numerosos retos. En aquellos países como en el caso de Túnez, Marruecos y Egipto, la celebración de elecciones han permitido el ascenso de los movimientos islamistas al poder. Estos movimientos de carácter conservador son heterogéneos y van desde las posiciones salafistas hasta las post-islamistas y las islamistas tradicionales. Como planteaba Ignacio Alvarez Ossorio (2012), “este periodo de transición es bastante incierto, porque los árabes deberán encontrar su propio modelo, para profundizar en la senda democrática y lograr un sólido crecimiento económico sin renunciar a sus valores tradicionales (Álvarez Ossorio 2012: 121).

En Jordania, el creciente descontento sociopolítico ante el inmovilismo gubernamental ante las demandas realizadas bajo el ímpetu de la Primavera Árabe ha radicalizado a algunos sectores (Abu-Tarbush, 2013) que ya no sólo exigen la reforma del régimen, sino un cambio más radical.

En este proceso, Siria ha quedado enquistada en una guerra civil que no logra derrocar al régimen de Bashar El Asad y se encuentra atrapada en una espiral de violencia de la que cada vez resulta más difícil vislumbrar una salida aceptable. Como explica en su contribución a este Anuario la periodista y especialista en Mundo Árabe, Rosa Meneses, “Lo que empezó en marzo de 2011 como una revuelta pacífica contra la dictadura, al calor de la Primavera Árabe, ha evolucionado en uno de los conflictos más sangrientos que ha vivido la región en los últimos años”. Y la internacionalización del conflicto es una serio peligro para la estabilidad de la región.

En otros países el escenario es también incierto. En el caso de Irak, diez años después de la invasión de 2003, su frágil democracia no ha logrado superar las tensiones sectarias entre chiíes y sunitas. Retorna a ese país el riesgo de una confrontación armada a partir de fracturas confesionales, como la que ya desangró al país entre 2006 y 2007, cuanto los atentados y asesinatos selectivos perpetrados por milicias de ambas ramas del islam causaron miles de muertos. Si el actual Gobierno de Al Maliki no logra garantizar una adecuada parti-

La democracia queda desvirtuada en un régimen de ocupación que amenaza con seguir ampliando y consolidando los asentamientos israelíes y que vacía de contenido, las capacidades de los gobiernos palestinos para actuar sobre su territorio

cipación de los suníes en el poder, la escalada de tensión seguirá subiendo y la situación puede devenir en guerra. Irak se ha convertido en el octavo país más corrupto del mundo, según el índice que elabora anualmente Transparencia Internacional. Es el noveno país en el ranking de “Estados fallidos” que elabora la revista *Foreign Policy*. Las violaciones de derechos humanos y el uso de la tortura siguen siendo una práctica habitual. Además, 1,9 millones de iraquíes pasan hambre, según el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, pese a que Irak es uno de los países con mayor riqueza petrolera del mundo, si bien la producción petrolífera no ha legado a superar la de la época de Saddam. La celebración de elecciones no ha sido suficiente para consolidar un proceso democrático y crear unas instituciones gubernamentales que pongan fin a la corrupción, el clientelismo y a la violencia que asola al país. La inestabilidad no acabará mientras que no se supere la fragmentación del país en grupos étnicos y religiosos enfrentados entre sí, mientras persistan los atentados terroristas y se mantenga la creciente influencia de actores externos sobre la política de Irak.

Una situación muy similar es la que afronta Afganistán, un país donde todavía la guerra sigue en curso, y en el que el proceso de consolidación democrática, más allá de la celebración de elecciones está muy lejos de convertirse en una realidad.

También resulta difícil hablar de democracia en Palestina, a pesar de la celebración de elecciones y de la existencia de la Autoridad Nacional Palestina en Cisjordania, y del gobierno de Hamás en la franja de Gaza. La democracia queda desvirtuada en un régimen de ocupación que amenaza con seguir ampliando y consolidando los asentamientos israelíes y que vacía de contenido, las capacidades de los gobiernos palestinos para actuar sobre su territorio. El profesor de la Universidad de la Laguna, Jose Abu Tarbush analiza en este Anuario como el modelo negociador inspirado en los Acuerdos de Oslo de 1993 está agotado. La política de hechos consumados aplicadas por el gobierno de Israel hace cada vez más difícil la opción de los dos Estados. Asimismo, como se explica en este capítulo, Israel se ha presentado tradicionalmente como “un oasis democrático en medio de un desierto autoritario” y el que se planteaba que sólo un cambio democrático en el mundo árabe podría contribuir a la paz entre los Estados Árabes e Israel. Sin embargo, la Primavera Árabe ha desarmado estos argumentos por la vía de los hechos; esto implica que una mayor apertura de los sistemas políticos árabes y la incorporación de las demandas de la ciudadanía árabe, implican un mayor aislamiento y hostilidad hacia Israel, por sus políticas de ocupación.

En la región Asia-Pacífico, el anuario de este año aborda el conflicto China-Japón en torno a la disputa territorial por las islas Diaoyu/Senkaku. Como explica el director del Observatorio de la Política China, Xulio Ríos, se trata de un conflicto que ha estado marcado por una ambivalencia ascendente entre, por un lado, las heridas de las guerras de finales del XIX y XX y por otro, por la intensificación de los intercambios económicos y comerciales. Este conflicto es un reflejo de los cambios en los equilibrios de poder que se están produciendo en la región con el ascenso de China como potencia económica y militar. Asia-Pacífico se ha convertido en la zona con mayor vitalidad económica del mundo, pero al mismo tiempo aumentan los riesgos de conflicto interestatal por razones territoriales. En este contexto, Japón coincide con Estados Unidos en el objetivo de contener a China. Al mismo tiempo, como explica Xulio Ríos, los vínculos que China y Estados Unidos establezcan en la región seguirán siendo esenciales para la estabilidad de la zona, según se prime el equilibrio basado en el compromiso con el desarrollo en la región o el antagonismo militar. Esto es particularmente relevante en un momento en el que Estados Unidos está definiendo una nueva estrategia en la región, que pasa por la remilitarización, con el objetivo de tener una presencia reforzada. Esto se manifiesta, como explica el general en la reserva, Alberto Piris, en el mantenimiento por parte de la administración Obama de unas relaciones militares que le permitan utilizar las instalaciones locales y/o realizar maniobras conjuntas en Tailandia, Filipinas y Singapur, entre otros. Como menciona en su capítulo, “Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos no olvidan que construyeron en Tailandia una de las más largas pistas de aterrizaje existentes en el Sureste asiático en la base de U-Tapao, desde donde operaron los temibles B-52, responsables del “bombardeo en alfombra” que arrasó Vietnam.(..) También vuelven a primer plano, la base naval de Subic y la base aérea de Clark, ambas en Filipinas, pivotes esenciales para el esfuerzo bélico estadounidense en los años sesenta y setenta del pasado siglo”.

En el mundo actual necesitamos construir un modelo de gobernanza global-local que permita abordar los problemas que enfrenta la humanidad desde la negociación y el diálogo. Para ello, los sistemas democráticos deben ser repensados, para transformarse en una democracia de los ciudadanos/as del mundo.

Referencias bibliográficas

Aguiló, Antoni Jesús (2012), “La austeridad se impone a la democracia”, *Other news en español*, 3 de Diciembre.

Alvarez-Ossorio, Ignacio (2012), “Primavera democrática árabe: ¿otoño islamista?” en *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales, Anuario CEIPAZ 2012-2012*. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

Intermón Oxfam (2012), *Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España*. Disponible en : www.intermonoxfam.org.

Nair, Sami (2013), "Frente al desastre", en *El País*, 8 de marzo

OEA (2008), *La seguridad pública en las Américas. Retos y oportunidades*, Washington DC: OEA.

Piris, Alberto (2012), "Estados Unidos ante los desafíos de Irak y Afganistán: ¿El fin de un ciclo?", en *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales, Anuario CEI-PAZ 2012-2012*. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

PNUD (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.

PNUD y OEA (2010), *Nuestra democracia*, México: Fondo de Cultura.

Streck, Wolfgang (2012), "La integración europea: un proyecto elitista" en *Nueva Sociedad* nº 242.

VV.AA. (2009), *La democracia de la ciudadanía: una agenda para la construcción de la ciudadanía en América Latina*. OEA/PNUD.

VV.AA. (2010), *Nuestra democracia*, México: PNUD, OEA y FCE.

Fortalecer la democracia a escala personal y colectiva

Federico Mayor Zaragoza

Presidente de la Fundación Cultura de Paz



*“Este ocaso es el momento de la acción entre todos
porque otro mundo no sólo es posible, es seguro”*

José Luis Sampedro¹

Justicia, paz, democracia: ocasiones perdidas

En la historia del poder absoluto masculino, algunos destellos han anhelado procurar –Grecia es, no cabe duda, el mejor ejemplo – un mayor protagonismo de los ciudadanos. La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787², que se inicia con “Nosotros, el pueblo...”, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, en 1789³, que establece

¹ Sampedro, José Luis (2012).

² Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, 1787

³ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Los pueblos, la paz y las generaciones venideras son los tres pilares sobre los que se pretendía edificar un nuevo modelo de convivencia

explícitamente los derechos “naturales, inalienables y sagrados” que “los representantes del Pueblo Francés” reconocen a la ciudadanía, son otros dos ejemplos sobresalientes de pretender, en momentos históricos de gran relieve, enaltecer la sociedad ante quienes la dominan. Sin embargo, tanto en el interior como en las relaciones internacionales, prevalece, también en los casos indicados, la fuerza, la autoridad, la preparación para la guerra, siguiéndose puntualmente siempre el adagio perverso de “*Sí vis pacem para bellum*”.

Como ya he subrayado en anteriores Anuarios (Mayor Zaragoza, 2007 y 2012), es al término de la Segunda Guerra Mundial cuando el presidente norteamericano Woodrow Wilson proclama en 14 famosos puntos la “Convención para la Paz”, que presenta en la Conferencia de París, y crea la Liga de Naciones para la resolución de los conflictos a través de la diplomacia y, muy importante, establece el Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Por primera vez los conceptos de justicia, paz y democracia integran un proyecto de gobernación que hubiera podido representar la culminación de la cultura de violencia y guerra iniciando una nueva era. Pero todo fue en vano porque, el propio Senado de los Estados Unidos, dominado por los Republicanos, hizo imposible entonces, como sigue siendo el caso ahora, que la voz del pueblo, que en esto consiste la democracia, fuera escuchada y tenida en cuenta en las decisiones de las instancias de poder.

■ **Fin de la Segunda Guerra Mundial**

La historia se repite y es de nuevo un presidente norteamericano, Franklin Delano Roosevelt, quien al finalizar la Segunda Gran Guerra profundamente impresionado por las víctimas y las abominables acciones de exterminio empleadas, decide establecer un Sistema de Naciones Unidas, integrado por una serie de instituciones que, especializadas en el trabajo (OIT), la alimentación (FAO), la salud (OMS), la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO), el desarrollo (PNUD), la infancia (UNICEF)..., asegurarían el cumplimiento por parte de la organización “central”, la ONU, de una gobernación pacífica y democrática a escala global, con la Corte Internacional de Justicia como garante de los nuevos paradigmas.

La Carta de las Naciones Unidas –es muy importante reiterar la clarividencia de su contenido– se inicia con una frase que sigue siendo hoy todavía el gran programa de acción para lograr la inflexión histórica de la fuerza a la palabra: “Nosotros, los pueblos.... hemos resuelto evitar a las generaciones venideras el horror de la guerra”. Los pueblos, la paz y las generaciones venideras son los tres pilares sobre los que se pretendía edificar un nuevo modelo de convivencia global. Democracia, justicia y paz. Para hacer viable este

gran proyecto, ya en 1944 se habían establecido un Banco Mundial “para la reconstrucción y el desarrollo” y el Fondo Monetario Internacional. Y el Plan Marshall para la ayuda inmediata a los vencidos, junto a planes de cooperación internacional, basados en el supuesto de que es imperativo com-partir para que pueda crearse un nuevo “clima” en las relaciones tanto internas como externas.

La Constitución de la UNESCO⁴ establece en su preámbulo –de manera exclusiva en relación a las otras Organizaciones del Sistema– “que la gran y terrible guerra que acaba de terminar no hubiera sido posible sin la negación de los *principios democráticos* de la dignidad, la igualdad y el respeto mutuo de los hombres, y sin la voluntad de sustituir tales principios, explotando los prejuicios y la ignorancia, por el dogma de la desigualdad de los hombres y de las razas; que la amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua; que una paz fundada exclusivamente en acuerdos políticos y económicos entre gobiernos no podría obtener el apoyo unánime, sincero y perdurable de los pueblos, y que, por consiguiente, esta paz debe basarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad”(…).

Hay que reconocer que no puede expresarse de forma más lúcida cuales deberían ser los cambios en las estructuras de poder que condujeron a innumerables conflictos y confrontaciones bélicas. Son estos mismos “principios” los que se desarrollan, de forma inmediata, en un borrador en el que intervienen especialmente René Cassin y Eleonora Roosevelt, y que se distribuye profusamente entre los representantes de las distintas culturas, creencias e ideologías, para ser aprobado en la Asamblea General de Naciones Unidas que se celebra en París, el día 10 de diciembre de 1948. Derechos humanos cuyo ejercicio permitirá “liberar a la humanidad del miedo”, como reza el preámbulo de la Declaración Universal. No obstante, habiendo transcurrido ya tres años desde el fin de la guerra e iniciándose el enfrentamiento de las dos superpotencias, los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Soviética, la Declaración Universal no desarrolla –más adelante volveré a tratar este tema– los “principios democráticos” tan precisa y oportunamente enunciados en la Constitución de la UNESCO.

Pronto, a la sombra de la carrera armamentística de los dos grandes poderes, los “pueblos” se sustituyen por Estados; la cooperación internacional por explotación; las ayudas por préstamos concedidos en condiciones de privatización, disminución de los

⁴ Constitución de la UNESCO. Londres, noviembre 1945.

efectivos administrativos y realización de grandes obras de infraestructura, establecidas en el injusto “ajuste estructural” al tiempo que se tensan peligrosamente las relaciones entre norteamericanos y soviéticos.

En los Estados Unidos, el *macarthismo* más radical conduce al país, especialmente en los períodos de gobierno republicano, al establecimiento de relaciones de dominio imperdonables, como el “Plan Cóndor”, por el que se imponen juntas militares y dictadores en todo el continente latinoamericano, con decenas de miles de víctimas.

■ Fin de la Guerra Fría

En el año 1989 todo preconizaba cambio, nuevos rumbos para la humanidad en su conjunto, democracia. Sin embargo, al desmoronamiento del imperio soviético por la acción genial del Presidente Mikhail Gorbachev, sin una gota de sangre, no siguió, como era deseable, una rápida remodelación del sistema capitalista. Bien al contrario, el Presidente Reagan y la Primera Ministra Margaret Thatcher impulsaron el movimiento de globalización neoliberal que, en muy poco tiempo, sustituyó al Sistema de Naciones Unidas por grupos oligárquicos y los valores democráticos por las leyes del mercado. Se debilitó el Estado-Nación mediante excesivos procesos de privatización por que lo que es todavía peor, en muchos casos conllevaron transferencias de responsabilidades políticas.

Cuando todo clamaba paz, cuando todo el mundo pensaba que, por fin, podría hacerse realidad aquella canción de “*We are the world, we are the children*” (...) se recrudecieron, especialmente desde Occidente, las condiciones para el desarrollo y todo se centró en la “competitividad”. “Es de necio confundir valor y precio”, advirtió D. Antonio Machado. Los necios arrastraron al mundo, sobre todo durante la década de los noventa, a una crisis sistémica de hondo calado. El partido Republicano de los Estados Unidos, con la alianza de los países más ricos, promovieron una economía basada en la especulación, la deslocalización productiva y la seguridad, con inmensos gastos militares y en armamento.

El balance es horrendo: el “gran dominio” (militar, financiero, energético y mediático) se halla concentrado en muy pocas manos que pretenden llevar las riendas del destino común. A la debacle económica se ha unido la debacle ética, democrática y, lo que es todavía más peligroso, la desesperanza.

■ Hoy existe “un nuevo diseño mundial” en el cual puede observarse que, en Occidente, los Estados Unidos de Norteamérica,

*África, cuna de la
humanidad, ha
sido también la
cuna de la
cultura de paz y
la no violencia*

hábilmente dirigidos por el Presidente Obama, capaz de hacer frente, a pesar de todo, a la inmensa influencia de los republicanos, inician el despegue del bienestar social. Europa, en cambio, que supo establecer, con tanta previsión y prudencia los tratados del carbón y del acero, en 1950, cometió el gran error de formalizar, en pleno auge neoliberal, una unión monetaria sin haber establecido antes una unión económica y una unión política. El resultado es un comportamiento antidemocrático de la Unión Europea en su conjunto, en la que los mercados se han adueñado de buena parte del poder político y acosan ahora a los propios cimientos del bienestar social.

Asia presenta una enorme incoherencia, fomentada por la codicia de un neoliberalismo que, con la única perspectiva del beneficio económico, ha convertido a China, el gran gigante comunista, en un inmenso país capitalista, en el que se halla deslocalizada buena parte de la producción occidental y que, ahora, en los últimos meses, deslocaliza a su vez en otros países que, por su situación todavía más precaria, ofrecen mano de obra más barata aún. Un país de una intolerable opacidad en cuanto al armamento nuclear del que disponen, las condiciones laborales, respeto a los Derechos Humanos y libertades fundamentales.

Y debe considerarse el desarrollo de la India, este inmenso país que ha sido capaz, después de la “revolución verde”, de seguir consolidando un régimen democrático, con una capacidad de convivencia intercultural e interreligiosa notable y una formación científica y técnica que, en muy pocos años, la ha situado junto con la Federación Rusa y Brasil, al lado de China como “país emergente”.

Por último, en Asia, debe destacarse el inmenso desarrollo industrial conseguido tanto en Corea del Sur como en Japón, si bien es probable que ambos países tengan que acometer en pocos años una serie de “ajustes” culturales, sobre todo después del descabro neoliberal.

El despertar de África es extraordinariamente importante porque en muy pocos años terminará la explotación, con frecuencia inculmente e indebida, de sus extraordinarios recursos naturales y se procederá, como se debe, a una cooperación que permita el rápido desarrollo sostenible de unos países y, sobre todo, de unos habitantes que bien merecen, quizás más que nadie en el mundo, esta inflexión histórica de la fuerza a la palabra, este “nuevo comienzo”. África, cuna de la humanidad, ha sido también la cuna, en Yamusukro, Cote d'Ivoire, de la cultura de paz y la no violencia. Hace bien poco, en Luanda, se ha celebrado una reunión panafricana para favorecer la adopción por la Unión Africana de las pautas de conciliación y resolución pacífica de los conflictos. Una

buena muestra de este cambio extraordinario, de esta gran madurez –contando siempre con el ejemplo inverosímil de Nelson Mandela– es que la mayor parte de los países africanos han abolido la pena de muerte o han aceptado una moratoria indefinida de ejecuciones, lo que contrasta con el hecho de que en los Estados Unidos de Norteamérica, y a pesar de los progresos recientes al respecto, todavía 34 Estados de los 51 que componen la Unión, sigan siendo retencionistas.

Por último, pero quizás en primer lugar, la emancipación de América Latina tan sometida todavía hace algunos años y que ahora, pletórica de fuerza, de medios e imaginación, inicia en estos albores de milenio, una nueva singladura. La CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y del Caribe) reflejará, sin duda, su adhesión a una cultura de paz –que ya consta en las Constituciones de Bolivia y Ecuador– y ratificará el derecho supremo a la vida, puesto que –debe constatar– en ningún país de América Latina se pone en práctica la pena capital.

- **La globalización “occidental”** se ha radicalizado todavía en los últimos años, restringiéndose las subvenciones para las ayudas al desarrollo –no ha habido fondos para los Objetivos del Milenio– y sólo alcanza su “protección” al 20% de la humanidad que vive en el barrio próspero de la aldea global; no se ha firmado por los Estados Unidos– es el único país en estos momentos –el Convenio de los Derechos del Niño; el Reino Unido y los Estados Unidos, líderes del neoliberalismo, abandonaron la UNESCO en 1984, como primer paso para el debilitamiento progresivo de las Naciones Unidas y del Estado-Nación.

Por si fuera poco, no se han adherido a los Tribunales Penales Internacionales y han pretendido canalizar su poder hegemónico por los grupos plutocráticos ya indicados.

Una economía de especulación, deslocalización productiva y guerra ha conducido a la actual debacle de este sistema que, a pesar de la actitud del partido republicano de los Estados Unidos, es probable que se halle en las últimas etapas de su recorrido histórico. No puede durar, cuando ya los ciudadanos del mundo pueden expresarse libremente, que siga habiendo mil millones de personas viviendo en la pobreza extrema, sujetas a un dominio absoluto. Ahora se están perdiendo los pilares fundamentales en los que se asentaba: el aislamiento, el miedo, y el silencio.

Debemos llevar a cabo "un nuevo comienzo", en el que las armas se sustituyan por el diálogo y la violencia por el espíritu de concordia

No es tolerable que sean los niños/as y los más vulnerables sectores de la sociedad los que estén pagando actualmente, en los propios países “desarrollados”, las consecuencias de la crisis. No es sólo la pobreza sino la ampliación de las asimetrías, de las desigualdades, lo que, con toda seguridad, impedirá que el poder de los plutócratas se prolongue en los próximos años.

- A pesar de su marginación, el **Sistema de las Naciones Unidas** ha proporcionado, especialmente en la década de los noventa, una serie de grandes puntos de referencia y guías para la acción que vale la pena recordar: “Educación para todos a lo largo de toda la vida” (1990); “Agenda 21, para el Medio Ambiente” (Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, 1992); Mujer y Desarrollo (Cumbre de las Naciones Unidas en Pekín, 1995); Compromisos para el Desarrollo Social (Copenhague, 1995); Declaración sobre la Tolerancia (Conferencia General de la UNESCO, 1995); Diálogo de Civilizaciones⁵ (Asamblea General de Naciones Unidas, 1997); Resolución del Decenio Internacional de una Cultura de Paz y No Violencia para los niños del mundo⁶, 2001-2010 (Asamblea General de Naciones Unidas 1998); Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz⁷ (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999); Objetivos del Milenio (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000); Declaración sobre la Diversidad Cultural (Conferencia General de la UNESCO, 2001); Alianza de Civilizaciones⁸ (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007) entre otras. Quiero destacar, por su extraordinario valor como documento de referencia y orientación para el mañana, la “Carta de la Tierra”⁹, aparecida en el año 2000. Se inicia manifestando a todos los habitantes de la Tierra la responsabilidad que tienen actualmente de elegir su futuro. Ya sabemos, conocemos las tendencias actuales con detalle y nos corresponde adoptar las medidas políticas, económicas, culturales y medioambientales basadas en principios éticos universalmente aceptados. Es en la Carta de la Tierra donde al final se dice que debemos llevar a cabo un “nuevo comienzo”, en el que las armas se sustituyan por el diálogo y la violencia por el espíritu de concordia. Ha llegado el momento de la plena realización de “la igual dignidad de todos los seres humanos”.

⁵ Resolución sobre Diálogo de Civilizaciones, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1997.

⁶ Resolución del Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1998.

⁷ Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999.

⁸ Resolución sobre la Alianza de Civilizaciones, Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007.

⁹ Carta de la Tierra, Amsterdam, 2000.

Poder ciudadano¹⁰

“... podemos recurrir a la enorme fuerza y presión de la opinión pública”...

Eleanor Roosevelt

Me gusta repetir que hay tres motivos esenciales para considerar que, por fin, el secular poder absoluto masculino está cediendo el paso a “los pueblos”, y que el tiempo de la sumisión y del silencio ha terminado:

- Posibilidad de expresarse gracias a las modernas tecnologías de la comunicación y de la información.
- Posesión progresiva de una conciencia global.
- Mayor número de mujeres en la toma de decisiones.

Una conciencia global con profundo conocimiento de la realidad, siendo capaces de “ver los invisibles”. En efecto, las noticias se refieren a lo extraordinario, lo insólito, lo no habitual. Es necesario, por tanto, saber ir más allá de lo que iluminan los focos de los medios de comunicación y conocer el conjunto. Ver los invisibles que el profesor Bernard Lown, al recibir en 1985 el Premio Nobel de la Paz, decía que era absolutamente imprescindible para “hacer los imposibles”. Posibles hoy, realidad mañana, si tenemos en cuenta a todos y no sólo a unos cuantos, si conocemos el conjunto y no sólo un pequeño espacio del mismo.

Progresivamente, somos ahora menos anónimos y más “identificables”, menos súbditos y más ciudadanos activos, menos espectadores y más actores.

Stephane Hessel (2011), el joven nonagenario que fue capaz de movilizar a millones de personas pidiéndoles que se indignaran y se involucrarán con el fin de “aparecer” en el escenario del poder y hacer posibles los cambios radicales que son exigibles en estos momentos, proclamó lo siguiente: “Frente a los peligros que afrontan nuestras sociedades interdependientes es tiempo de acción, de participación, de no resignarse. *Es tiempo de democracia genuina*”. La participación no presencial que los nuevos medios de comunicación han propiciado fortalecerá el poder ciudadano, su capacidad de implicación, de formular no sólo protestas sino propuestas, de expresarse sin cortapisas.

Ha llegado el momento de expresarnos todos, de construir las auténticas democracias que son precisas a escala local y global

¹⁰ Mayor Zaragoza, 2009

Es muy importante subrayar esta posibilidad de “democracia directa” que ha tenido un crecimiento exponencial en los últimos años y ya no se detendrá. El movimiento del 15-M en la Puerta del Sol madrileña fue especialmente notable, junto con la “Primavera Árabe”, para el establecimiento de las redes sociales que hoy son capaces de transformar a muchos ciudadanos, ayer sometidos e impasibles, en personas plenamente comprometidas en las grandes transiciones en curso.

No cabe duda de que el ciberespacio se está convirtiendo en la “Puerta del Sol del mundo” y que cada vez serán más los habitantes de la Tierra que dejarán de ser anónimos para ir configurando la ciudadanía de la nueva era. No cabe duda tampoco de que las comunidades académica, científica, artística, intelectual, literaria... tendrán un papel protagonista en la vanguardia de este clamor popular.

Nadie deberá permanecer atemorizado, inactivo. Una de las frases que más ha influido en mi vida es la de Edmund Burke que dice: “¡Qué pena que pensando que puedes hacer poco no hagas nada!”. Todos, cada uno dentro de sus posibilidades, debemos sembrar todos los días una semilla o dar un paso por pequeño que sea. Sólo así, si somos muchos, lograremos obtener grandes cosechas y dar saltos en la dirección adecuada.

Ha llegado el momento de expresarnos todos, de construir las auténticas democracias que son precisas a escala local y global. Ha llegado el momento de hablar y de escuchar. Martin Luther King exclamó: “Tendremos que arrepentirnos, en esta generación, no tanto de las muchas acciones de la gente perversa como del pasmoso silencio de la gente buena”. El tiempo de la inacción ciudadana ha terminado.

El mundo hoy ya no acepta –es esa otra victoria de los últimos años, primeros del siglo XXI– la imposición, el dominio, el fanatismo, el dogmatismo, el extremismo. A partir de ahora –“hablando se entiende la gente”– nos espera la gran transición de la fuerza a la palabra, de una cultura de dominio absoluto a una cultura de equidad, conciliación, conversación y paz.

Se trata, en suma, de fortalecer sucesivamente la participación democrática, dando a la mujer el papel que siempre se le ha negado. En castellano –y en catalán– el plural de “yo” es “nos-otros”: es una cuestión de emergencia ética situar ahora a los otros, al “otro”, como complemento inseparable de la convivencia futura. “Ciudadanos del mundo”, preocupados por los problemas del mundo, que actúan en el ámbito local teniendo en cuenta esta perspectiva global. Ciudadanía mundial, sentirse ciudadanos del mundo, sabiendo que no hay fronteras para las condiciones climáticas ni para la transmi-

sión de enfermedades ni para la propagación de conocimientos e informaciones. Ciudadanos del mundo que no aceptan que existan diferencias y que promueven con su comportamiento cotidiano principios democráticos de justicia, libertad y solidaridad.

La gran inflexión

Es tiempo de alzarse.

José Ángel Valente

Del poder absoluto a la democracia genuina, de la fuerza a la palabra, la gran inflexión histórica que se avecina. A todas las escalas⁵,

- personal
- local
- regional
- internacional,

A todas las escalas –personal, local, regional, internacional– es preciso la puesta en práctica de los principios democráticos como norma de conducta

Es preciso la puesta en práctica de los “principios democráticos” como norma de conducta. Democracia en el quehacer cotidiano de cada uno; en la composición y funcionamiento de las instituciones locales; en la representación a escala estadual o nacional; en las instituciones internacionales de ámbito regional; en el sistema de unas Naciones Unidas refundadas para que puedan plenamente responder a lo que se preconiza en el clarividente inicio de la Carta.

Educación en Derechos Humanos y Democracia, como establece, en los distintos grados, de forma permanente, el Plan Mundial de Acción para la Educación en Derechos Humanos y Democracia¹¹, que se aprobó en Montreal, Canadá, en 1993, en una gran reunión de pedagogos, sociólogos, filósofos, politólogos convocada por la UNESCO. Este Plan de Acción se dirige –así empieza– a todas las personas, familias, grupos y comunidades, educadores, instituciones docentes, estudiantes, jóvenes, medios de comunicación, empleados y uniones de trabajadores, movimientos populares, partidos políticos y parlamentarios. Desde el primer momento se deseaba que la educación en Derechos Humanos y Democracia “se hiciera extensiva a todos los habitantes de la Tierra”, porque de esta manera se sentarían las bases de una vida digna de ser vivida, de una coexistencia solidaria y fraternal.

¹¹ Plan de Acción Mundial para la Educación en Derechos Humanos y Democracia, Montreal, Canadá, 1993

Buena parte de las conclusiones de esta reunión se trasladaron a la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos que tuvo lugar en Viena en el mes de junio de 1993¹². Figuran en la Declaración y Programa de Acción de Viena, en cuyo artículo octavo se establece: “La democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo libremente expresada para determinar sus propios sistemas políticos, económicos, sociales y culturales y su plena participación en todos los aspectos de sus vidas”.

La Conferencia Mundial reafirmó el Derecho al Desarrollo y el Derecho específico de la Mujer, así como la importancia de la promoción y protección de los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los grupos más vulnerables. Puso de manifiesto la esencial importancia de la educación de los Derechos Humanos, promoviendo la comprensión, mutuo conocimiento, tolerancia, paz y relaciones amistosas.

Dedicó un capítulo especial a la igualdad, dignidad y tolerancia teniendo, en cuenta particularmente a los emigrantes y comunidades indígenas. Otro capítulo importante se refiere exclusivamente a la educación en derechos humanos (alcance y contenidos). “La igual dignidad es el fundamento del sentir-pensar democrático”. Es por ello que en la Declaración Universal de la Democracia¹³ se presenta, al igual que en la de los Derechos Humanos, como inequívoco fundamento de la misma.

El artículo primero de la Declaración en su versión actual, dice: “La democracia es un régimen político, económico, social, cultural e internacional, fundado en el respecto de la persona humana, cuyos derechos y deberes son indivisibles, en la supremacía y la independencia de la justicia y del derecho, así como en la posibilidad de toda persona de participar en la vida y en el desarrollo de la sociedad en libertad y paz, siendo plenamente consciente de la igual dignidad y de la interdependencia de los seres humanos, en un medio cultural y natural favorable”.

A continuación, los demás artículos forman parte de capítulos de “democracia política”, “democracia económica”, “democracia social”, “cultura democrática y democracia cultural”, y “democracia internacional”.

¹² Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena, 1993

¹³ Declaración Universal de Democracia, versión mayo 2013.

Se presenta actualmente en castellano, inglés y francés, en http://www.fund-culturadepaz.org/declaracion/Declaracion_Universal_Democracia.pdf

“La democracia política –establece el artículo segundo– constituye un objetivo fundado en valores comunes a todos los pueblos que forman la comunidad internacional, con independencia de sus diferencias culturales, sociales y económicas. Por consiguiente, constituye un derecho fundamental de todo ser humano, que debe ejercerse en condiciones de libertad, igualdad y responsabilidad, en el respeto de la pluralidad de opiniones, de creencias, y el interés común”.

Dentro de este capítulo, el artículo 3.6 dice así: “El respeto inexcusable a la diversidad de creencias y convicciones de los ciudadanos supone la neutralidad del Estado democrático frente a todas ellas. Se garantiza así el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión e ideología a todas las personas”.

No sólo se revisan las mejores modalidades de acción para un funcionamiento democrático basado en la participación ciudadana, sino que se establecen los mecanismos correctores de las mayorías absolutas, favoreciendo la permanente escucha por parte de los representantes de los ciudadanos.

La democracia debe desarrollar sistemas económicos fundados en la justicia social, a la cual se subordinarán siempre todos los otros aspectos y dimensiones de la vida económica

Es muy importante destacar que el capítulo de “Democracia Económica”, en el artículo 11.1 reza así: “La democracia debe desarrollar sistemas económicos fundados en la justicia social, a la cual se subordinarán siempre todos los otros aspectos y dimensiones de la vida económica, que tengan por objeto la libre y leal competencia así como la indispensable cooperación, con el fin de alcanzar un desarrollo humano y económico sostenible, una prosperidad compartida, (...)”

El artículo 18, en el capítulo de la Democracia Social, establece: “La democracia comporta una dimensión social esencial, conforme a las exigencias definidas en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La vulneración de los derechos sociales fundamentales amenaza la igual dignidad y oportunidad de todos los seres humanos, constituyendo la igualdad la base misma de la democracia”.

En la consideración de la democracia cultural, se antepone “la cultura democrática”, ya que –artículo 21.1– “es esencial que la democracia se entienda como cultura, como comportamiento cotidiano arraigado a todos los niveles: personal, institucional y colectivo”. Y sigue el artículo 21.2: “Es imprescindible también una cultura democrática constantemente alimentada y enriquecida por la educación, por una irrestricta libertad de expresión, por la difusión de formas y de manifestaciones culturales diversas así como por el acceso a una información plural”.

Por último, en el capítulo sexto relativo a la democracia internacional, en el artículo 25.1 se lee: “La democracia debe ser reconocida como un principio internacional aplicable a las organizaciones internacionales y a los Estados en su relaciones internacionales. La democracia internacional no significa sólo una representación igual y equitativa de los Estados: se extiende también a los derechos y deberes sociales, económicos y culturales”.

Democracia genuina: de la fuerza a la palabra, la gran inflexión histórica

*Olvidaron que el tiempo está contado
y que hay que estar en vela noche y día...*
Enrique Badosa

Son necesarias transiciones múltiples, alguna de ellas ya esbozadas:

- De una economía de especulación, deslocalización productiva y guerra a una economía de desarrollo global sostenible y humano.
- De una cultura de imposición, violencia y guerra a una cultura de conversación, conciliación, alianza y paz.
- De la sustitución de los valores éticos por los “mercados” a la preeminencia, a escala mundial, de unos valores universales que sirvan, precisamente, para aunar la inmensa diversidad, hasta el límite de la unicidad personal, que caracteriza a la humanidad.
- De los grupos plutocráticos a unas Naciones Unidas refundadas (Mayor Zaragoza, 2011) con gran autoridad moral y efectiva. Constarán de una Asamblea General integrada a partes iguales por Estados y Sociedad Civil. Al actual Consejo de Seguridad, se unirían un Consejo de Seguridad Medioambiental y un Consejo de Seguridad Socioeconómica. En ningún caso existiría el derecho al veto sino una votación ponderada.

Se integrarían plenamente en las Naciones Unidas el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio. De esta manera sería posible la regulación y arbitraje a escala mundial, de tal modo que “se evitara el horror de la guerra a las generaciones venideras”.

Existiría una Corte Internacional de Justicia, en la que se integrarían los Tribunales Penales Internacionales de toda índole, con el fin de poder llevar a cabo esta labor eficiente y diligente en la justicia,

premisa para la paz. Temas como el proceso de paz israelí-palestino, o la actual situación de Siria, tendrían solución, exclusivamente, en el contexto de estas Naciones Unidas que respondieran al enfoque y visión fundacionales.

Podrían asegurar la solución en los siguientes casos:

- Injerencia humanitaria: la soberanía nacional se ha utilizado como pantalla de protección frente a violaciones masivas de los Derechos Humanos. Es el caso de Cambodia (1975-1979) y Ruanda (1994). Tanto en estos casos como en aquellos en que no haya “interlocutor gubernamental” sino exclusivamente “señores de la guerra”, como ha sido el caso de Somalia, intervendrían inmediatamente, por interposición, los cascos azules.
- Coordinación de las acciones rápidas en caso de catástrofes naturales o provocadas: es realmente un escándalo que en estos momentos no existan los medios adecuados para hacer frente a las catástrofes propias de terremotos, inundaciones, incendios, etc., cuando se dispone de un arsenal militar extraordinariamente sofisticado y costoso.
- Fin de la impunidad a escala supranacional: las Naciones Unidas impedirían los actuales tráficó de capitales, drogas, armas, personas, órganos humanos, que actualmente tienen lugar en la mayor impunidad. También actuarían para la inmediata clausura de los paraísos fiscales.
- Estas Naciones Unidas ya reflejarían la pujanza actual de la sociedad civil y estarían también capacitadas para la coordinación a escala mundial de la debida atención a las grandes prioridades planetarias⁵: alimentación; agua; servicios de salud; medioambiente (emisión y captura de anhídrido carbónico; energías renovables); educación para todos a lo largo de toda la vida; desarme (iniciando inmediatamente acciones para el desarme nuclear); y la paz.

El progreso se ha conseguido a través de la cooperación y no por la competitividad

Aplicación a la Unión Europea¹⁴

- Autonomía en seguridad.
- Unión política.
- Unión económica – federación Fiscal.
- Regulación de la interdependencia y mecanismos correctores inmediatos.

¹⁴ <http://www.federicomayor.blogspot.com.es/2013/04/europa-refundar-la-union.html>.
También consultar: <http://www.federicomayor.blogspot.com.es/search/label/Uni%C3%B3n%20Europea>

La Unión Europea podría desempeñar un papel relevante en el nuevo mundo que, como antes hemos indicado, se ha configurado con especial énfasis en las pasadas décadas. El progreso se ha conseguido a través de la cooperación y no por la competitividad. Es apremiante la reposición de los “principios democráticos” como guía para el conjunto de las instancias de gobernación, en lugar de los “mercados” que tan perniciosos han resultado. La excelente “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” (diciembre 2000) debe ser el “eje ético” hacia el futuro.

Aplicación a España

- Inmediata reforma de la Constitución, especialmente del capítulo 8º, “sinfonía inacabada” en la transición.
- Estado Federal, con gran autogobierno en sus distintas Comunidades.
- Reforma del Senado.
- Asegurar que las cuestiones esenciales supra-partido político no puedan abordarse ni modificarse por mayorías parlamentarias, sino que deben responder a actos “federales”.
- Puesto que España se halla integrada por una península y dos archipiélagos, con una posición geográfica y unas características climatológicas, culturales, humanas, naturales,... difícilmente iguales, favorecer el turismo y facilitar el establecimiento de una segunda residencia, especialmente en estos tiempos y los que se avecinan en los que la longevidad, fruto del progreso científico, se ha incrementado en gran manera.
- Fomento de las energías renovables.
- Promoción de la I+D+i y de la educación a todos los niveles.
- Mantener la calidad de la atención sanitaria, indispensable para la atracción exterior.
- Por sus antecedentes de convivencia y las características del proceso colonial, España podría ser un “puente” privilegiado con África, América Latina y los Países Árabes.

Diagnósticos ya hechos: inventar el futuro. Es tiempo de acción

“Cada ser humano es *homo viator*, caminante por los caminos de la vida. La tarea de cada uno es hacer su camino de tal forma que mejore y profundice el camino recibido, enderece lo torcido y legue a los futuros caminantes un camino enriquecido con su pisada”, ha escrito Leonardo Boff¹⁵.

Es tiempo de acción y de resistencia activa. Como Mario Benedetti recomendaba a su hijo: “Hijo,/no te rindas,/ por favor, no cedas,/... porque cada día es un comienzo nuevo”.

Sí: tenemos que procurar este “nuevo comienzo” que recomienda en su epílogo la Carta de la Tierra y que ahora es posible, precisamente, por la participación no presencial de la ciudadanía, dando a la democracia en los próximos años un dinamismo y una fuerza de la que sin duda, carecería de otro modo. Somos más, muchos más cada día, los que renunciamos a seguir de espectadores impassibles, pusilánimes, amedrentados, y queremos demostrar que existen alternativas para terminar de una vez con el actual sistema basado en la codicia, en la especulación, en la fuerza, que ha llevado al mundo a una profunda crisis múltiple.

Sí, ha llegado el momento de la acción, de no guardar silencio, de movilizarnos

Por primera vez en la historia, en muy pocos años, la influencia de la “voz ciudadana”, expresada libremente, establecerá las pautas para la auténtica democracia, que ya no se reducirá a las urnas. Democracia a escala personal, local, nacional, regional, mundial.

Sí, ha llegado el momento de la acción, de no guardar silencio, de movilizarnos.

Por eso es crucial seguir, como Pedro Salinas preconizaba en sus versos de “Todo más claro”: “Cuando el hombre cansado.../traiciona al mundo, porque ceja/ en su deber supremo, que es seguir”... Y añadía: “Seguimos temblando de futuro”. ¡Sí, iremos temblando de futuro porque el porvenir – es la conclusión de esta aportación– está por hacer.

La solución es más y mejor democracia para el pleno ejercicio por *todos* de los Derechos Humanos.

Un nuevo comienzo es posible.

Federico Mayor Zaragoza
Abril 2013.

¹⁵ Boff, Leonardo (2012), “El camino como arquetipo”, 12.07.2012

Referencias bibliográficas

Carta de la Tierra, Ámsterdam, 2000.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, diciembre 2000

Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena, 1993

Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General de Naciones Unidas, diciembre 1948.

Declaración Universal de Democracia, versión mayo 2013.

Se presenta actualmente en castellano, inglés y francés, en http://www.fund-cultura-depaz.org/declaracion/Declaracion_Universal_Democracia.pdf

Hessel, Stephane (2011), "Es tiempo de acción" en Artal, Rosa M^a (coord), *Reacciona*, Madrid: Santillana.

Mayor Zaragoza, Federico (2007), "Un mundo en cambio: el diálogo necesario", en Mesa, Manuela (Coord.), *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*, Anuario CEIPAZ 2007-2008, Madrid, Icaria, Fundación Cultura de Paz.

Mayor Zaragoza, Federico (2009), "Una gran crisis, una gran oportunidad", en Mesa, Manuela (coord.) *Crisis y cambio en la sociedad global*, Anuario CEIPAZ 2009-2010, Madrid, Icaria, Fundación Cultura de Paz.

Mayor Zaragoza, Federico (2012), "Un nuevo comienzo", en Mesa, Manuela (Coord.) *Cambio de cielo: crisis, resistencias y respuestas globales*, Anuario CEIPAZ 2012-2013, Madrid, CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz.

Plan de Acción Mundial para la educación en Derechos Humanos y democracia, Montreal, Canadá, 1993

Resolución sobre el Diálogo de Civilizaciones, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1997.

Resolución del Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1998.

Resolución sobre la Alianza de Civilizaciones, Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007.

Sampedro, José Luis (2012) en Artal, Rosa M^a, *Actúa*, Ediciones Debate.



Democracia y crisis económica en un mundo global*

Antoni Jesús Aguiló Bonet

Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra



La crisis mundial desatada en 2008 ha puesto de relieve las insuficiencias y limitaciones de la democracia representativa liberal, haciendo más fuerte el deseo colectivo de impulsar transformaciones y promover valores que permitan superarlas. A comienzos del siglo XXI, la institucionalidad política existente (los parlamentos, los diputados, los presidentes, los ministros, los partidos políticos, los votos, las urnas, las elecciones, los escaños, la división de poderes, las libertades formales del Estado de derecho, las constituciones y demás) experimenta alrededor del mundo situaciones de desequilibrio que, con mayor o menor intensidad, son el resultado de un escenario en el que confluyen numerosas crisis superpuestas (la económica, la financiera, la política, la social, la ecológico-ambiental y la moral) que afectan a la sociedad global en su conjunto.

* Este artículo ha sido desarrollado en el marco de las reflexiones originadas en el proyecto "ALICE - Espejos extraños, lecciones imprevistas: definiendo para Europa una nueva manera de compartir las experiencias del mundo" (alice.ces.uc.pt), coordinado por Boaventura de Sousa Santos en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra (Portugal). El proyecto recibe fondos del Consejo Europeo de Investigación a través del séptimo Programa Marco de la Unión Europea (FP/2007-2013) / ERC Grant Agreement nº 269807.

El desplome de la confianza ciudadana en las instituciones democráticas parece indicar que la democracia representativa liberal ha llegado a un punto de no retorno. La crisis global emite una nueva y significativa señal del agotamiento de la democracia formal-electoral, del profundo declive de una determinada forma de hacer y concebir la política y, más en concreto, de practicar y entender la democracia. La situación global en que nos encontramos exige una reflexión urgente sobre los efectos de la crisis económica en la política, los desafíos a los que se enfrentan las democracias representativas y las democracias que entre todos tenemos que construir.

La situación en que nos encontramos exige una reflexión urgente sobre los efectos de la crisis económica en la política, los desafíos a los que se enfrentan las democracias representativas y las democracias que entre todos tenemos que construir

¿Por qué la democracia, en una época en la que históricamente jamás disfrutó de tanto reconocimiento social como forma de gobierno, atraviesa una grave crisis de legitimidad? ¿Por qué si el ideal democrático constituye el principio legitimador de la política vivimos en democracias frágiles, limitadas y “dirigidas” (Wolin, 2008) por fuerzas no democráticas? ¿Por qué si la mayoría de las personas se declara demócrata, la democracia se ha convertido en la palabra política más humillada, empobrecida y cuestionada? ¿Por qué la democracia pasó de ser un sueño revolucionario en el siglo XIX a un “eslogan” (Wallerstein, 2001) retórico y sin contenido en el XX? ¿Por qué gobiernos elegidos están privatizando derechos esenciales como la sanidad o la educación o, en palabras de Harvey (2004: 111), están llevando a cabo procesos de “acumulación por desposesión” de derechos? ¿Cómo explicar que instituciones que marcan el rumbo de la política mundial, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, hayan adoptado eslóganes que apelan al “buen gobierno” y la “transparencia” cuando se trata de organismos con procedimientos y prácticas que nada tienen de democráticos? ¿Estamos en presencia de sistemas políticos electoralmente democráticos pero socialmente antidemocráticos? ¿Qué hay de ficticio en las democracias de países que se nos presentan como ejemplos de sistemas democráticos consolidados? ¿Está siendo tutelada la democracia por no demócratas que desean el mantenimiento de democracias débiles y deslegitimadas? ¿Cómo creer que los profesionales de la política, aun cuando exhiben una retórica que se refiere al bien común y al progreso social, pueden ser los garantes de la voluntad popular? ¿Son hoy las instituciones parlamentarias, el sufragio universal y el resto de elementos de la democracia liberal instrumentos al servicio de la emancipación social, política y económica? ¿Es posible hacer política democrática fuera de las formas liberales de política? ¿Qué tipo de transformaciones son necesarias para que la democracia garantice las dimensiones de igualdad, libertad, solidaridad y diversidad en un escenario de creciente complejidad? ¿Por qué, en síntesis, la democracia representativa parece haberse convertido en un “obstáculo para la democratización del mundo?” (Santos, 2012: 113).

Globalización neoliberal, crisis económica y democracia de baja intensidad

La crisis económica y financiera provocada por la globalización de las políticas neoliberales se manifiesta en los lugares más diversos y de las formas más variadas. Sus consecuencias varían de un país y de una región a otra, dependiendo de varios factores. Sin embargo, y sin pretender realizar una enumeración exhaustiva de sus efectos, pueden observarse ciertas tendencias económicas, sociales, políticas y culturales que proporcionan algunas claves explicativas del estado actual de la democracia en un periodo turbulento en que, recordando la caracterización de Gramsci (1981: 37) de la crisis, “lo viejo no muere y lo nuevo no puede nacer”, ya que las viejas formas de política, economía y sociedad aún tienen la capacidad para impedirlo.

Los países del Norte viven un momento en que, como dice Petrella (2001: 117), los procesos de expropiación se han multiplicado e intensificado: expropiación de salarios, de recursos públicos, de derechos conquistados, de sueños, del futuro y, con ello, de la dignidad de la gente. Lo que ayer la democracia daba a los ciudadanos (educación, infraestructuras, beneficios sociales, etc.), hoy se lo quita. En Europa, y en especial en los países del Sur, las consecuencias negativas de la crisis se expresan en forma de inestabilidad política, acaparación del poder por élites políticas y económicas, corrupción en las esferas públicas, criminalización de la protesta social, surgimiento de nuevos autoritarismos e implementación de los programas de austeridad fiscal: aumento de la carga impositiva a las clases trabajadoras, congelación y reforma de las pensiones, despido de fuerza de trabajo, reducción y eliminación de salarios, recortes en las prestaciones sociales, las ayudas al desempleo, fondos para cooperación internacional, disminución de la inversión pública en educación y salud, degradación, privatización o cierre de servicios públicos, transferencia de rentas públicas a sectores privados, entre otras medidas que incrementan la desigualdad, el desempleo y la exclusión.

En los países del Sur, los efectos derivados de la crisis y la globalización neoliberal han supuesto una especie de recolonización informal de estos países a través de la que poderosos “imperios multinacionales (sin ejércitos ni ideologías visibles) [...] se sobreponen a los Estados, las identidades, las culturas, las diferencias, sometiendo, anulando, descaracterizando, explotando” (Dacosta, 2001: 334). Las deslocalizaciones productivas para contratar mano de obra barata, el desmantelamiento de las formas tradicionales de producción, la migración masiva hacia las ciudades, la profundización del modelo extractivista de desarrollo (explotación minera, pesquera, hidrocarbúrica, maderera, etc.), la feminización de la pobreza, la dependencia del mercado de los países más industrializados para exportar

productos y la crisis alimentaria, agudizada por las políticas neoliberales (en particular por la especulación con los alimentos, que ha provocado su encarecimiento y el aumento de las personas que mueren y pasan hambre), son los rostros más visibles de la crisis y la globalización en el Sur.

En este contexto de conflictividad generalizada, se extiende el sentimiento de que la soberanía popular ha sido secuestrada por las élites políticas y económicas (empresas transnacionales, bancos, inversores privados, organismos financieros internacionales, agencias de calificación, representantes políticos, entre otros actores) que manejan el sistema económico global, instrumentalizándola en favor de sus intereses corporativos. Este sentimiento popular no es infundado. Desde las últimas décadas del siglo XX, los procesos de globalización del neoliberalismo vienen sometiendo a la democracia representativa a una dinámica de reducción y empobrecimiento progresivo. En el curso de los últimos treinta años, se ha operado una transformación de la democracia en una “mercadocracia” (Ramoneda, 2010) regida por los criterios e intereses del capitalismo global neoliberal: desregulación y liberalización de mercados, privatización de empresas públicas, flexibilización de las relaciones de trabajo, reducción de la administración y la inversión pública, racionalidad económica, crecimiento, competitividad y eficiencia, entre otras orientaciones inspiradas en el Consenso de Washington (Williamson, 1990) destinadas a la expansión del libre mercado como valor supremo.

En este contexto de conflictividad generalizada, se extiende el sentimiento de que la soberanía popular ha sido secuestrada por las élites políticas y económicas

El proyecto de la globalización neoliberal ha favorecido la aceleración y profundización de los procesos de desdemocratización del Estado, la política y la sociedad (Tilly, 2010). Lo significativo es que la desfiguración de la democracia bajo la hegemonía neoliberal no se ha realizado fuera de los marcos de la democracia liberal –elecciones periódicas, libres y multipartidarias, sufragio universal, derecho a ser elegido en elecciones, libertades civiles y políticas de pensamiento, palabra, información y reunión, (Held, 2001:142)–, sino utilizando “la democracia contra sí misma” (Gauchet, 2004). La actual crisis de la democracia se manifiesta, sobre todo a partir de los años noventa, con la promoción y afianzamiento dentro y fuera del mundo occidental de una “democracia de baja intensidad” (Santos, 2004a) concebida como puramente representativa, procedimentalista, minimalista, elitista, competitiva y partidocrática. Una democracia donde la distancia entre representantes y representados aumenta, que identifica la expresión del pueblo con el voto emitido cada ciertos años, con un papel otorgado a la sociedad civil muy limitado, escasos mecanismos de control ciudadano sobre los funcionarios, los fondos públicos y los políticos, que permite la impunidad de fraudes y mentiras electorales, salpicada de corrupción, cada vez más carente de legitimidad social, en la que se imponen la desprotección, “atomización,

despolitización y *apartheidización* de las personas” (Santos, 2010: 94), subordinada a las leyes del mercado, que hace del problema de la ingobernabilidad política y social su preocupación central, poniéndolo por encima de cuestiones como el respeto a la dignidad humana o el combate contra la desigualdad social y económica, con formalidades que benefician los intereses de los poderes oligárquicos que dirigen la globalización financiera, sin redistribución socioeconómica, vaciada de principios emancipadores y sin capacidad para reinventarse.

La baja intensidad del modelo de democracia impulsado por el neoliberalismo puede observarse con más detalle en los siguientes rasgos:

En primer lugar, es una democracia política de carácter procedimentalista, minimalista y elitista que conduce al vaciamiento de la propia democracia. Es procedimentalista porque reduce la democracia a un método para la elección de representantes políticos; minimalista porque reduce la participación social al acto de votar, que constituye el principio y el fin de la democracia; y elitista porque privilegia la sucesión de grupos ideológica, social, política y económicamente hegemónicos que compiten por el ejercicio del poder.

Desde esta óptica, Schumpeter (1961: 291) concibe la democracia como “un cierto tipo de arreglo institucional para tomar decisiones políticas y, en razón de ello, incapaz de ser un fin en sí misma”. Bobbio (2007: 34), en la misma línea, la define como un “método de legitimación y de control de las decisiones políticas en sentido estricto, o de ‘gobierno’ propiamente dicho, tanto nacional como local, donde el individuo es tomado en consideración en su papel general de ciudadano y no en la multiplicidad de sus papeles específicos”. Y afirma que “Schumpeter captó perfectamente el sentido cuando sostuvo que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites sino la presencia de muchas élites que compiten entre ellas por la conquista del voto popular” (Bobbio, 2007: 34). Por su parte, para Hayek (2007: 103), la democracia no es otra cosa que “un medio, un expediente utilitario para salvaguardar la paz interna y la libertad individual”. En la misma órbita, Przeworski (1991: 10) entiende que “la democracia es un sistema en el que los partidos pierden elecciones. Hay partidos: división de intereses, valores y opiniones; hay competencia regulada. Y hay periódicamente ganadores y perdedores”.

La concepción formalista y minimalista de la democracia lleva aparejado un vaciamiento radical de la misma. Olvida los contenidos éticos, sociales y económicos de los que la democracia es portadora, convirtiéndola en una mera “técnica de control político” (Roitman, 2005: 164) con procedimientos para la alternancia periódica de élites organizadas en partidos. O en otros términos, la democracia es

restringida a “un régimen en el que todos los ciudadanos adultos tienen derechos políticos, donde, en pocas palabras, existe el sufragio universal” (Bobbio, 2007: 53).

En segundo lugar, es una democracia que no comparte el poder público con la mayoría de la ciudadanía, sino con fuerzas al margen del Estado, de modo que el poder de los electos se combina con el poder de los no electos, poderes privados con una influencia enorme para condicionar el sentido y el alcance de las decisiones que los gobiernos adoptan en un mundo global.

La crisis ha supuesto la consolidación de lo que Santos (2005) llama “fascismo social”¹, un fenómeno que opera de diferentes modos tanto en el centro como en la periferia del sistema. Allí donde impera el fascismo social, el orden constitucional es reemplazado por “obligaciones contractuales privatizadas y despolitizadas” (Santos, 2010: 42). Santos distingue en su análisis varias formas de fascismo social, entre las que cabe destacar el “fascismo paraestatal”, que ocurre cuando determinadas competencias del Estado (coerción y regulación social) son usurpadas por poderosos actores sociales. Este, a su vez, presenta dos vertientes: el “fascismo contractual”, que se da cuando en una relación contractual (por ejemplo un contrato laboral) la parte vulnerable se ve obligada a aceptar las condiciones impuestas por la parte fuerte; y el “fascismo territorial”, que se produce cuando poderes no estatales, generalmente de naturaleza económica, se hacen con el control de determinadas zonas o territorios, arrebatando al Estado la regulación social sobre los habitantes de ese territorio y utilizándola en su contra, como en el caso de los desplazamientos forzados de comunidades locales o las expropiaciones de tierras campesinas para hacer efectivos los proyectos de explotación de empresas transnacionales.

Cabe tener en cuenta que dicha usurpación de competencias estatales se produce muy a menudo con la connivencia del Estado, por lo que conviene matizar la tesis que invoca la pérdida de soberanía efectiva de los Estados en el proceso de globalización económica. Más que una pérdida de soberanía política, lo que se ha producido con la globalización del neoliberalismo es un alto grado de transferencia de soberanía a actores políticos no estatales, en concreto a los mercados financieros. Aunque esa intención viene de lejos. Ya en 1962 Milton Friedman (1966: 30) ponía de manifiesto el protagonismo político del mercado cuando sostiene que “lo que hace el mercado es reducir muchísimo el número de cuestiones que hay que decidir por medios políticos y, por tanto, minimizar la medida en que

La globalización ha producido un alto grado de transferencia de soberanía a actores políticos no estatales, en concreto a los mercados financieros

¹ Santos (2005: 14; 2009a: 174) no entiende el fascismo social como los regímenes políticos de la primera mitad del siglo XX en Alemania e Italia, sino como un régimen social caracterizado por la presencia de un marco democrático formal en cuyo interior se producen relaciones desiguales de poder, influencia y capital tan extremas que una minoría dispone de capacidad de veto sobre la vida de las mayorías.

el gobierno necesita participar directamente en el juego”. Como consecuencia de ello:

“La despolitización del Estado y la desestatalización de la regulación social [...] indican que bajo la denominación ‘Estado’ está emergiendo una nueva forma de organización política más amplia que el Estado: un conjunto híbrido de flujos, organizaciones y redes donde se combinan y solapan elementos estatales y no estatales, nacionales y globales. El Estado es el articulador de este conjunto” (Santos, 2004b: 39).

El propio Santos (2003: 83), analizando los cambios experimentados por el Estado en la época de la globalización neoliberal, habla de un tipo de Estado “hobbesiano”, represivo y salvaje para los sectores populares y las clases subalternas (barrios marginales, guetos, favelas, maquilas textiles, entre otras zonas de exclusión, donde las personas están explotadas, hambrientas y oprimidas) y de un Estado democrático con todas las garantías jurídicas y constitucionales para ricos y poderosos.

Otra de las modalidades de fascismo social es el fascismo financiero. Consiste en el control de los mercados de valores y divisas por especuladores financieros. Es un fascismo discreto, plural e internacional, pues los movimientos del capital financiero son el resultado de decisiones de inversores que actúan desde diferentes partes del globo. Con la globalización neoliberal de mercados desregulados y abiertos a la especulación, el poder del capital financiero internacional aumentó frente al poder del Estado-nación más que en cualquier otra época (Therborn, 1999: 151; Arrighi, 1999: 16). Bancos privados, agencias de calificación, transnacionales, organismos multilaterales de crédito, entre otros actores, han adquirido un poder inmenso sobre la economía mundial, la política y los medios de comunicación, que se traduce en un impacto tan fuerte como el de cualquier régimen colonial. Entre otras prerrogativas, es un poder capaz de controlar las inversiones, persuadir a los gobiernos para que modifiquen sus legislaciones laborales y fiscales haciéndolas menos proteccionistas y establecer las condiciones bajo las que un país tiene derecho a recibir crédito internacional, poniendo en peligro estabilidad de los países y regiones que no acepten las condiciones exigidas a través del FMI, como los programas de ajuste estructural decretados en América Latina en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX o los actuales experimentos de austeridad económica en Europa.

Ante este panorama, cabe destacar la incapacidad de la democracia de baja intensidad para regular los intereses del poder económico y financiero que dominan la política y reducir su influencia.

El neoliberalismo es portador de un proyecto ideológico y político que pone en marcha dinámicas de desideologización y despolitización funcionales al sistema

En tercer lugar, es una democracia que permite que la brecha entre las élites gobernantes y la ciudadanía sea cada vez mayor, lo que implica un aumento del desinterés ciudadano hacia los representantes, las instituciones y la política convencional.

La magnitud de la crisis económica y financiera ha propiciado las condiciones y el estado de ánimo colectivo que explican la creciente desafección ciudadana respecto al Estado, la política tradicional, los partidos y sus mecanismos de decisión y gestión. La pérdida de legitimidad social que sufren las democracias de baja intensidad es el reflejo de graves disfunciones que minan la calidad de la democracia: por un lado, el déficit de representatividad y, por otro, la falta de participación popular, esta última observable en fenómenos socialmente tan extendidos como el escepticismo, la apatía, el conformismo y el abstencionismo electoral. Todos están motivados por la creencia en la inutilidad (o insuficiencia) del voto (“votar no sirve para nada, no cambia la realidad, da lo mismo hacerlo o no”, “estoy harto de política y elecciones”, “nuestros sueños no caben en las urnas”, entre otras expresiones) y en la falta de distinción programática e ideológica entre partidos en el marco de un sistema político tendente a un bipartidismo empobrecedor (“todos son iguales”, “ninguna alternativa me satisface”, “cuando están en el poder hacen lo que les da gana”, “prometen y no cumplen”, “mandan sin obedecer”, “no es democracia, es partidocracia”).

La sospecha, desconfianza y falta de identificación ciudadana con la política y sus representantes son actitudes que, según el diagnóstico de Santos y Avritzer (2004c: 37), son la expresión más visible de la “patología de la representación” (la pérdida de centralidad de los partidos y su incapacidad para defender los intereses de las clases medias y populares) y la “patología de la participación” (la desmovilización y caída de la participación político-electoral). A ellas puede sumarse la “patología de la despartenencia” (Gauchet *apud* Innerarity, 2006: 23), propia del individuo desvinculado de lo público y colectivo, que adopta patrones de vida cada vez más egoístas y orientados hacia lo privado y particular.

En cuarto lugar, es una democracia que valora positivamente la apatía política y el conformismo social. El conformismo es la aceptación acrítica de la norma establecida (Freire, 2005). Es una actitud estrechamente relacionada con la pasividad, la inercia, la indiferencia, la resignación, el silencio delictivo del que habla Mayor Zaragoza (2011), el conservadurismo y el fatalismo de pensar que no hay alternativas; actitudes que llevan a “prestarse a ser un instrumento de la clase dominante” (Benjamin, 1969: 255), lo que asegura la reproducción de las relaciones sociales e ideológicas en las que se funda la realidad establecida.

El neoliberalismo es portador de un proyecto ideológico y político que pone en marcha dinámicas de desideologización y despolitización funcionales al sistema. José María Mardones (2005: 23) afirma, a este respecto, que “la desideologización de la política aparece como el arma empleada por la utopía del *status quo* para ejercer su tiranía”. La base de este proyecto político es la idealización de gobiernos elegidos con la mínima participación popular. La participación social es vista como un riesgo o amenaza para la democracia. El proyecto político del neoliberalismo se traduce en lo que Pierre Bourdieu (2001: 61) llama “la política de la despolitización”, a través de la cual se pretende “neutralizar toda confrontación político-ideológica” (Lechner, 1981: 179), inculcar en las personas un individualismo consumista y competitivo basado en la cultura del tener (Fromm, 2007), impulsar la desmovilización política y social y promover la universalización de democracias de baja intensidad que permitan convertir las leyes del mercado en los códigos reguladores y articuladores de la vida humana, por encima incluso de valores éticos, de la democracia y los derechos humanos.

Los argumentos utilizados por las teorías elitistas de la democracia para justificar el alejamiento de los ciudadanos de la política son varios: la supuesta falta de interés y vocación natural de la mayoría de la población respecto a la política, su escasa capacidad intelectual para dedicarse a asuntos políticos, la adopción por parte de las multitudes de patrones de conducta regidos por la irracionalidad, el descontrol y la impulsividad, su carácter manipulable o la dificultad de participar debido al tamaño y la complejidad de los Estados (Bachrach, 1973). Lo que se afirma, por tanto, es un modelo de democracia que legitima la inevitabilidad de las oligarquías, puesto que “el precio que se debe pagar por el compromiso de pocos es frecuentemente la indiferencia de muchos” (Bobbio, 2007: 33).

En quinto lugar, es una democracia cada vez menos representativa de amplios sectores de la sociedad. En una democracia representativa, los representantes políticos gobiernan en nombre de los intereses, las necesidades y expectativas de quienes los eligen. Sin embargo, la crisis ha hecho que cada vez haya más sectores significativamente subrepresentados en las instituciones democráticas (trabajadores precarios, desempleados, pensionistas, desahuciados, estudiantes, enfermos, entre otros), haciéndoles creer que sus derechos a la salud, educación, vivienda y protección social son privilegios que desequilibran las arcas públicas. La consigna “no nos representan”, del 15M y otros movimientos sociales, además de denunciar los privilegios y beneficios de los que disfruta la élite política, critica la subrepresentación parlamentaria de los intereses de los grupos socialmente mayoritarios y la sobrerrepresentación de los intereses de las minorías políticas y económicas dominantes.

Además, las democracias de baja intensidad se han mostrado históricamente ciegas frente a las discriminaciones de género, clase, etnia, orientación sexual y de otra índole. Las mujeres, las minorías étnicas y sexuales, las personas con discapacidad y las generaciones futuras siguen siendo en la mayoría de países los grandes olvidados por la democracia liberal: sin leyes que los reconozcan, sin derechos, sin ciudadanía plena, relegados a vivir en democracias electorales de espaldas a sus demandas, sin igualdad, sin libertad, sin solidaridad.

Rousseau (2008: 161) nos recuerda que la representación política, lejos de ser un cheque en blanco, es una actividad sujeta a control, rendición de cuentas y revocación. Los representantes elegidos por los ciudadanos son “comisarios” que “no pueden determinar nada definitivamente” por sí mismos, ya que están subordinados a la voluntad general y, en consecuencia, pueden ser convocados para rendir cuentas y destituidos de sus cargos en cualquier momento. La legitimidad puede perderse cuando la democracia no es representativa de la voluntad popular ni está dirigida al bien común, cuando el mandato representativo deja de representar al pueblo y se consagra a la representación oligárquica. El lema “lo llaman democracia y no lo es” de los indignados denuncia el funcionamiento del sistema liberal-representativo al margen de las exigencias de la sociedad. La crisis económica ha hecho más evidente que la mayoría electoral no constituye una fuente incontestable de legitimidad, que los cargos públicos no significan acumulación de poder y protagonismo y que la democracia de las urnas no puede ser usada como arma arrojada contra la democracia de la calle. Los representantes se deben al servicio colectivo. Han sido elegidos para “mandar obedeciendo” al pueblo, como enseña la sabiduría política tojolabal, y no, como ocurre en las democracias de baja intensidad, que los que mandan no obedecen y los que obedecen no mandan.

*Si pensamos y
actuamos como
siempre, nunca
(re)inventaremos
nada*

En sexto lugar, es una democracia que en nuestro sentido común aparece como una realidad descontextualizada y desideologizada, “como si de un dato definitivamente adquirido se tratase” (Saramago, 2002). Hemos naturalizado la monocultura de la democracia liberal, la idea de que existe una sola concepción, una sola práctica y un solo discurso democrático legítimo y viable: el de la democracia electoral liberal y sus valores, con todo lo que esto implica. Es una monocultura política tan poderosa que es capaz de: 1) trazar las líneas que separan la “democracia” de lo que no es, descalificando concepciones y prácticas democráticas alternativas que se apartan de la ortodoxia liberal. 2) Establecer un orden social y político que hace pasar por generales los intereses particulares de las clases dominantes y legítima, por medios políticos, la existencia de un modelo de sociedad que reproduce su posición de dominación social y económica. 3) Reducir la experiencia democrática del mundo a la experiencia política de cuatro países occidentales, tomada como modelo de refe-

rencia universal: Inglaterra (el parlamentarismo, Locke, la revolución Gloriosa de 1688, entre otros fenómenos), Francia (la Ilustración y la revolución de 1789), Holanda (la República de Batavia y los trabajos de Grocio sobre el derecho de gentes) y Estados Unidos (la declaración de derechos de Virginia de 1776 y la Constitución Federal de 1787). Y 4) revestirse de un carácter irrebasable e insuperable en cuanto que se considera la “forma final de gobierno humano” (Fukuyama, 1990: 7).

(Des)aprender la democracia: hacia democracias de alta intensidad

Atravesamos una época convulsa en la que no podemos permitirnos seguir condicionados por “normas rígidas, por hábitos mentales inmodificables, por imposibilidades de pensar de otro modo” (Machado, 1986: 180) que nos han llevado al callejón en que nos encontramos. Si pensamos y actuamos como siempre, nunca (re)inventaremos nada. Las investigaciones de Prigogine sobre los sistemas químicos no lineales revelan que las transformaciones radicales se producen a partir de pequeñas rupturas producidas en los puntos de bifurcación², donde cualquier perturbación puede provocar efectos imprevisibles y conducir a situaciones nuevas. A escala global, nos encontramos a todas luces en una situación de grave desequilibrio sistémico en que cualquier acontecimiento podría imprimir un vuelco radical al sistema y conducirlo por caminos imprevistos. La cultura política en la que se funda nuestro sistema democrático ha llegado, en plena crisis económica y financiera, a un punto de bifurcación, a una situación de inestabilidad debida a las disfunciones, la insuficiencia y, sobre todo, a la incapacidad histórica de la democracia liberal para eliminar la multiplicidad de desigualdades y opresiones con las que convive.

De esta situación de bifurcación podría surgir una génesis de nuevas formas democráticas a la altura de los tiempos, aunque resulta imposible determinar con exactitud la dirección que puede tomar el sistema. Las opciones más probables parecen ser dos: el mantenimiento de la democracia de baja intensidad impuesta por la globalización neoliberal, basada en el relevo de las élites tecnocráticas y políticas a merced del mercado mundial, o la reinención de la democracia en clave emancipadora: redistributiva, participativa, solidaria, diversa,

² En termodinámica, los puntos de bifurcación se refieren a alteraciones mínimas de alguna variable del sistema físico que pueden producir transformaciones morfogénicas y derivar en comportamientos futuros imprevisibles. Cuando en un sistema fisicoquímico se produce una bifurcación que lo obliga a reorganizarse, el producto resultante es una estructura disipativa o de no equilibrio. Prigogine (1983: 21) las concibe como configuraciones espaciotemporales abiertas, distantes del equilibrio y en un proceso irreversible. Los puntos de bifurcación revelan que, lejos del equilibrio, y a pesar de su organización aparentemente caótica, los sistemas inestables también pueden ser estructuras complejas y autoorganizadas capaces de mantenerse por sí mismos en un estado de orden dinámico, abiertos a la posibilidad de innovación y transformación.

intercultural y paritaria. El camino de la reinención permitiría desviarse creativamente de lo que hasta ahora ha sido una “democracia” de pocos y para pocos, abriendo la posibilidad de superar el colapso de la institucionalidad liberal-representativa que dificulta mantener el mundo en paz y equilibrio.

En este contexto, surgen algunas preguntas cruciales: ¿es posible rehabilitar la democracia, mejorar su calidad y recuperar su credibilidad? ¿Cuáles son sujetos, condiciones y estrategias que permitirían refundar democracias secuestradas por los grandes intereses económicos? ¿Cómo reducir el abismo entre la mayoría de la ciudadanía y la clase política? ¿Cómo cambiar la relación de fuerzas entre la democracia y la plutocracia gobernante de banqueros, especuladores, corporaciones transnacionales y representantes políticos al servicio del neoliberalismo?

La descolonización del pensamiento es uno de los mayores desafíos para lograr una reestructuración cognitiva, una modificación de nuestras formas coloniales de pensar y actuar que apoye los procesos de democratización en su conjunto

Construir mejores formas de articulación y decisión política exige desaprender la monocultura de la democracia liberal, que reproduce la dominación de las élites y empobrece nuestro horizonte de experiencia democrática. La desnaturalización de esta monocultura permitiría reaprender la democracia desde perspectivas centradas en el tránsito hacia formas de “democracia de alta intensidad” (Santos, 2004a) comprometidas, entre otros aspectos, con la creación y ampliación de las formas de participación en múltiples espacios y en diferentes escalas de acción, la aproximación entre representantes y representados, el reforzamiento de formas de responsabilidad ante la ciudadanía (revocación del mandato, rendición de cuentas, incompatibilidades, prevención y control social de la corrupción, etc.), la sustitución de los valores del mercado por valores éticos como principios rectores de las relaciones sociales, la complementariedad entre distintas concepciones y prácticas democráticas, la redistribución social, la consagración de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales como derechos fundamentales, el respeto por la diversidad humana y la lucha contra las diferentes formas de discriminación. Considero que esta labor de (des)aprendizaje debe apoyarse en las tres palabras que según Boaventura Santos (*apud* Aguiló, 2010) deben orientar las luchas emancipadoras del siglo XXI: descolonizar, desmercantilizar y democratizar.

Descolonizar la democracia

A pesar del cambio de estatus legal y político que los procesos de descolonización e independencia supusieron para las excolonias occidentales, la hegemonía mundial de las formas ideológicas y culturales occidentecéntricas no ha sido alterada de manera significativa. Como afirma Ashis Nandy (1983: 11): “Occidente está aho-

ra en todas partes, dentro y fuera de Occidente: en estructuras y mentes”.

Aunque el colonialismo occidental fue formalmente abolido casi por completo en la década de 1960, no faltan las corrientes de pensamiento que denuncian la presencia de una ideología (neo)colonial occidental fundada en una racionalidad arrogante, “perezosa, que se considera única, exclusiva, y que no se ejercita lo suficiente como para poder mirar la riqueza inagotable del mundo” (Santos, 2006: 20). Esta razón colonial es concebida esencialmente como un espacio de negación de la diversidad, como un principio de no reciprocidad, de unilateralidad y no reconocimiento de la alteridad. El colonialismo, desde este prisma, “son todos los trueques, los intercambios, las relaciones, donde una parte más débil es expropiada de su humanidad” (Santos, 2006: 50) y, por tanto, tratada como objeto de uso o consumo. Dada esta característica constitutiva de la razón colonial, allí donde penetra genera “situaciones coloniales”, dinámicas de dominación, explotación y subordinación producidas sin la presencia de administraciones coloniales clásicas (Grosfoguel, 2006: 158).

El cuestionamiento y superación de las formas ideológicas que, como el neoliberalismo, contribuyen a la construcción de hegemonías político-culturales sujetas a los intereses de grupos minoritarios ha dado lugar a una variedad de enfoques teóricos. Entre ellos la invitación de Ngũgĩ wa Thiong’o (1994) a la “descolonización de la mente”, a rechazar los patrones de colonización cultural impuestos a los pueblos y sujetos colonizados. La propuesta de Dipesh Chakrabarty (2009) de “provincializar Europa” para descentralizar el monopolio occidental de la modernidad, el conocimiento y la verdad e incorporar otras lógicas, prácticas y trayectorias históricas desde donde pensar. O las epistemologías del Sur planteadas por Boaventura de Sousa Santos, un conjunto de teorías y métodos de investigación que promueven los procesos de emancipación social (Santos, 2009a; Santos y Meneses, 2009b). Más allá de sus diferencias, estos enfoques asumen el reto de descolonizar el pensamiento y posicionarse desde un lugar que les permita dar voz a los sujetos subalternizados por el colonialismo y otros sistemas de dominación.

La descolonización del pensamiento es uno de los mayores desafíos para lograr una reestructuración cognitiva, una modificación de nuestras formas coloniales de pensar y actuar que apoye los procesos de democratización en su conjunto. Descolonizar, en términos generales, significa “des-pensar la naturalización del racismo (el racismo justificado como resultado de la inferioridad de ciertas razas o grupos étnicos y no como su causa) y denunciar todo el vasto conjunto de técnicas, entidades e instituciones sociales que lo reproducen” (Santos *apud* Aguiló, 2010: 139).

Uno de los efectos más perversos del neoliberalismo, junto con la destrucción de lo público y lo social, es la mercantilización de cada vez más dimensiones de la vida individual y colectiva

La democracia liberal ha sido una de las instituciones puesta históricamente al servicio de la razón colonial occidental. La expansión mundial de la democracia liberal y de los “universales procedimentales” (Bobbio, 2005: 450) que la forman oculta la naturalización de un “localismo globalizado” (Santos, 2005: 273). A pesar de haber sido exportada a diferentes contextos sociales y culturales, la democracia liberal es una forma particular e histórica de democracia que despunta en la Europa que proclama el ideario liberal-burgués del progreso, la razón, la ciencia, la secularización y la emancipación. Fue la modernidad capitalista y liberal la que, tras siglos de letargo y desprestigio, recuperó la democracia en sentido representativo para limitar el poder de la monarquía absolutista, combatir los privilegios de clase de las élites nobiliarias y extender el poder político a la burguesía emergente.

Ahora bien, la representación política no fue concebida originariamente por el liberalismo como un instrumento para canalizar las aspiraciones populares de orden económico, social y político, sino como “estrategia de los ricos para asegurar y mantener su propia posición de dominación socioeconómica por medios políticos” (Pateman, 1985: 148). Desde sus orígenes modernos, la democracia liberal se fundó en una matriz epistemológica individualista y monocultural (clasista, racista, machista y homófoba). Así, despojado de sus particularidades biológicas, históricas y sociales, el individuo jurídico (una abstracción del varón blanco, adulto, heterosexual, propietario, cristiano y padre de familia), fue convertido en el patrón de referencia universal y proclamado el único actor de la economía, la ciencia, el derecho y, por supuesto, la democracia y todo lo relacionado con ella.

Un análisis de la democracia liberal desde el enfoque descolonial permite encontrar elementos de colonialismo inscritos en sus conceptos, valores y usos históricos. He aquí algunos: 1) la hegemonía de modelos de democracia creados en Europa y Estados Unidos que se presentan al mundo como espejos de democracia en los que mirarse. 2) El descrédito sistemático de formas de organización, participación y deliberación características de otras experiencias de democracia que no son la representativa: formas participativas, deliberativas y comunitarias ejercidas a escala local y nacional que interpelean directamente a la monocultura de la representación. 3) Las estrategias de “promoción internacional” de la democracia de baja intensidad (guerras “humanitarias”, misiones de “paz”, etc.) como proyecto funcional a la expansión de los intereses occidentales. Estas estrategias de “democratización” supeditan los anhelos populares de transformación económica, política y social de los países intervenidos a un sistema internacional basado en el reordenamiento de los sistemas políticos de los países periféricos y semiperiféricos a partir de los intereses mercantiles y elitistas de la globalización neoliberal.

Puesto que el colonialismo está ideológicamente presente en la democracia de baja intensidad, el proceso de reaprendizaje tiene que incluir su descolonización. Descolonizar la democracia significa des- aprender su matriz eurocéntrica fundada en la perspectiva del varón blanco, burgués, cristiano y heterosexual. Significa denunciar los sesgos ideológicos de una democracia que finge que opresores y oprimidos son iguales al depositar su voto en las urnas. Es quitarle el disfraz a una democracia falsamente representativa que universaliza los intereses de una determinada clase, grupo o cultura dominante, y cuyos rituales fingen una normalidad engañosa que para muchos es sinónimo de olvido, miseria y abandono. Descolonizar la democracia también es crear sujetos, conceptos, espacios, códigos y formas de sociabilidad que luchen contra la “democracia” elitista, clasista, machista y racista globalizada. Quiere decir reconocer que “las ideas primigenias de la igualdad, la democracia y los derechos humanos existieron en muchas culturas diferentes” (Nussbaum, 2009: 29), lo que exige incorporar en nuestros aprendizajes la perspectiva de la *demodiversidad*, la apertura mental y social a la diversidad de concepciones y prácticas democráticas que coexisten en el mundo y se apartan del canon democrático liberal (Santos y Avritzer, 2004c: 117). Se trata de prácticas y experiencias sociopolíticas de democratización invisibilizadas por los dictámenes canónicos, como, entre otras, el mandato imperativo, las asambleas populares, los consejos de ciudadanos, el presupuesto participativo, la participación de afectados en los procesos de deliberación y decisión, la rotación y revocación de cargos, la democracia directa y la democracia electrónica.

Desmercantilizar la democracia

Uno de los efectos más perversos del neoliberalismo, junto con la destrucción de lo público y lo social, es la mercantilización de cada vez más dimensiones de la vida individual y colectiva: la educación, la cultura, la salud, la ciencia, el suelo, el ocio, entre otras. La mercantilización es hoy una de las principales señas de identidad de la crisis, una experiencia tan intensa como el aumento de las formas capitalistas de explotación en el siglo XIX. Ya en 1848 Marx y Engels (1997: 26) destacaron la tendencia intrínsecamente expansionista del capitalismo y su afán de crear un mercado mundial “cuyos productos no sólo se consumen en el propio país, sino en todas las partes del globo”. Una idea que conecta con las ideas del economista Franz Hinkelammert (2001: 83), para quien la esencia última del proyecto civilizatorio del neoliberalismo consiste en la “totalización del mercado” capitalista y sus principios: desigualdad, insolidaridad, individualismo posesivo, competencia, cálculo económico, consumismo, privatización, entre otros.

Las actuales luchas por la democracia están llamadas a ser luchas por la desmercantilización de todas las esferas de la vida

La democracia representativa no es una excepción. Sometida desde los años ochenta del siglo XX a gobiernos y políticas de signo neoliberal, parece haberse convertido en un mercado político en el que opciones subordinadas a los grandes poderes económicos compiten a sangre y fuego por obtener los máximos beneficios electorales. Es la democracia de libre mercado, con objetivos, conceptos y procedimientos propios de la economía capitalista libre y competitiva. Esta perspectiva, inspirada en los planteamientos de Schumpeter (1961), Downs (1973) Buchanan y Tullock (1962), entre otros teóricos de las concepciones económicas y elitistas de la democracia, traslada el modelo de la sociedad de consumo a la política, elaborando un modelo mercantil de política y democracia donde la soberanía del pueblo es reemplazada por la soberanía del votante-consumidor. La democracia, así, funciona como un mercado político donde los consumidores-electores “compran” las mercancías (programas electorales) que mejor satisfacen sus intereses egoístas y el valor de los votos se establece en función del dinero: quien más tiene, más influye y manda. Los candidatos a representantes, por su parte, actúan como proveedores que se enfrentan en el libre mercado electoral por seducir al electorado y acumular poder mediante el voto individual como mecanismo de legitimación. Detrás de esta concepción subyace la antropología del *homo economicus* en la que se sostiene el liberalismo económico, según la cual las personas son básicamente agentes de cálculo egoísta que buscan maximizar los lucros y minimizar las pérdidas. De este modo, los intereses privados de los consumidores-electores se imponen sobre las virtudes cívicas, sólo relevantes cuando sirven para optimizar los beneficios particulares.

La mercantilización de la política y la democracia representativa en la época de la globalización neoliberal se manifiesta de múltiples maneras:

- 1) Financiación de los partidos políticos y de las campañas publicitarias y electorales por empresas privadas, hecho que convierte a los partidos en lacayos del poder económico.
- 2) Compraventa de votos con dinero público o privado (una de las formas más flagrantes de corrupción y mercantilización) y otras prácticas clientelares afines.
- 3) Transformación de la política en un espectáculo de masas de ínfima calidad, observable en fenómenos como la teatralización (al estilo de Berlusconi) y la patetización de la democracia parlamentaria.

³ En 1802, Jefferson, entonces presidente del gobierno de Estados Unidos, le escribió una carta al Secretario del Tesoro, Albert Gallatin, en uno de cuyos pasajes puede leerse: “Creo que las entidades financieras son más peligrosas para nuestras libertades que un ejército listo para el combate. [...] Si el pueblo estadounidense permite alguna vez que los bancos privados controlen la emisión de moneda circulante, primero a través de la inflación y luego mediante la deflación, los bancos y las corporaciones que crecen a su alrededor despojarán al pueblo de toda propiedad hasta que nuestros hijos despierten un día sin hogar y desamparados en el continente que sus padres conquistaron” (Jefferson *apud* Robinson, 2009: 157).

- 4) Desposesión de derechos económicos y sociales de los ciudadanos, lo que recorta el campo de la democracia social y económica y lo limita a la democracia política (voto y representación).
- 5) Vaciamiento de la esfera pública como espacio de deliberación y acción cívico-política, que pasa a ser comprendida como un espacio privado de consumidores que utilizan los medios públicos para satisfacer y proteger sus intereses particulares. Deliberar y decidir en común proyectos de sociedad son cuestiones secundarias en la esfera pública de mercado, despolitizada y articulada sobre los intereses de la propiedad privada y el afán de beneficio. En el fondo, la democracia de baja intensidad rechaza la idea de que “la defensa de lo público –como escribe Emilio Lledó (2011)– hace vivir la democracia” y genera espacios de emancipación.
- 6) Privatización de la democracia representativa a través de dos procesos. El primero es su transformación en un nido de intereses privados encubiertos por un simulacro electoral en el que los votantes refrendan políticas impuestas por una élite y en su beneficio. El segundo es la banalización del voto: la pérdida de la capacidad real de elegir de la ciudadanía. La influencia del poder económico sobre la política es tan grande que el derecho a voto termina siendo el derecho a elegir a los representantes específicos de la clase dominante que “representarán” y oprimirán al electorado en el Parlamento mediante partidos-marioneta. En Europa, la austeridad ha sido el pretexto para privatizar la democracia y entregar a pocos lo que es de todos. En Italia y Grecia la privatización de la democracia condujo a la suspensión de la democracia electoral y a la imposición de tecnócratas procedentes de Goldman Sachs.

Ante este panorama, las actuales luchas por la democracia están llamadas a ser luchas por la desmercantilización de todas las esferas de la vida. Son luchas emprendidas por una pluralidad de sujetos políticos (movimientos sociales, sociedad civil no organizada, ONG, partidos, etc.) comprometidos con la “eliminación del lucro como categoría” rectora de las relaciones humanas (Wallerstein, 2002: 36). Desmercantilizar, siguiendo a de Sousa Santos, significa:

“Dejar de pensar la naturalización del capitalismo. Consiste en sustraer grandes áreas de la actividad económica a la valoración del capital –a la ley del valor–: economía social, comunitaria y popular, cooperativas, control público de los recursos estratégicos y de los servicios de los que depende directamente el bienestar de los ciudadanos y de las comunidades. Significa, sobre todo, impedir que la economía de mercado amplíe su radio de alcance hasta transformar la sociedad en una sociedad de mercado –donde todo se compra y todo se vende, incluso los valores éticos y las opciones políticas–” (Santos *apud* Aguiló, 2010: 138).

La radicalización democrática presupone una visión de la democracia no como un mero procedimiento de elección de representantes, sino como una forma de vida comunitaria basada en los valores de reciprocidad, complementariedad y autoridad compartida

Desmercantilizar la democracia, desde esta óptica, es impedir que el enfoque de mercado y sus valores se apoderen de ella. La democracia no es el procedimiento que legitima una disputa electoral de las élites en el mercado de votos. Es el resultado de luchas históricas que construyen relaciones, procesos y condiciones (espacios, tiempos, sujetos, saberes, instituciones, formas de sociabilidad) que aspiran a la igualdad real en la diversidad y al poder compartido en cualquier ámbito. Todos los avances en materia de democracia política y social logrados desde el siglo XIX fueron conquistas de luchas populares en reivindicación de sus derechos. La experiencia histórica muestra que las luchas sociales son un factor de humanización de la política y la sociedad.

La conversión de la democracia en un mercado político donde los candidatos se venden como productos y los consumidores más poderosos ejercen un fuerte poder de influencia sobre la política es una de las perversiones más peligrosas de la democracia. Parafraseando a Thomas Jefferson³, el poder sin control del mercado puede ser más destructivo para la democracia que el de un ejército en armas. Las luchas por la desmercantilización y la desprivatización de la democracia son luchas por alterar el predominio de la economía sobre la política, fortalecer el control social del mercado, alejar la democracia del cálculo electoralista, ampliarla y llevarla allí donde aún no ha llegado.

Democratizar la democracia

Democratizar la democracia de baja intensidad significa liberarla de la camisa de fuerza que la oprime, desbordar los límites que la reducen a una democracia política vacía de contenido, alejarla de la pura igualdad formal y de la mera representación y apostar por la democracia como radicalidad y desmesura (Rancière, 2006). La democratización de la democracia se asienta en tres ejes de acción: 1) regenerar la democracia política con el reforzamiento de la transparencia y la autonomía del poder político respecto de los poderes económicos en la toma de decisiones. 2) Aumentar la participación y el control ciudadano del sistema político con formas de participación social que debiliten los privilegios de la monocultura electoral. 3) Radicalizar la democracia. Sin ánimo de agotar la cuestión, pueden señalarse algunas medidas encaminadas a este fin:

- 1) Diseñar planes estatales de combate y prevención de la corrupción y de transparencia y control de la administración pública aprobados por mayoría parlamentaria que incluyan, entre otras medidas, la tasación y el control de los movimientos de capitales procedentes de paraísos fiscales, la definición de estrategias para

combatir la fuga de capitales y la evasión fiscal, la modificación del Estatuto de los diputados y senadores para garantizar mayor responsabilidad y prestación de cuentas ante la ciudadanía, la intensificación del acceso electrónico a los servicios y documentos públicos.

- 2) Reforzar el régimen de incompatibilidades de los cargos públicos electivos y ejecutivos a escala estatal y local, en el sentido de ampliar su responsabilidad y la sanción de las infracciones, así como de facilitar el acceso ciudadano al registro de intereses y actividades.
- 3) Estimular los mecanismos de participación ciudadana de base existentes (Iniciativa Legislativa Popular, referéndums, consultas populares, etc.) y modificarlos sustancialmente para hacerlos operativos y capaces de dar respuesta a los principios en que se inspiran.
- 4) Establecer el principio de limitación de mandatos consecutivos para todos los cargos políticos electivos y ejecutivos del Estado, con el objetivo de promover la renovación y el dinamismo en el ejercicio de las responsabilidades públicas.
- 5) Obligatoriedad de aprobar o no con carácter vinculante decisiones de gran calado que afectan las condiciones de vida de los ciudadanos (ratificación de tratados internacionales, referéndum sobre los recortes sociales, etc.).
- 6) Reformar la ley electoral y revisar el régimen de financiación de los partidos y las campañas electorales para garantizar un modelo políticamente más representativo, proporcional y plural, mejorar los criterios de equidad en la distribución de recursos, promover la fiscalización y la obligación de publicar las cuentas, así como prohibir las donaciones a los partidos y a sus fundaciones por parte de empresas privadas.
- 7) Desarrollar instrumentos presenciales y virtuales de participación para el acompañamiento ciudadano del diseño, el control y la gestión pública (presupuestos participativos, consejos consultivos, consultas públicas, la iniciativa democracia 4.0, entre otros).
- 8) Radicalizar la democracia, llevándola a los diferentes ámbitos que forman la vida cotidiana (económico, social, laboral, educativo, familiar, etc.). Radicalizar la democracia sólo es posible cuando se aceptan la insuficiencia y la ineficiencia de la democracia liberal hegemónica. Si hemos llegado a los límites de la democracia liberal, no queda otra opción que radicalizar sus límites. La radicalización democrática presupone una visión de la democracia no como un mero procedimiento de elección de representantes, sino como una forma de vida comunitaria basada en los valores de reciprocidad, complementariedad y autoridad compartida. La democracia se puede radicalizar de dos maneras: con la profundización de la democracia formal y con la extensión de la democracia como forma de vida a esferas donde todavía no ha llegado. Como afirma Dewey (1927: 213), “la democracia debe empezar en casa, y su casa es la comunidad vecinal”.

Conclusiones

A la luz de la crisis económica y financiera global se ha hecho más evidente que vivimos en democracias dudosas, restringidas, sin contenidos democráticos y controladas en buena medida por poderes oligárquicos no electos que la instrumentalizan a su favor. Estas democracias de baja intensidad son el modelo político globalizado corresponsable de la actual crisis y suponen un obstáculo para los procesos de democratización de la democracia y la sociedad.

El fracaso de la democracia liberal como instrumento de transformación social no implica deslegitimar el potencial de las urnas, de los partidos ni abolir la representación política. No se trata de rechazar la democracia representativa liberal ni sus aportaciones, sino de señalar su insuficiencia, proponiendo caminos para transformar una democracia procedimental guiada por el mercado y que funciona como medio de adaptación en una democracia de alta intensidad guiada por las personas y que funcione como vehículo de emancipación. Frente a la escasa y débil institucionalización de formas de democracia de alta intensidad, predomina la promoción y plena institucionalización de democracias de baja intensidad caracterizadas por el “abandono del papel de la movilización social y de la acción colectiva” y “la solución elitista al debate sobre la democracia” (Santos y Avritzer, 2004: 38).

El gran desafío político del siglo XXI es impulsar y articular las energías democráticas de la sociedad para transformar cualitativamente las estructuras, prácticas y hábitos políticos del *ancien régime* representativo-electoral y crear colectivamente democracias basadas en la complementariedad entre diferentes formas de participación y representación. Walt Whitman (2007: 37) escribió: “La democracia es una gran palabra cuya historia no se ha escrito aún, porque esa historia está todavía por vivirse”. Descolonizar, desmercantilizar y democratizar, tres palabras clave para (des)aprender y con las que escribir la historia no vivida de la democracia.

Referencias bibliográficas

Aguiló Bonet, Antoni Jesús (2010), “La democracia revolucionaria, un proyecto para el siglo XXI. Entrevista a Boaventura de Sousa Santos”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, 35, 117-148.

Arrighi, Giovanni (1999), *El largo siglo XX*, Akal: Madrid.

Bachrach, P. (1973), *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Amorrortu: Buenos Aires.

Benjamin, Walter (1969), *Illuminations*, Schocken Books: Nueva York.

Bobbio, Norberto (2005), “Democracia”, en Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G., *Diccionario de política*, vol. 1, Siglo XXI: México D.F.

— (2007), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica: México D. F.

- Bourdieu, Pierre (2001), *Contrafuegos 2: por un movimiento social europeo*, Anagrama: Barcelona.
- Buchanan, James M. y Tullock, Gordon (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press: Ann Arbor.
- Chakrabarty, Dipesh (2009), *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton University Press: Princeton.
- Dacosta, Fernando (2001), *Nascido no Estado novo: narrativa*, Notícias: Lisboa.
- Dewey, John (1927), *The public and its problems*, H. Holt and Company: Nueva York.
- Downs, Anthony (1973), *Teoría económica de la democracia*, Aguilar: Madrid.
- Freire, Paulo (2005), *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI: México.
- Friedman, Milton (1966), *Capitalismo y libertad*, Rialp: Madrid.
- Fromm, Erich (2007), *Del tener al ser*, Paidós: Barcelona.
- Fukuyama, Francis (1990), "¿El fin de la Historia?", *Estudios Públicos*, 37, 5-37
- Gauchet, Marcel (2004), *La democracia contra sí misma*, Homo Sapiens Ediciones: Rosario.
- Gramsci, Antonio (1981), *Cuadernos de la cárcel. Tomo 2*, Ediciones Era: México.
- Grosfoguel, Ramón (2006), "Actualidad del pensamiento de Césaire: redefinición del sistema-mundo y producción de utopía desde la diferencia colonial", en Césaire, A., *Discurso sobre el colonialismo*, Akal: Madrid, 147-172.
- Harvey, David (2004), *El nuevo imperialismo*, Akal: Madrid.
- Hayek, Friedrich (2007), *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial: Madrid.
- Held, David (2001), *Modelos de democracia*, Alianza Editorial: Madrid.
- Hinkelammert, Franz (2001), *El nihilismo al desnudo: los tiempos de la globalización*, LOM: Santiago de Chile.
- Innerarity, Daniel (2006), *El nuevo espacio público*, Espasa: Madrid.
- Lechner, Norbert (1981), "El proyecto neoconservador y la democracia", en Gutiérrez, P. y Moulian, T. (2007), *Obras escogidas de Norbert Lechner: volumen II*, Ediciones LOM: Santiago de Chile, 137-179.
- Lledó, Emilio (2011), "¿Quién privatiza a los políticos?", *El País*, 4 de octubre.
- Machado, Antonio (1986), *Juan de Mairena. Sentencias, donaires, apuntes y recuerdos de un profesor apócrifo (1936)*, Alianza Editorial: Madrid.
- Mardones, José María (2005), *Recuperar la justicia. Religión y política en una sociedad laica*, Santander: Sal Terrae.
- Marx, Karl y Engels, Friedrich (1997), *Manifiesto comunista*, Akal: Madrid.
- Mayor Zaragoza, Federico (2011), *Delito de silencio*, Comanegra: Barcelona.
- Nandy, Ashis (1983), *The Intimate Enemy: Loss and Recovery of Self Under Colonialism*, Oxford University Press: Nueva Delhi.
- Nussbaum, Martha C. (2009), *India. Democracia y violencia religiosa*, Paidós: Barcelona.
- Pateman, Carole (1985), *The Problem of Political Obligation. A Critique of Liberal Theory*, University of California Press: Berkeley.
- Petrella, Riccardo (2001), "Un estreno mundial para construir otra mundialización: el Welfare mundial", en Monereo, M. y Riera, M. (eds.), *Porto Alegre: otro mundo es posible*, El Viejo Topo: Barcelona, 117-126.
- Prigogine, Ilya y Stengers, Isabelle (1983), *La nueva alianza. Metamorfosis de la ciencia*, Alianza Editorial: Madrid.

- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Ramoneda, Josep (2011), "¿Democracia o mercadocracia?", *El País*, 11 de mayo.
- Rancière, Jacques (2006), *El odio a la democracia*, Amorrortu: Buenos Aires.
- Robinson, Jerry (2009), *Bankruptcy of Our Nation: 12 Key Strategies for Protecting Your Finances in These Uncertain*, New Leaf Press: Green Forest.
- Roitman, Marcos (2005), *Las razones de la democracia en América Latina*, Siglo XXI: México.
- Rousseau, Jean-Jacques (2008), *El contrato social*, Maxtor: Valladolid.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003), *La caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Universidad Nacional de Colombia/ILSA: Bogotá.
- (2004a), *Democracia de alta intensidad: apuntes para democratizar la democracia*, Cuadernos de Diálogo y Deliberación, 5, Corte Nacional Electoral: La Paz.
- (2004b), *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*, Abya-Yala: Quito.
- y Avritzer, Leonardo (2004c), "Introducción: para ampliar el canon democrático", en Santos, B. S. (coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica: México, 35-74.
- (2005), *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Trotta/ILSA: Madrid.
- (2006), *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*, CLACSO: Buenos Aires.
- (2009a), *Una epistemología del Sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*, Siglo XXI/CLACSO: México.
- y Meneses, Maria Paula (orgs.) (2009b), *Epistemologías do Sul*, Almedina/CES: Coimbra.
- (2010), *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Trilce: Montevideo.
- (2012), *Portugal. Ensaio contra a autoflagelação*, Almedina: Coimbra.
- Saramago, José (2002), "Este mundo de la injusticia globalizada", *El País*, 6 de febrero.
- Schumpeter, Joseph Alois (1961), *Capitalismo, socialismo e democracia*, Fondo de Cultura/OrdemLivre.org: Rio de Janeiro.
- Therborn, Göran (1999), *Europa Hacia el siglo XXI: especificidad y futuro de la modernidad europea*, Siglo XXI: México.
- Tilly, Charles (2010), *Democracia*, Akal: Madrid.
- Wa Thiongo, Ng g (1994), *Decolonising the mind: the politics of language in African literatur*, East African Publishers: Kenia.
- Wallerstein, Immanuel (2001), "Democracy, Capitalism and Transformation", *Documenta 11*, Viena, 16 de marzo. Disponible en: <http://www2.binghamton.edu/fbc/archive/iw-vien2.htm> (Consultado el 25 de febrero de 2013).
- (2002), "Uma política de esquerda para o século XX? Ou teoria e práxis novamente", en Loureiro, I. M., Leite, J. C. y Cevasco, M. E. (orgs.), *O espírito de Porto Alegre*, Paz e Terra: São Paulo, 15-39.
- Whitman, Walt (2007), *Democratic vistas*, Holloway Press: Nueva York.
- Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, J. (ed.), *Latin American adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics: Washington, 7-20.
- Wolin, Sheldon (2008), *Democracia S. A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*, Katz: Barcelona.

Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015

José Antonio Sanahuja

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)



El ascenso del Sur y la nueva economía política del desarrollo, la pobreza y la desigualdad global

Desde los años noventa, los países emergentes han disfrutado de un largo ciclo de crecimiento económico que ha reducido notablemente la distancia que les separaba de los países avanzados. Este proceso de convergencia responde a los cambios que ha experimentado la economía política global, y en particular a las intensas dinámicas de transnacionalización económica, a la aparición de cadenas productivas globales, y a los fuertes flujos de inversión extranjera que se han dirigido a las economías emergentes a lo largo de las últimas décadas. Desde 2008, este proceso se ha visto acelerado por la crisis económica mundial, que ha golpeado a los países más ricos sin que se detuviera el crecimiento de las economías emergentes, acelerando aún más la convergencia de renta entre unos y otros.

En una aparente paradoja, las diferencias de renta entre países se reducen, pero aumenta la desigualdad en su interior

Lo anterior tiene también importantes implicaciones en la economía política global: más allá del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias, y como revela su incorporación al G-20 y el abandono de un desacreditado y poco efectivo G-7, la crisis económica global también propició un (tardío) reconocimiento de ese nuevo estatus por parte de los países más ricos. De igual manera, ese proceso de desplazamiento del poder y la riqueza de Occidente al Oriente, y de Norte a Sur —que un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) denomina *shifting wealth*—ha dado mayor relevancia económica a Asia y a la cuenca del Pacífico, frente a la tradicional hegemonía del área noratlántica¹. Algunos datos dan idea del alcance de ese proceso: en el decenio de 2000, 83 países en desarrollo tuvieron tasas de crecimiento del PIB que duplicaban a las de países de la OCDE, mientras que en la década anterior solo fueron 12. De 1980 a 2010 la participación de los países del Sur en el PIB global pasó de 33% a 45%, en el comercio mundial de bienes de 25% a 45%, y el comercio Sur-Sur de 8% a 26% del total. Se proyecta que para 2050 Brasil, China e India en conjunto representarán el 40% de la producción mundial ajustada a la paridad del poder adquisitivo (PPA) (OCDE 2012b: 17, PNUD 2013: 13-14).

Estos cambios también tienen importantes dimensiones sociales. El ascenso de los países emergentes, en especial en Asia, también ha supuesto la rápida irrupción en la economía mundial de unos 1.500 millones de trabajadores con salarios bajos, pero en ascenso, que también empiezan a ser consumidores. Ello está teniendo visibles efectos en las pautas de producción y consumo, el empleo, la distribución de la riqueza y los indicadores de renta de todo el mundo. En 50 países emergentes, en el decenio de 2000, la renta per cápita promedio creció 3,5% anual, y algunos, como China e India, han duplicado su renta per cápita en menos de veinte años, una transformación que afecta a cien veces más personas que la Revolución Industrial. Se estima igualmente que entre 2025 y 2030 unos 3.000 millones de personas con rentas per cápita entre 10 y 100 dólares diarios —la “clase media mundial”— vivirá en países en desarrollo, y se ubicarán en el Sur tres quintas partes de los mil millones de hogares con una renta anual superior a 20.000 dólares per cápita. Ello también altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el Norte y el Sur, y transforma profundamente las geografías de la pobreza y la desigualdad.

Este capítulo aborda los cambios que se han producido en esas geografías y su relación con los procesos de globalización y con el ascenso de los países emergentes. Para ello se examina, en primer lugar, en qué medida se han logrado las metas de reducción de la

¹ La bibliografía sobre este asunto es ya ingente. Véanse, entre otros, Khanna 2009 o Mahbubani 2009; el ya citado informe de la OCDE 2010, y el informe 2013 sobre desarrollo humano *El ascenso del Sur* (PNUD 2013).

pobreza extrema previstas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a dos años de que en 2015 se cierre el plazo previsto para alcanzarlos. Como se verá, uno de los efectos más importantes de la nueva “gran transformación” que ha vivido la economía política global es la intensa reducción de la pobreza extrema que se ha producido en los países en desarrollo, en particular en el decenio de 2000, que a su vez ha contribuido a una fuerte reducción de la incidencia de la pobreza global.

En segundo lugar, se examina la evolución de la desigualdad global, mostrando cómo en una aparente paradoja las diferencias de renta entre países se reducen, pero aumenta la desigualdad en su interior, tanto en los países emergentes como en el seno de las sociedades avanzadas. Ambas tendencias, como se destaca en una sección posterior, suponen un viraje histórico respecto a lo ocurrido en la segunda mitad del siglo XX, poniendo en cuestión tanto las tradicionales divisorias Norte-Sur, como los “pactos sociales” de posguerra, sobre los que se cimentan las sociedades avanzadas.

Finalmente, el capítulo analiza las implicaciones de estos procesos para la redefinición de las agendas del desarrollo global y la cooperación internacional tras el año 2015, alegando que junto a las tareas pendientes en la lucha contra la pobreza extrema, esas agendas tendrán también que abordar otros problemas de pobreza hasta ahora no contemplados y, sobre todo, ser más exigentes en materia de reducción de las desigualdades.

La reducción de la pobreza extrema y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En 2000 la comunidad internacional adoptó los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre los que el más relevante es la reducción de la tasa de pobreza extrema a la mitad entre los años 1990 y 2015. A la hora de definir esa meta, al igual que se hace en estas páginas, se partió de las categorías de pobreza y de pobreza extrema más ampliamente aceptadas tanto en la academia como en los organismos internacionales. La situación de pobreza extrema o miseria supone un nivel de ingresos inferior al coste, en precios locales, de los alimentos necesarios para la subsistencia. La situación de pobreza general supone un nivel de ingresos inferior al coste de la “cesta” de bienes y servicios necesaria para cubrir las necesidades básicas. Según los cálculos del Banco Mundial, utilizados para dar seguimiento a las metas de reducción de la pobreza de los ODM, el umbral de ingresos de la pobreza general es de 2 dólares per cápita diarios, y el de pobreza extrema es 1,25 dólares, en ambos casos ajustados a la PPA. Este último umbral era de 1 dólar

diario, pero el Banco Mundial lo revisó al alza para contemplar el aumento de los precios de los alimentos desde 2007. Con los nuevos cálculos, como afirman Chen y Ravallion (2010), “el mundo resultó ser más pobre de lo que se pensaba, pero no menos exitoso en la reducción de la pobreza”.

Junto a la reducción de la tasa de pobreza extrema, los ODM incluyeron metas en cuanto a la reducción del hambre, la mortalidad infantil y materna, la lucha contra el VIH y el sida y otras enfermedades graves, la mejora del acceso al agua potable, el saneamiento y las condiciones de vida en los tugurios y barrios marginales, la cobertura universal de la educación primaria, la equidad de género, la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Finalmente, los ODM también contemplaban un “asociación global para el desarrollo” en la que los países pobres tratarían de mejorar su gobernanza y sus políticas internas en favor de la reducción de la pobreza, y los más ricos deberían adoptar políticas y facilitar los recursos necesarios para lograr esas metas, en materia de aumento y mejora de la calidad de la ayuda al desarrollo, reducción de deuda, transferencia de tecnología, y mayores oportunidades comerciales para los países en desarrollo.

En 2010, cinco años antes de lo previsto, se habría logrado reducir a la mitad de la tasa de pobreza extrema de 1990

Desde su aparición ha habido un intenso debate sobre la significación política de los ODM. Por una parte, se ha alegado que representaban una incipiente “agenda social de la globalización” que trató de dar respuesta al legado de pobreza y desigualdad de la crisis de la deuda de los años ochenta y a las consecuencias sociales de dos décadas de aplicación de políticas de apertura de orientación neoliberal. Esos hechos, unidos a las crecientes protestas sociales contra la globalización neoliberal y el Surgimiento de un fuerte movimiento alter mundialista, parecían hacer necesario un gran “pacto global” con políticas dirigidas específicamente a lograr objetivos globales de desarrollo social, estableciendo un marco multilateral como “norma” común para la ayuda al desarrollo y las políticas de cooperación internacional. Sin embargo, también se ha señalado que se trataría de una agenda de mínimos, circunscrita a la pobreza extrema y a las necesidades más elementales, con plazos poco exigentes y sin obligaciones reales en cuanto a los medios a desplegar, más allá de la vieja y desacreditada demanda de elevar la ayuda al 0,7% del PIB de los países ricos. Según algunas críticas, su papel primordial sería legitimar el proyecto neoliberal de globalización, que en lo esencial los ODM no cuestionaban. Finalmente, los ODM darían una renovada legitimidad a las políticas de ayuda, respondiendo al severo cuestionamiento que habrían sufrido desde el final de la Guerra Fría en cuanto a su racionalidad y eficacia (Sanahuja 2007).

Más allá de este debate, lo cierto es que los ODM establecían, por primera vez, metas cuantificables y un calendario preciso para dar

seguimiento y evaluar sus logros. Como “norma” multilateral, aun sin carácter vinculante, han dado impulso a un ciclo de 25 años de política global de desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza, y cuando el año 2015 está ya cerca es pertinente valorar, en primer lugar, cuanto se ha avanzado en pos de ese objetivo.

En lo referido a la pobreza extrema, en marzo de 2012 el Banco Mundial difundió una importante noticia. Basándose en los cálculos más recientes sobre la incidencia de la pobreza global, este organismo concluyó que en 2010, cinco años antes de lo previsto, se habría logrado alcanzar la más importante de las metas de los ODM: la reducción a la mitad de la tasa de incidencia de la pobreza extrema de 1990 para el año 2015 (ver cuadros 1 a 3)².

Los avances, además, han sido particularmente rápidos desde mediados del decenio de 2000. Desde que en 1981 el Banco Mundial empezó a realizar el cómputo de la población mundial en situación de pobreza, en el periodo 2005-2008, por primera vez, los datos indican una disminución tanto en la tasa de pobreza como en el número total de pobres en las seis regiones del mundo en desarrollo. Se estima que en la década de 2000 la tasa de pobreza extrema descendió a un ritmo del 1% anual, y ese descenso no se detuvo a pesar del impacto negativo del aumento de los precios de los alimentos de 2007 a 2010 (Chen y Ravallion 2012: 2; Banco Mundial 2012: 2). En su informe de 2012 sobre los Objetivos del Milenio, Naciones Unidas (2012: 4) también señalaba que “A tres años del plazo fijado podemos informar de que se han logrado grandes avances en la consecución de los ODM”.

Se trata de un hecho extraordinariamente positivo que, sin embargo, no debiera conducir a la autocomplacencia. En gran medida, se debe al progreso económico de los países emergentes más poblados –Brasil, China e India– y a su éxito en la lucha contra la pobreza extrema. Entre 1990 y 2010 Brasil ha pasado del 17,2% al 6,1% de la población; China, del 60,2% al 13,1%; e India, del 49,4% al 32,7% (PNUD 2013: 13).

En otras metas de desarrollo contempladas por los ODM hay también logros importantes: junto a las metas de pobreza extrema, en 2010 se habrían logrado también las referidas a acceso a agua potable, mejora de las condiciones de vida en tugurios, así como la paridad en la enseñanza primaria para niñas y niños. Había avances importantes en la universalización de la enseñanza primaria, la supervivencia infantil y el tratamiento del VIH y el sida, la tuberculosis y el paludismo. Sin embargo, al ritmo presente no se alcanzarán en 2015 las metas globales referidas a la reducción del hambre, el empleo

² Banco Mundial, “El Banco Mundial percibe avances en la lucha contra la pobreza extrema, pero advierte sobre vulnerabilidades”, comunicado de prensa nº 297/2012/DEC, 28 de febrero, y The Economist 2012a.

decente, el descenso de la mortalidad materna, y la igualdad de género y empoderamiento de la mujer (Naciones Unidas 2012: 4).

Por todo ello, esas metas seguirán teniendo relevancia, por mucho que en 2015 dejen de estar vigentes como objetivos globales de desarrollo. Que para esa fecha, según las proyecciones del Banco Mundial, en torno a 1.000 millones de personas continúen en situación de pobreza extrema y/o que padezcan hambre, seguirá siendo un imperativo político y ético para la comunidad internacional que no puede ser soslayado.

Si se desagregan los datos globales de reducción de la pobreza, hay importantes disparidades por países y regiones, con significativos rezagos, y un buen número de países no lograrán alcanzar ese objetivo en 2015. Por regiones la reducción de la pobreza más acusada se observa en Asia oriental y el Pacífico, en la que entre 1981 y 2008 la tasa de pobreza extrema disminuyó cayó 63 puntos, de 77,2% a 14,3% de la población total, pasando de 1.096 a 284 millones de personas en esa situación (véanse los cuadros 1 a 4). Como se indicó, es en China donde esa reducción fue más marcada. En este país la tasa de pobreza extrema descendió en ese periodo de 84% a 13% de su población. Solamente en China, en los últimos 25 años han salido de la miseria 660 millones de personas. En términos globales, si se excluye China, las cifras no son tan favorables, pues el número total de personas en situación de pobreza extrema se ha mantenido en torno a los 1.100 millones de personas.

Solamente en China, en los últimos 25 años han salido de la miseria 660 millones de personas

Como consecuencia de lo anterior, si en los años ochenta la pobreza era un fenómeno ligado sobre todo a Asia oriental, en la actualidad está radicada en Asia Meridional y África Subsahariana. En conjunto, estas dos regiones concentran ya dos terceras partes de la pobreza extrema mundial —lo que se ha denominado *the bottom billion*—, y más de tres cuartas partes de la población mundial en situación de pobreza.

En Europa Central y Asia Central y el Mediterráneo y el Norte de África las metas de reducción de la pobreza extrema se han alcanzado antes del plazo de 2015. No ocurre así en Asia Meridional y en África Subsahariana. En Asia meridional, la insuficiente reducción de la tasa de pobreza extrema también significa que el número total de personas pobres, por efecto del crecimiento demográfico, se haya mantenido invariable en los últimos veinte años en torno a 570 millones de personas.

Cuadro 1
Evolución de la tasa de pobreza extrema, total y por región
(1981-2008)

Región / país	1981	1987	1990	1996	1999	2005	2008
Asia oriental y Pacífico	77,2	54,1	56,2	35,9	35,6	17,1	14,3
China	84	54	60,2	36,4	35,6	16,3	13,1
Europa del Este y Asia Central	1,9	1,5	1,9	3,9	3,8	1,3	0,5
América Latina y el Caribe	11,9	12	12,2	11,1	11,9	8,7	6,5
Oriente M. y Norte de África	9,6	7,1	5,8	4,8	5	3,5	2,7
Asia Meridional	61,1	55,3	53,8	48,6	45,1	39,4	36
África Subsahariana	51,5	54,4	56,5	58,1	58	52,3	47,5
Total	52,2	42,3	43,1	34,8	34,1	25,1	22,4
Total sin China	40,5	38,1	37,2	34,3	33,6	27,8	25,2

Cifras calculadas a partir de la "nueva" línea de pobreza extrema o miseria de 1,25 dólares persona/día, ajustada a la paridad del poder adquisitivo (PPA), a precios de 2005.

Fuente: Banco Mundial.

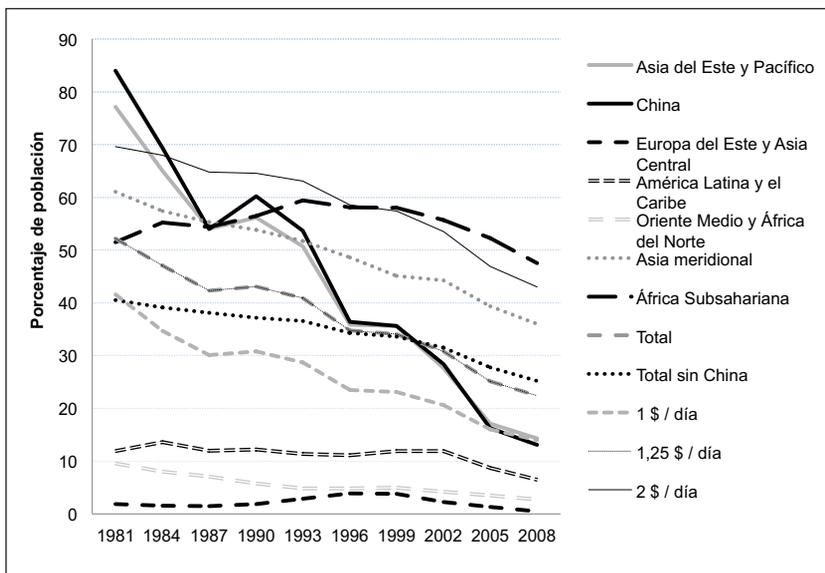
Cuadro 2
Evolución del número de personas en la pobreza extrema,
total y por región
(1981-2008, en millones de personas)

Región / país	1981	1987	1990	1996	1999	2005	2008
Asia oriental y Pacífico	1.096,5	8.47,6	926,4	639,7	655,6	332,1	284,4
China	835,1	585,7	683,2	442,8	446,3	211,9	173,0
Europa del Este y Asia Central	8,2	6,8	8,9	18,2	17,8	6,3	2,2
América Latina y el Caribe	43,3	49,3	53,4	53,6	60,1	47,6	36,8
Oriente M. y Norte de África	16,5	14,6	13,0	12,3	13,6	10,5	8,6
Asia Meridional	568,4	593,0	617,3	630,8	619,5	598,3	570,9
África Subsahariana	204,9	256,8	289,7	349,4	376,8	394,9	386,0
Total	1.937,8	1.768,2	1.908,6	1.704,0	1.743,4	1.389,6	1.289,0
Total sin China	1.102,8	1.182,5	1.225,5	1.261,2	1.297,0	1.177,7	1.116,0

Cifras calculadas a partir de la "nueva" línea de pobreza extrema o miseria de 1,25 dólares persona/día, ajustada a la paridad del poder adquisitivo (PPA), a precios de 2005.

Fuente: Banco Mundial.

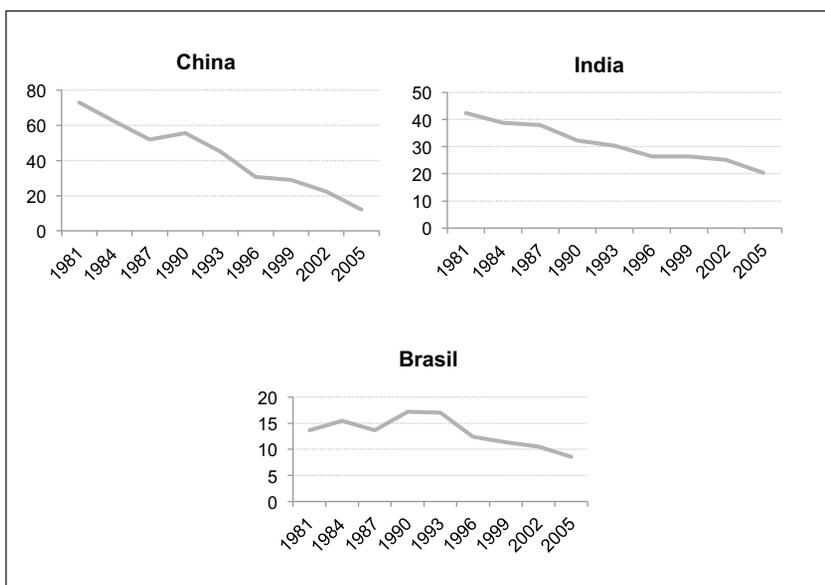
Cuadro 3
Evolución de la pobreza mundial 1981-2008, global y por regiones (umbral de 1,25\$ de 2005 PPA)



Fuente: Banco Mundial

La situación más preocupante se observa en África Subsahariana, que es la región más alejada del cumplimiento de los ODM

Cuadro 4
Evolución de la tasa de pobreza extrema en China, India y Brasil (1981-2008)



Fuente: Banco Mundial

La situación más preocupante, sin embargo, se observa en África Subsahariana, que es la región más alejada del cumplimiento de los ODM. En los últimos treinta años, solo ha logrado reducir la tasa de pobreza extrema en algo más de tres puntos, cerca de la mitad de la población total, y el número total de personas aumentó de 204 a 386 millones.

Como región, América Latina y el Caribe también presenta un panorama positivo, y de mantenerse las tendencias logrará alcanzar las metas de reducción de la pobreza extrema y el hambre, la mortalidad infantil y el acceso al agua potable. No obstante, hay países — Bolivia, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay— que no alcanzarán los objetivos de pobreza, y la región en su conjunto tampoco alcanzará las metas de educación primaria, igualdad de género, descenso de la mortalidad materna, salud reproductiva y sostenibilidad ambiental (Naciones Unidas 2013: 13).

Como región de renta media (PRM) caracterizada por una elevada desigualdad, una significativa proporción de la población latinoamericana se encontraba en situación de pobreza extrema. Los ODM planteaban, por ello, metas necesarias, pero no pueden ser consideradas suficientes. De hecho, la agenda de los ODM respondía en mayor medida a la realidad de los países de renta baja y a los menos adelantados (PMA) en África o Asia. Interpretados en ocasiones de forma reduccionista, los ODM responden a los problemas de desarrollo de América Latina de forma parcial y limitada, dado que en ella la pobreza extrema no es consecuencia de la falta de recursos, sino de factores que los ODM dejaron al margen, como la desigualdad y la exclusión, y sus factores causales, como las debilidades institucionales y la “economía política del mal gobierno” de la que se han beneficiado las élites tradicionales (Sanahuja 2011).

Por otro lado, la agenda de los ODM pone el acento en las transferencias de ayuda como instrumento clave de la financiación del desarrollo y la inversión social. Sin embargo, en la mayor parte de América Latina la ayuda para sostener programas sociales ha ido perdiendo relevancia. En particular, los países de renta media-alta (PRMA), pueden recurrir a otras fuentes de financiación externa, y como se resalta más adelante, cuentan con suficiente espacio fiscal para movilizar recursos internos, a través de programas que aúnan redistribución e inversión social. Ello revela que más allá de los ODM, esta región ha asumido metas más amplias de reducción de las desigualdades, lo que debería ser tenido en cuenta de cara a las agendas de desarrollo global posteriores a 2015.

Los importantes avances que se han registrado en la reducción de la pobreza extrema a escala global plantean una pregunta obvia: ¿Adonde han ido todas aquellas personas que han dejado de estar en la miseria? En una gran mayoría siguen siendo pobres, según la definición del Banco Mundial basada en una línea de pobreza de 2 dólares diarios por persona (véanse los cuadros 5 a 8).

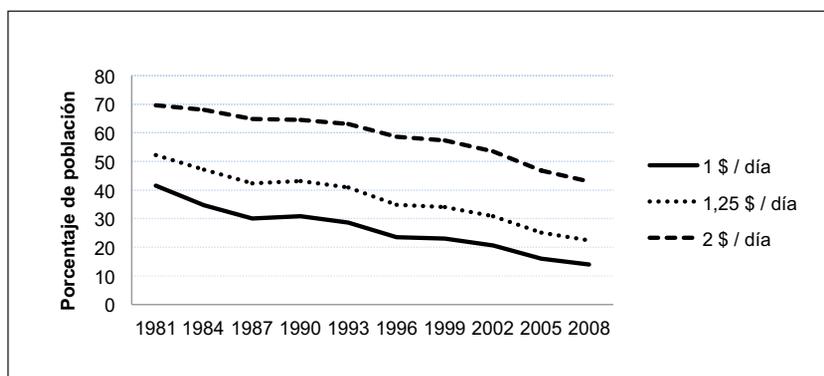
Cuadro 5
Evolución de la tasa de pobreza a partir de distintas líneas de pobreza (1981-2008)

	1981	1987	1990	1996	1999	2005	2008
1 \$ persona / día	41,6	30,1	30,8	23,5	23,1	16	14
1,25 \$ persona / día	52,2	42,3	43,1	34,8	34,1	25,1	22,4
2 \$ persona / día	69,6	64,8	64,6	58,6	57,4	46,9	43,0

Fuente: Banco Mundial

El ascenso social y político de las clases medias constituye una de las principales dinámicas de cambio en los países en desarrollo

Cuadro 6
Evolución de la pobreza mundial 1981-2008, por umbrales (\$2005 PPA)



Fuente: Banco Mundial

Esto no quiere decir que no haya habido un amplio desplazamiento de población hacia estratos superiores, pues uno de los procesos de cambio social más relevantes en la última década es el aumento de lo que se ha denominado “las nuevas clases medias” en los países emergentes, aunque en los países emergentes “clase media” es un concepto que no tiene el mismo significado en términos de renta o de acceso a servicios sociales que en los países ricos (OCDE 2012b: 104). Se trata de hogares y personas con unos ingresos diarios per cápita ajustados a la paridad del poder adquisitivo de entre 2 y 10 dólares. Este grupo ha pasado de ser una cuarta parte a aproximadamente la mitad de la población de los países en desarrollo, con un total de unos 3.500 millones de personas en todo el mundo, si bien ese crecimiento no es tan pronunciado si se deja a China fuera de la ecuación. Si se examina con más detalle, entre 1990 y 2010 la franja de población con ingresos de entre 2 y 4 dólares ha pasado de unos 700 a unos 1.400 millones de personas, y la que se sitúa entre 5 y 10 dólares ha pasado de 400 millones a 1.100 millones (Kharas 2010, Sumner 2012c).

El ascenso social y político de estos grupos constituye una de las principales dinámicas de cambio en los países en desarrollo. Ello plantea nuevas demandas sociales y políticas, y en particular en el acceso y la calidad de la salud, la educación, la protección social, o la seguridad ciudadana, y en general los derechos y deberes asociados a la ciudadanía efectiva. Al tiempo, supone nuevos riesgos asociados a la pobreza. Esos riesgos derivan de la fragilidad de estos grupos —en particular esos 1.400 millones de personas con escasos activos productivos y cuyos ingresos, entre 2 y 4 dólares, no los hacen pobres pero sí vulnerables— ante crisis económicas que supongan caídas del empleo y los ingresos reales, lo que podría empujarles de nuevo por debajo de la “línea de pobreza”, como ya ocurrió en la crisis de los ochenta, en el que sufrieron un rápido proceso de empobrecimiento (López-Calva y Ortiz-Juárez 2011, Sumner 2012c).

Volviendo a las cifras de pobreza no extrema, lo más relevante es que a escala agregada la tasa de incidencia y las cifras globales de pobreza regular o no extrema han permanecido prácticamente sin variación. La reducción de la tasa de pobreza regular es atribuible, en gran medida, a la reducción de la pobreza extrema que se incluye en esa cifra. En términos del cómputo de personas, entre 1981 y 2008 el número total de pobres descendió de 2.585 a 2.471 millones de personas.

Cuadro 7
Evolución de la tasa de pobreza, total y por región
(1981-2008)

Región / país	1981	1987	1990	1996	1999	2005	2008
Asia oriental y Pacífico	92,4	81,6	81,0	64,0	61,7	39,0	33,2
China	97,8	83,7	84,6	65,1	61,4	36,9	29,8
Europa del Este y Asia Central	8,3	6,3	6,9	11,2	12,1	4,6	2,2
América Latina y el Caribe	23,8	22,4	22,4	21,0	22,0	16,7	12,4
Oriente M. y Norte de África	30,1	26,1	23,5	22,2	22,0	17,4	13,9
Asia Meridional	87,2	84,5	83,6	80,7	77,8	73,4	70,9
África Subsahariana	72,2	74,3	76,0	77,5	77,5	74,1	69,2
Total	69,6	64,8	64,6	58,6	57,4	46,9	43,0
Total sin China	59,3	58,2	57,7	56,4	56,1	49,9	47,0

Cifras calculadas a partir de la línea de pobreza de 2 dólares persona/día, ajustada a la paridad del poder adquisitivo (PPP), a precios de 2005.

Las regiones con tasas de cobertura de las encuestas inferiores al 50% aparecen remarcadas.

Fuente: Banco Mundial.

Salvo en China, se ha tenido más éxito en combatir la pobreza extrema que el problema más general de la pobreza

Cuadro 8
Evolución del número de personas en la pobreza,
total y por región (1981-2008)
(en millones de personas)

Región / país	1981	1987	1990	1996	1999	2005	2008
Asia oriental y Pacífico	1.312,9	1.279,0	1.333,8	1.139,9	1.137,6	757,5	659,2
China	972,1	907,1	960,8	792,1	769,7	481,6	394,6
Europa del Este y Asia Central	35,7	28,8	31,9	52,8	57,0	21,7	10,4
América Latina y el Caribe	86,6	92,2	97,6	101,7	111,4	91,7	70,5
Oriente M. y Norte de África	51,8	53,9	52,9	57,1	59,8	52,7	44,4
Asia Meridional	810,6	905,9	958,8	1.047,3	1.068,8	1.113,1	1.124,6
África Subsahariana	287,6	350,4	389,2	466,0	503,3	559,1	562,3
Total	2.583,3	2.710,2	2.864,1	2.864,8	2.937,9	2.595,8	2.471,4
Total sin China	1.613,2	1.803,1	1.903,3	2.072,7	2.168,2	2.114,2	2.076,8

Cifras calculadas a partir de la línea de pobreza de 2 dólares persona/día, ajustada a la paridad del poder adquisitivo (PPPA, a precios de 2005).

Las regiones con tasas de cobertura de las encuestas inferiores al 50% aparecen remarcadas.

Fuente: Banco Mundial.

Por regiones se observa, igualmente, una evolución dispar. Asia-Pacífico y en particular China han logrado reducir la población en esa situación en torno a la mitad, con el impresionante resultado de en torno a 60 puntos porcentuales de reducción en la tasa de pobreza en ambos casos. Como en el caso de la pobreza extrema, los mayores avances se han dado en China. Pero si se excluye a China del cómputo mundial, las cifras incluso han aumentado, y en ese periodo el número total de personas pobres pasó de 1.613 a 2.077 millones. Las cifras totales de pobres han permanecido con pocas variaciones en América Latina y Oriente Próximo y Norte de África, y han registrado un fuerte aumento en Asia Meridional y en África subsahariana. En esta última región, la tasa de pobreza solo ha descendido algo más de dos puntos en treinta años, y la población pobre se ha duplicado, pasando de 287 a 562 millones de personas. En Asia Meridional, pese a una reducción algo mayor de 11 puntos porcentuales, el número de pobres aumentó de 810 a 1.124 millones.

Lo que todo esto indica es que salvo en el caso de China, en el resto del mundo se ha tenido más éxito en combatir la pobreza extrema, conforme a las metas de los ODM, que en hacer frente al problema más general de la pobreza, no contemplado en esas metas.

Hay que recordar que el análisis realizado hasta ahora se basa en una particular aproximación a la pobreza, de carácter económico, basada en los indicadores de renta compilados por el Banco Mundial. No es este el lugar para analizar en detalle el problema de los indicadores y la medición de la pobreza, pero se trata, sin duda, de una cuestión relevante de cara a la evaluación del ciclo de los ODM y la definición de nuevas metas de desarrollo. Frente a la pobreza de ingreso, se ha planteado la necesidad de aproximaciones multidimensionales que consideren una gama más amplia de privaciones o de necesidades básicas no satisfechas. Con el respaldo de Naciones Unidas se elaboró el llamado Índice de Pobreza Humana (IPH), definido por Anand y Sen (1997) como complemento al Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, que se utilizó por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1997. Su sucesor es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), propuesto en 2010 por el PNUD y la Iniciativa de Oxford sobre Pobreza y Desarrollo Humano (Alkire y Santos 2010). Este índice, del que ya existe medición para 109 países, se construye al igual que el extinto IPH sobre 10 indicadores, agrupados en tres dimensiones de la pobreza que a su vez integran muchas de las metas contempladas por los ODM: salud —incluyendo nutrición y mortalidad infantil—, educación —matriculación escolar y años de instrucción—, y nivel de vida —agua y saneamiento, combustible para cocinar, acceso a bienes y calidad del suelo de la vivienda—. Se ha propuesto que el IPM incorpore algunas dimensiones adicionales como la desigualdad de ingreso o “vertical”,

y la desigualdad “horizontal” de etnia o de género, y que como “IPM 2.0” sea aceptado como referencia de unas metas de desarrollo post-2015 que no debieran limitarse a la pobreza de ingreso según la conocida línea de pobreza de 1,25 dólares diarios per cápita (Alkire y Sumner 2013).

BRIC, MIST, MIC, LIC, LDC, MIFFS, LICUS y FRACAS: las nuevas cartografías de la pobreza global

Que los más pobres se ubican mayoritariamente en los países más pobres —los países de renta baja o *Low Income Countries (LIC)*— parecería un hecho obvio, y así era en 1990, punto de partida de los ODM, o en 2000, cuando éstos fueron adoptados. Sin embargo, al aproximarse el año 2015 ese hecho ya no es tan cierto, y puede serlo aún menos en los próximos años. El ascenso de los países emergentes y la reubicación de varios de ellos en el grupo de renta media o *Middle Income Countries (MIC)* —entre ellos gigantes poblacionales como China, India, Indonesia, Nigeria o Pakistán—, ha tenido importantes consecuencias en la geografía política de la pobreza. Incluso contando con la reducción de la pobreza extrema lograda por alguno de estos países, tres cuartas partes de la población mundial en esa situación, y cuatro quintos de los considerados “pobres”, con ingresos por debajo de dos dólares diarios per cápita, se ubican ahora en los países renta media (PRM) (Sumner 2010).

El ascenso de los países emergentes ha tenido importantes consecuencias en la geografía política de la pobreza

Según las proyecciones elaboradas por Sumner (2012a y 2012b) esa tendencia continuará y en torno a 2030 la población en situación de pobreza no extrema se repartirá a partes iguales entre los MIC y los LIC, y solo una tercera parte de las personas en situación de pobreza extrema se ubicará en los países más pobres. Ello tiene importantes implicaciones para el desarrollo, puesto que los MIC cuentan con más recursos propios para afrontar ese problema, sin necesidad de ayuda externa. Ello tiene importantes implicaciones para el desarrollo, puesto que los MIC cuentan con más recursos propios para afrontar ese problema, sin necesidad de ayuda externa. Así lo sugiere, por ejemplo, la experiencia de China o Brasil. Es significativo observar que algunos MIC han sido rebautizados por la banca internacional como BRICS, acrónimo acuñado por Goldman Sachs, con Brasil, Rusia, India y China, al que después se agregó Sudáfrica, y que con la incorporación de México y los países de los países de la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN) devino en BRICSAM; o como “CIVETS”, un acrónimo ideado por Economist Intelligence Unit (EIU) y empleado también por el Banco HSBC, referido a la nueva “oleada” de emergentes, con Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica; los EAGLE o *Emerging and Growth-Leading Economies*, un agrupamiento variable de países emergentes que según el Banco

BBVA serán líderes del crecimiento global en los siguientes diez años; y los MIST, también de Goldman Sachs, con México, Indonesia, Turquía y Corea del Sur. Se trata de acrónimos que también son ya parte de la nueva geografía política del desarrollo.

Dada la tendencia mayoritaria de los donantes es concentrar los recursos en los países más pobres, la ayuda tendrá un papel cada vez menor en las políticas globales de desarrollo. O bien, ello exigiría una revisión de los criterios de asignación de ayuda hasta ahora empleados, enfocando la ayuda a personas pobres y no a países pobres, o revisando los criterios de clasificación de los países en categorías que vayan más allá de la renta (MIC o LIC) (Sumner y Tezanos 2012). Por ejemplo, incorporando criterios como la desigualdad, y el desempeño de los países en desarrollo en términos de “crecimiento inclusivo”, por utilizar el término asumido en algunos países emergentes.

Sin embargo, las proyecciones de Kharas y Rogerson (2012) apuntan a que hacia 2030 la pobreza extrema volverá a estar concentrada en los países más pobres, y en particular en los “Estados frágiles” y en conflicto, en el grupo que el Banco Mundial denomina eufemísticamente “países pobres bajo presión” (*Low Income Countries Under Stress* o LICUS), o que Duncan Green, asesor estratégico de Oxfam, ha denominado FRACAS o *Fragile and Conflict-Affected States*.

Utilizando la fragilidad estatal como criterio de clasificación y factor explicativo, se observa que de 1990 a 2010 la población en situación de pobreza en Estados no frágiles pasó de unos 2.000 a unos 200 millones de personas, mientras que la que vive en Estados frágiles ha permanecido invariable, en torno a 500 millones de personas, y seguirá en esas cifras hacia 2025. Se trata de proyecciones quizás excesivamente optimistas en cuanto a la reducción de la pobreza extrema en PRM como India o Indonesia (The Economist 2012b), pero de ser correctas, la ayuda externa debería estar más concentrada en estos países, y se alega que en esos países tendría un papel clave mediante estrategias más amplias combinando lucha contra la pobreza, la fragilidad estatal, gobernanza y seguridad, enmarcándose en el denominado *development-security nexus*. Pero ello puede suponer, al mismo tiempo, un marcado riesgo de securitización de las políticas de ayuda externa, subordinándose a estrategias de seguridad y no de desarrollo (Sanahuja y Schünemann 2012).

Finalmente, la asociación de la fragilidad con los LIC ha sido matizada por Chandy y Gertz (2001a y 2011b), recordando que existe un amplio grupo de PRM —los denominados *Middle Income Fragile or Failed States* o MIFFS—, en los que también se dan problemas de fragilidad y violencia, incluyendo Costa de Marfil, Irak, Nigeria, Siria, Pakistán, Palestina, Timor Leste, o Yemen. En 2011 una quinta parte

Tanto las clasificaciones tradicionales de los países en desarrollo, como las más novedosas, son problemáticas a la luz de los cambios de la geografía de la pobreza

de la pobreza extrema global —unos 200 millones de personas— se ubicaría en este grupo. En él se encuentran un buen número de PRM que también están en la lista de “Estados frágiles” del Banco Mundial o del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Es, además, el grupo de países que ha crecido más rápido (Banco Mundial, 2011a). La existencia de este grupo revelaría que los argumentos sobre la asignación de la ayuda de Sumner y Kharas y Rogerson no son necesariamente incompatibles, al menos para los MIFFS (The Economist 2011b, 2012b).

Lo que plantea este debate es que tanto las clasificaciones tradicionales de los países en desarrollo, basadas en niveles de renta, como las taxonomías más novedosas, basadas en el dinamismo económico o la fragilidad estatal, son problemáticas a la luz de los cambios que se observan en la geografía de la pobreza, y el gran margen de error que existe en las proyecciones sobre las que se basan. De igual manera, las prescripciones de política que se derivan de ello han de tomarse con cautela, puesto que dependen más de las categorías de análisis que de los datos que se emplean. Finalmente, algunas de las nuevas taxonomías, sin llegar a ser verdaderas alternativas a la tradicional clasificación por niveles de renta, al menos ponen de relieve sus limitaciones en países en los que la pobreza no puede ser entendida sin una aproximación más amplia capaz de incorporar factores como la fragilidad estatal, o la inseguridad y la violencia.

Menos pobreza, más desigualdad: las paradojas de globalización

Pobreza y desigualdad son conceptos diferentes, pero relacionados. Como recuerda el premio Nobel de economía Amartya K. Sen, el concepto de pobreza cuenta con dos componentes, uno absoluto y otro relativo, el primero determinado biológicamente, el segundo construido socialmente³. El componente absoluto se refiere a la no satisfacción de las necesidades básicas, como la nutrición. De esta forma, puede decirse que es objetivamente pobre aquella persona que no puede comer lo suficiente para vivir. Este componente se relaciona, por tanto, con la línea de pobreza extrema o miseria que se ha utilizado para establecer las metas internacionales de reducción de la pobreza. El segundo componente se refiere a la privación relativa respecto a la satisfacción de necesidades definidas a partir un estándar de dignidad humana que cada sociedad establece en función de sus capacidades materiales y sus parámetros socioculturales, de tal manera que esa persona quedaría excluida de las formas de participación social aceptadas.

³ La reflexión de Sen se fue conformando en el debate mantenido en los años ochenta con Townsend respecto a ambas dimensiones de la pobreza. Véase al respecto Gordon 2000.

Esta última dimensión es por su propia naturaleza más sensible a los niveles de desigualdad existentes en una sociedad dada. Y por ello se asume que el ámbito de medición de la desigualdad es, en primera instancia, la población de un país, dado que es el que conforma primariamente la sociedad en la que se vive. Es en ese marco en el que se miden, a partir de las encuestas de hogares, las pautas de distribución de la renta por estratos de ingreso y se obtiene el llamado coeficiente de Gini como el indicador más usual de la desigualdad.

Como es sabido, este índice expresa la distribución de la renta por estratos de ingreso, y se expresa con un valor situado entre 0 y 1, entre dos situaciones hipotéticas de igualdad absoluta (valor 0), en la que todas las personas tendrían la misma participación en la renta; y desigualdad absoluta (valor 1), en la que una persona tendría todo, y el resto, nada. Esta medida puede calcularse antes y después de impuestos y transferencias, como hace la OCDE para sus miembros. Índices bajos revelan sociedades más equitativas, y los más altos, mayor desigualdad. Como referencia, los países nórdicos y centroeuropeos se sitúan entre 0,25 y 0,35, y los de mayor desigualdad del mundo entre 0,5 y 0,6. Naciones Unidas considera que a partir de 0,4 los niveles de desigualdad suponen una amenaza para la cohesión social. Existen otros índices, como el más reciente “Índice Palma” (Palma 2011, Cobham y Sumner 2013), que corrigen algunas deficiencias estadísticas del Gini —por ejemplo, su elevada sensibilidad a cambios en los estratos más ricos o más pobres—, pero éste ha sido el más utilizado.

Ahora bien, en el plano internacional, la medición de la desigualdad solo ha sido posible hasta fechas recientes comparando los ingresos per cápita promedio de los distintos países, de manera simple, o de forma ponderada, incorporando a los cálculos el tamaño de la población de cada país, de forma que se media la “brecha” de ingresos entre países ricos y pobres, y no entre personas ricas y pobres. En los últimos años, sin embargo, el análisis de la desigualdad internacional ha mejorado notablemente a partir de los análisis del Banco Mundial, encabezados por Branko Milanovic, que han permitido cálculos de la desigualdad global combinando encuestas de hogares a escala mundial, lo que permite comparar la situación de las personas con independencia de sus países de origen.

Los resultados de estos análisis son de gran relevancia para un mejor conocimiento de la desigualdad internacional y global, y para dar respuesta a una cuestión fundamental: ¿Está aumentando, o disminuye? La respuesta que se obtenga tiene obvias implicaciones a la hora de situar en una perspectiva más amplia los datos sobre la reducción de la pobreza presentados en el apartado anterior, y más allá de ello, proporciona argumentos fundamentados empíricamen-

te para la discusión sobre los efectos de la globalización y las políticas necesarias para abordar el problema.

Una medición global y no internacional de la desigualdad también es relevante en la medida que los procesos de globalización afectan al componente relativo de la pobreza. Como se indicó, este alude a la privación relativa respecto a un nivel de vida digno, que es una construcción social más que un estándar definido de antemano. Los procesos de globalización, por el que los niveles de ingresos de ricos y pobres tienden a alinearse a escala transnacional, así como el mayor alcance de los medios de comunicación —cine, televisión y, sobre todo, Internet...— y de la cultura popular de los países avanzados de Occidente conduce a que esos estándares de dignidad humana y participación en la sociedad, y las aspiraciones colectivas de alcanzarlos, se definan cada vez más en el ámbito global y no en el local o nacional. Por esta razón, la desigualdad global es una variable cada vez más relevante para explicar las diferencias de renta nacionales, y para la definición y, según el caso, la satisfacción o no de las expectativas individuales y colectivas. La frustración de esas expectativas crecientes, en un contexto de mayor desigualdad, es un elemento fundamental para la adecuada comprensión tanto de las migraciones internacionales, en tanto respuesta individual, o los nuevos movimientos sociales contemporáneos, como expresión colectiva de esas expectativas y frustraciones, sin perjuicio de que existan otros factores causales.

Hacia 2005, los 50 millones de personas más ricas disfrutaban de la misma renta que los 2.700 millones más pobres

Para analizar estas cuestiones hay que dirigir la mirada en primer lugar a los tres conceptos de desigualdad y su medición, según los propone Milanovic (2012a):

- a) *Desigualdad internacional (medición no ponderada)*: esta medición compara el PIB per cápita promedio de los diferentes países, con datos de sus respectivas cuentas nacionales. Refleja si hay convergencia de renta entre países, más que la desigualdad “real” entre personas. Conforme a este concepto, la desigualdad internacional aumentó rápidamente de 1950 a mediados de los sesenta, permaneció estable hasta 1980, registrándose un fuerte aumento hasta 2000. A partir de ese año empieza a disminuir, si bien sigue siendo mucho más alta que en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX.
- b) *Desigualdad internacional (medición ponderada)*: tiene en cuenta el peso de la población de cada país, y aun asumiendo que su renta per cápita coincide con el promedio, se aproxima en mayor medida a un cálculo “real” de la desigualdad. Según este concepto, entre 1950 y 1990 se produjo una leve reducción de la desigualdad internacional, y desde 1990 esta disminuye mucho más marcadamente, en gran medida debido al “factor China” y, en menor

medida, a la India. Ahora bien, si se excluye a China de los cálculos, la tendencia es similar aunque el índice de Gini sea mayor. Este cálculo revela hasta qué punto China y la India son la clave de ese proceso global de convergencia de la renta entre países.

c) *Desigualdad global*: este concepto es el que mejor mide la desigualdad real, que se produce entre personas y no entre países. Se basa en un análisis agregado de los datos de ingreso familiar de las encuestas de hogares, haciendo abstracción de los países. Por ello, obvia los promedios nacionales y es más sensible a la desigualdad interna que rige en cada país. Los datos, sin embargo, solo están disponibles en el periodo 1988-2005. El primer estudio mundial sobre desigualdad basado en encuestas de hogares, realizado por el Banco Mundial, permitió observar un marcado aumento de la desigualdad. Entre 1993 y 1998, apenas cinco años, el 5% más pobre de la población mundial perdió un 25% de su renta, mientras que el 20% más rico la incrementó en un 12%. Este proceso agravó la desigualdad internacional ya existente: a finales de los noventa el 25% de la población mundial percibía el 7% de la renta, y la renta percibida por el 1,75% más rico del mundo era similar a la del 77% de menores ingresos. Un dato llamativo aportado por este estudio: hacia 2005 los 50 millones de personas más ricas disfrutaban de la misma renta que los 2.700 millones más pobres, y la riqueza en manos de los 25 millones de estadounidenses más ricos era similar a la que correspondía a los 2.000 millones de personas más pobres (Milanovic 2006, 2012b).

Posteriormente los datos se han revisado tomando los cálculos del Banco Mundial de paridades del poder adquisitivo de 122 países en dólares de 2005. Según esa revisión, entre esos años el índice de Gini global aumentó de 68 a 71 puntos (véanse cuadros 9 y 10). Aunque es un periodo corto, se observa un aumento sostenido de la desigualdad, sobre todo a causa de una mayor concentración de la riqueza en los estratos más ricos y el consiguiente aumento de la desigualdad interna de algunos países emergentes, y en particular en China. Hacia 2005 el 10% de la población de mayores ingresos concentraba el 55% de la riqueza mundial, y el 5% de la población era titular de en torno a un tercio de esa riqueza. El índice de Gini global resultante es muy alto, más alto que el del país con mayor desigualdad, en la actualidad Sudáfrica (Milanovic 2011; Olinto y Saavedra, 2012).

Cuadro 9
Evolución de la desigualdad global y en países seleccionados, 1988-2005

	1988	1993	1998	2002	2005
Gini global ("nuevo" PPP)	68,40	69,90	69,40	70,60	70,70
Gini global ("viejo" PPP)	62,30	65,50	64,40	65,70	
Brasil	61,43	60,80	59,78	57,42	54,69
China	29,85	35,50	39,23	42,48	
India	31,88	30,82		33,38	

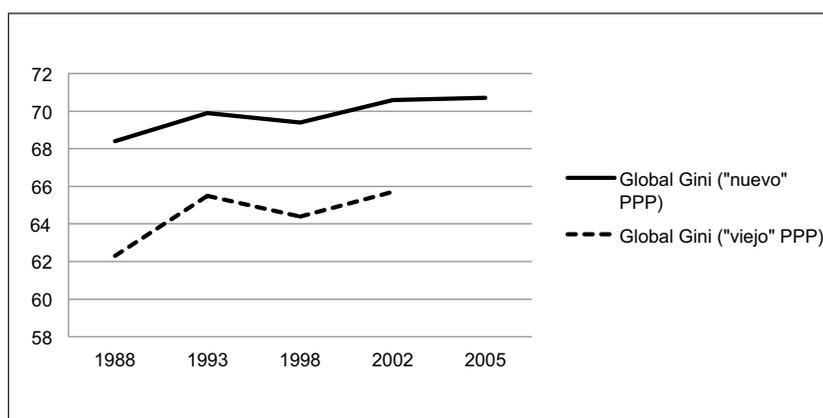
Gini global (concepto "c") y Gini nacionales para los tres países mencionados.

Nota: En los recuadros sombreados, al no haber información del año indicado, se ha incluido el índice de Gini del año más cercano en el que existían datos.

Fuente: Milanovic 2012a, con datos del Banco Mundial.

Los datos revelan una doble paradoja: por un lado, aunque disminuye la pobreza, aumenta la desigualdad. Por otro, aunque disminuye la desigualdad entre países, aumenta entre personas

Cuadro 10
Gini global (con "nuevo" y "viejo" PPP)



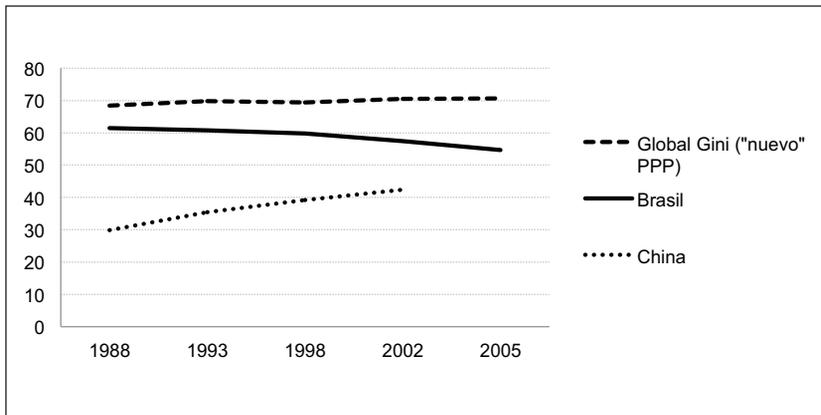
Gini global (concepto "c")

Fuente: Milanovic 2012a, con datos del Banco Mundial.

Estos datos revelan una doble paradoja: por un lado, aunque disminuye la pobreza, aumenta la desigualdad, como ilustraría el caso, sobre todo, de China y de otros países emergentes, con la excepción de Brasil (véase el cuadro 11). Y por otro lado, aunque disminuye la desigualdad entre países, aumenta entre las personas, a causa de la mayor polarización en la distribución de la renta al interior de la mayor parte de los países. El planeta en su conjunto puede parecer un lugar más equitativo si se atiende a las diferencias de renta per cápita promedio, pero éstas significan hoy menos que en el pasado debido a la mayor desigualdad al interior de cada país. La percepción de privación relativa, pobreza y justicia social aún se constituye a

partir de una realidad social definida por los Estados-nación, por lo que es la desigualdad al interior de los países la que tiene mayor significación económica, social y política. Pero el aumento de la desigualdad interna es un proceso en buena medida inducido por las dinámicas transnacionales de la globalización, que han contribuido a reducir la pobreza y elevar los niveles de vida de aquellos que se encontraban en los peldaños más bajos de la escala social, pero también dan lugar a una mayor concentración de la riqueza en los estratos superiores y en consecuencia a un marcado aumento de las brechas de desigualdad en muchos países (OCDE 2012b: 105).

Cuadro 11
Gini global vs. Gini de China y Brasil



Gini global (concepto "c") y Gini nacionales para los tres países mencionados.
Fuente: Milanovic 2012a, con datos del Banco Mundial.

Los datos nacionales, en muchos casos, así lo corroboran (Véase el cuadro 12). Entre 1980 y 2010 el Gini de Estados Unidos empeoró un 30%, pasando de 0,3 a 0,39. El de China, un 50%, de 0,28 a 0,47. Incluso en la más igualitaria Suecia empeoró un 25%. En Estados Unidos, entre 1980 y 2010 la renta en manos del 1% más rico se ha duplicado, del 10% al 20% del total, y el 0,001% de la población —las 16.000 familias más afluentes— vieron su riqueza aumentar del 1% al 5% del total. Esa proporción es mayor que hace un siglo. La lista de los ultra-ricos, recogida anualmente por la revista *Forbes*, no ha dejado de aumentar (The Economist 2011a). Estados Unidos sigue a la cabeza, con 421 multimillonarios cuya riqueza acumulada equivale al 10,5% del PIB del país. Pero su aumento ha sido rápido en los países emergentes, y de la nueva generación de oligarcas surgidos en Rusia tras la caída del régimen soviético destacan los 96 multimillonarios incluidos en esa lista, con activos equivalentes al 18,6% del PIB de ese país. En China son ya 95, con el 2,6% de su PIB; en la India 48, con el 10,9% del PIB, y en Brasil 37, con el 6,2%. Todos estos paí-

ses emergentes están por delante del Reino Unido, que cuenta con 36 multimillonarios cuya riqueza equivale al 4% de su PIB.

En Asia también se ha registrado un marcado aumento de la desigualdad, en casos como China, Indonesia y Vietnam, y algo menos acusado en India. El caso de China es la mejor ilustración del proceso paradójico de reducción de la pobreza y aumento de la desigualdad que ha caracterizado el periodo de vigencia de los ODM: no hay otro país en el que la disminución de la pobreza haya sido tan rápida e intensa, ni que haya tenido un aumento tan rápido de la desigualdad. Según el Banco Mundial, entre 1980 y 2008 el índice Gini de China pasó de 0,30 a 0,45. En 2012 China publicó por primera vez un cálculo oficial del índice de Gini, revelando que entre 2000 y 2012 éste habría pasado de 0,41 a 0,47, aunque un estudio no oficial, de la Universidad del Sureste en Chengdu, lo sitúa en 0,61. Ese dato oficial es inferior al de otros países en desarrollo, pero ya es superior al de Estados Unidos y la mayoría de los países de la OCDE. Esa tendencia apunta a que, dado su tamaño, China contribuirá a aumentar la desigualdad global, aunque su crecimiento económico disminuya la desigualdad internacional.

*En China, la
desigualdad ya
está generando
tensiones sociales*

El caso de China también es relevante para entender en qué medida esta realidad es consecuencia de las fuerzas de la globalización, pero también de opciones de política nacional. En este caso, de un modelo que hasta hace poco ha primado la competitividad vía bajos salarios; de la ausencia de políticas sociales; del trato de favor a empresarios que han medrado al calor del poder político, y de normas internas como el *hukou*, un sistema de permisos de residencia que convierte a muchos ciudadanos en inmigrantes ilegales en su propio país. La desigualdad ya está generando tensiones sociales, y el mismo hecho de que se publiquen datos oficiales debe verse como parte de la política gubernamental encaminada a afrontar ese problema⁴.

En América Latina y el Caribe, la región con mayor desigualdad del mundo, los años 2002-2003 suponen un claro punto de inflexión en los índices, que han mejorado en la mayor parte de los países. En 1981 el Gini regional era 0,51. En 2002 alcanzó 0,54, y en 2010 se situó en 0,50, lo que revela que han sido necesarios casi 30 años para recuperar el nivel anterior de la crisis de la deuda, que de por sí sigue siendo muy alto. La mejora lograda en el decenio de 2000 se explica por la combinación favorable de dos factores: por un lado, el ciclo de crecimiento y sus efectos favorables en el empleo y la mejora del salario real. Por otro, eficaces políticas sociales redistributivas,

⁴ "Gini coefficient release highlights China's resolve to bridge wealth gaps", *People's Daily Online*, 21 de enero de 2013.

a través de los programas de transferencias monetarias condicionadas como *Bolsa Familia* o el más reciente *Brasil sem Miséria*, u “Oportunidades” de México, y un mayor acceso a la educación secundaria y terciaria, que ha reducido la ventaja salarial de los trabajadores más calificados. En algunos países la cobertura de la educación secundaria ha llegado a aumentar 20 puntos (OCDE 2012b: 114).

Cuadro 12
Desigualdad según índice de Gini. Países en desarrollo y en transición seleccionados

País	Años 80	Años 90	Años 2000	Más reciente
Sudáfrica	n.d.	0,57 (1995)	0,67 (2006)	0,63 (2009)
Guatemala	0,58 (1987)	n.d.	0,56 (2003)	0,60 (2006)
Colombia	0,59 (1980)	0,60 (1996)	0,59 (2006)	0,56 (2010)
Brasil	0,58 (1984)	0,60 (1995)	0,59 (2002)	0,55 (2009)
Bolivia	n.d.	0,58 (1997)	0,60 (2002)	0,56 (2008)
Chile	0,56 (1987)	0,55 (1994)	0,55 (2003)	0,52 (2009)
Nigeria	0,39 (1986)	0,46 (1996)	0,43 (2004)	0,49 (2010)
Ecuador	0,50 (1987)	0,51 (1995)	0,54 (2005)	0,49 (2010)
Venezuela	0,55 (1982)	0,47 (1995)	0,48 (2003)	0,49 (2006)
México	0,46 (1984)	0,52 (1994)	0,50 (2002)	0,48 (2008)
Kenia	n.d.	0,42 (1994)	n.d.	0,48 (2005)
Perú	0,46 (1986)	0,45 (1994)	0,51 (2005)	0,48 (2010)
R. D. del Congo	n.d.	n.d.	n.d.	0,44 (2006)
Argentina	0,43 (1986)	0,50 (1995)	0,49 (2005)	0,44 (2010)
Filipinas	0,41 (1985)	0,43 (1994)	0,44 (2003)	0,43 (2009)
China	0,28 (1984)	0,36 (1997)	n.d.	0,42 (2005)
Túnez	0,43 (1985)	0,42 (1995)	0,41 (2000)	0,41 (2005)
Federación Rusa	n.d.	0,48 (1993)	0,37 (2005)	0,40 (2009)
Sri Lanka	0,32 (1985)	0,35 (1996)	0,41 (2002)	0,40 (2005)
Turquía	0,43 (1987)	0,41 (1994)	0,43 (2002)	0,39 (2008)
Senegal	n.d.	0,41 (1994)	0,41 (2001)	0,39 (2005)
Irán	0,47 (1987)	0,44 (1998)	n.d.	0,38 (2005)
Tanzania	n.d.	n.d.	0,34 (2000)	0,37 (2007)
Vietnam	n.d.	0,36 (1993)	0,37 (2002)	0,35 (2008)
Polonia	0,25 (1985)	0,32 (1993)	0,34 (2002)	0,34 (2009)
Indonesia	0,30 (1984)	0,29 (1993)	0,30 (2002)	0,34 (2005)
India	0,31 (1983)	0,31 (1994)	0,30 (2002)	0,33 (2005)
Bangladesh	0,26 (1984)	0,33 (1996)	0,33 (2005)	0,32 (2010)
Egipto	n.d.	0,30 (1996)	0,33 (2000)	0,31 (2008)
Pakistán	0,33 (1987)	0,29 (1997)	0,30 (2002)	0,30 (2008)
Etiopía	0,32 (1982)	0,40 (1995)	0,30 (2000)	0,30 (2006)

Fuente: Banco Mundial

En la OCDE la desigualdad aumentó de mediados de los años ochenta a finales de los 2000, con un empeoramiento del índice de Gini en 17 de 22 países miembros

Es remarcable el descenso de Brasil, en gran medida debido a las eficaces políticas redistributivas de los últimos diez años. Es significativo observar que la desigualdad ha caído tanto en los países que han desarrollado políticas redistributivas más enérgicas (Argentina o Venezuela), como en aquellos que siguen modelos más ortodoxos, y tanto allí donde el crecimiento ha estado impulsado por las exportaciones de productos primarios (Perú o Chile), como donde tiene más peso el mercado interno (Brasil) (Cornia 2012, Lustig *et al.* 2012). La región, no obstante, sigue caracterizada por el reducido papel redistributivo de los ingresos fiscales y el gasto social, que a veces llega a ser regresivo; y por una estructura social muy segmentada y baja movilidad vertical —en Brasil, por ejemplo, el 70% de la desigualdad es atribuible a antecedentes familiares de ingreso y educación—, en la que incide negativamente la desigualdad horizontal de género, etnia o localización (Kabeer 2010: 20-24).

En la OCDE la desigualdad aumentó de mediados de los años ochenta a finales de la década de 2000, con un empeoramiento del índice de Gini en 17 de 22 países miembros, y de 0,28 a 0,31 en promedio, y un aumento más marcado en países como Estados Unidos y el Reino Unido. Ello se debe a los efectos de largo plazo del cambio tecnológico y las presiones competitivas de la globalización sobre el empleo, los salarios y los sistemas de bienestar social. A ello se le ha unido el impacto de la crisis económica, que ha acelerado fuertemente ese proceso, poniendo en tela de juicio “pactos sociales” básicos sobre los que se sustentan estas sociedades, lo que según la OCDE comporta mayor descontento, conflictividad social y desafección hacia la democracia (OCDE 2008 y 2011a). En Europa oriental y Asia Central, sin embargo, se observan mejoras desde mediados de 2000, que están atenuando el fuerte aumento de la desigualdad que se registró con la transición al capitalismo. En cualquier caso, los datos de la OCDE (véase el cuadro 13), que detallan el índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias revelan el fuerte papel corrector de la desigualdad que siguen teniendo esos factores y su importancia en la generación de las amplias sociedades de clases medias de estos países.

Estos datos, empero, no recogen los efectos de la crisis y las políticas de ajuste que están golpeando a un buen número de países europeos e incluso la Unión Europea en su conjunto. Ésta parece haber entrado en un círculo vicioso deflacionista, con un ajuste interminable del gasto público que, a la postre, termina hundiendo la demanda interna, deprime aún más el crecimiento y la recaudación fiscal, y deviene en principal factor causal de la recesión. Las políticas adoptadas en este marco revelan un dilema fundamental que afecta al

modelo social europeo: el que se plantea entre las presiones competitivas de la globalización, y las cargas financieras que supone el Estado del bienestar y la cohesión económica, social y territorial. La crisis del euro está resolviendo este dilema por la vía de los hechos, a través de políticas de ajuste que pretenden que los países afectados recuperen la competitividad mediante la “devaluación interna”, con menores costes laborales e importantes recortes de derechos. En el caso español, según datos de Eurostat, solo entre 2008 y 2011 el índice de Gini pasó de 0,31 a 0,34, y en el caso irlandés también aumentó tres puntos. Resulta paradójico que ello se aliente desde las instituciones europeas, pues supone dejar a un lado los objetivos de cohesión y de convergencia de rentas consagrados en los Tratados.

Es interesante observar la crisis europea a la luz de la experiencia latinoamericana, antes reseñada. Aunque existen importantes diferencias, en ambos casos las políticas de ajuste adoptadas con el mantra del “ajuste con crecimiento” o la “austeridad expansiva” agravan innecesariamente la recesión y el coste social de la crisis. Dado el peso de la política fiscal en el sostenimiento de las sociedades de clases medias que caracterizan a la UE, esos efectos pueden ser aún más marcados. Según un informe de Intermón Oxfam (2012), la experiencia latinoamericana es relevante para Europa, al mostrar que la caída de los indicadores sociales puede ser rápida, pero recuperarlos al nivel previo a la crisis puede tomar hasta dos décadas.

Sobre estos datos, que recogen índices de Gini elaborados por organismos internacionales, es necesaria una última reflexión: recogen una de las más importantes dimensiones de la desigualdad: la referida a la distribución del ingreso. Una de las limitaciones más importantes del Gini es que no captura adecuadamente la igualdad de oportunidades y la consiguiente movilidad vertical, o las opciones de ascenso social al margen de los ingresos o activos educativos del hogar de origen. La cuestión tiene importantes implicaciones políticas y sociales, pues un mayor nivel de desigualdad de ingreso puede ser más tolerable en una sociedad más meritocrática que asegura mayor igualdad de oportunidades; hay políticas sociales que además de redistribuir renta pueden tener un papel mayor en la promoción de la igualdad de oportunidades; y la medición y mejor conocimiento de la igualdad de oportunidades puede dirigir la atención a factores de desigualdad horizontal como el género, la etnia, la casta, o la localización (Kabeer 2010: 16-18); o a las barreras institucionales y políticas que interactúan con los procesos económicos que producen desigualdad.

Cuadro 13
Desigualdad según coeficiente de Gini antes y después de
impuestos y transferencias. Países de la OCDE
seleccionados

País	Hacia 1990		Mediados 90		Mediados 2000		Finales 2000	
Chile	—	—	0,54/	0,53	0,51	0,50	0,52	0,49
México	0,45	0,45	0,53	0,52	0,49	0,47	0,49	0,47
Turquía	—	—	—	0,49	—	0,43	0,47	0,41
Estados Unidos	0,45	0,35	0,48	0,36	0,48	0,38	0,48	0,38
Israel	0,47	0,33	0,49	0,34	0,51	0,31	0,50	0,37
Portugal	0,43	0,33	0,49	0,36	0,54	0,38	0,52	0,35
Italia	0,44	0,30	0,51	0,35	0,56	0,35	0,53	0,34
Reino Unido	0,44	0,35	0,45	0,33	0,50	0,33	0,50	0,34
Australia	—	—	0,47	0,31	0,46	0,31	0,47	0,33
Japón	0,34	0,30	0,40	0,32	0,44	0,32	0,46	0,33
España	—	0,34	—	0,34	—	0,32	0,46	0,32
Canadá	0,40	0,29	0,43	0,29	0,44	0,32	0,44	0,32
Grecia	0,43	0,37	0,44	0,33	0,45	0,34	0,43	0,31
Corea del Sur	—	—	—	—	0,33	0,30	0,34	0,31
Polonia	—	—	—	—	0,54	0,35	0,47	0,30
Suiza	—	—	—	—	—	0,27	0,41	0,30
Alemania	0,43	0,25	0,46	0,26	0,50	0,28	0,50	0,29
Bélgica	0,45	0,27	0,47	0,29	0,50	0,27	0,47	0,26
Finlandia	0,39	0,21	0,48	0,22	0,48	0,25	0,46	0,26
Suecia	0,41	0,21	0,44	0,21	0,43	0,23	0,42	0,26
Dinamarca	0,39	0,23	0,42	0,26	0,42	0,23	0,41	0,25
Noruega	0,35	0,22	0,40	0,24	0,45	0,27	0,41	0,25
Francia	—	0,29	0,47	0,28	0,48	0,29	0,48	0,29
Países Bajos	0,47	0,29	0,48	0,30	0,42	0,28	0,42	0,29

Fuente: OCDE

Hay políticas sociales que además de redistribuir renta pueden tener un papel mayor en la promoción de la igualdad de oportunidades

Existe al respecto un incipiente esfuerzo de medición, hasta ahora con cobertura para unos cuarenta países, en torno al “Índice de Igualdad de Oportunidades” propuesto por el Banco Mundial (Ferreira 2012: 8). Los datos compilados revelan grandes diferencias entre países, y mientras que en los países nórdicos y en algunos de Centroeuropa las circunstancias determinadas por origen familiar es responsable de entre 2% y 5% de la desigualdad total, en los países latinoamericanos considerados se sitúa siempre por encima de 25%, legando a 30% en el caso de Brasil y hasta 50% en Guatemala, una sociedad en la que las fracturas étnicas llegan a suponer un verdadero *apartheid* no declarado.

Desigualdad internacional y global: una perspectiva histórica

Los datos y tendencias hasta ahora recogidos suponen transformaciones estructurales de largo plazo y apuntan a un cambio de ciclo histórico, sobre todo si se ven a la luz de lo que el historiador F. Braudel llama la *longue durée* o “larga duración”. Serían equiparables a las que han marcado los grandes cambios sociales que se pueden observar desde el tránsito del Antiguo Régimen a la Revolución Industrial. En el periodo previo a la industrialización, la diferencia entre la renta promedio de los diez países más ricos y los diez más pobres era de unas seis veces. Esa brecha, relativamente pequeña, coexistía con enormes desigualdades al interior de cada país entre una élite terrateniente y las masas campesinas. La revolución industrial significó un proceso de aumento simultáneo de la desigualdad entre países —en un rápido distanciamiento de Europa y Estados Unidos del resto del mundo—, y al interior de los países, con brutales diferencias entre la burguesía y el nuevo proletariado fabril. Al menos durante un siglo de industrialización se confirmó la clásica hipótesis de Simón Kuznets —representada a través de una curva en forma de “U” invertida—, que planteaba que en las fases tempranas de la industrialización la desigualdad aumentaba en la medida que se producía el (necesario) proceso de acumulación y reinversión de capital en manos de la burguesía industrial y financiera, cuyo mayor exponente pudieran ser los magnates de la “edad de oro” del capitalismo de finales del siglo XIX y principios del XX en los Estados Unidos, como los Vanderbilt, Rotschild, Carnegie, Mellon, Morgan, o Rockefeller.

La revolución industrial, empero, hizo aparecer un potente movimiento obrero que obligó a introducir desde finales del siglo XIX nuevas leyes laborales, incipientes sistemas de salud pública y seguridad social, una fiscalidad más progresiva, y leyes anti-monopolio. El alcance de estas medidas se amplió en el siglo XX, como respuesta de las democracias liberales a las amenazas del fascismo y el comunismo, y en parte como compensación por los enormes esfuerzos impuestos a los trabajadores, verdadera “carne de cañón” en la I y Segunda Guerra Mundial. Después de 1945, el espectacular aumento de la productividad generado por el modelo industrial fordista, y las políticas keynesianas de gestión de la demanda propiciaron nuevos “pactos sociales” basados en una expansión sin precedentes de las rentas salariales y del Estado del bienestar y la protección social “desde la cuna hasta la tumba”. Ello contribuyó decisivamente a la formación de las sociedades de clases medias en el Occidente industrializado, en un círculo virtuoso que relacionaba consumo de masas, crecimiento económico y equidad social, tanto

Después de 1945, el modelo industrial fordista y las políticas keynesianas propiciaron nuevos pactos sociales basados en la expansión de las rentas salariales y la protección social "de la cuna a la tumba"

en lo referido a la distribución del ingreso como a una mayor movilidad social, y a la vez permitió integrar a los trabajadores y sus organizaciones en un modelo de democracia social más atractivo que el existente tras el "telón de acero".

Hubo también un grupo de "nuevos países industrializados" (*Newly Industrialized Countries* o NIC) como Japón, Corea del Sur y Taiwán que lograron aunar dinamismo económico y equidad social, y algo similar se observó en las experiencias de industrialización tardía de algunos países mediterráneos. En otros países en desarrollo se intentó adaptar este modelo a las condiciones propias de la "periferia" a través de distintos gobiernos nacional-populares y las estrategias de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones. Si bien propiciaron la aparición de nuevas clases medias urbanas, estas experiencias de desarrollo no lograron romper con los condicionantes de las economías primario-exportadoras del periodo colonial y post-colonial, y en muchos casos dieron lugar a modelos de crecimiento "concentrador y excluyente" que mantuvieron e incluso agravaron las brechas sociales del orden post-colonial.

Este ciclo tuvo dos claras consecuencias en términos de desigualdad. En Estados Unidos, como en otros países industrializados, se produjo lo que Goldin y Margo (1992) denominaron "la gran compresión", por oposición a la "Gran Depresión" (Noah 2012): desde los años cuarenta —los cincuenta en Europa— las rentas de las clases bajas y medias aumentaron más rápido que las correspondientes a las capas más altas y en los años setenta se registraron los indicadores más favorables en materia de equidad en un periodo de cincuenta años. Sin embargo, con la excepción de los NIC, la brecha internacional se agrandó y la diferencia entre la renta per cápita promedio entre los diez países más ricos y los diez más pobres llegó a ser de cuarenta veces (Bourguignon y Morrison 2002 y Bourguignon 2012).

A la luz de este rápido recorrido por los dos últimos siglos, lo que revelan los datos expuestos en la sección anterior es un giro de proporciones históricas en ambas tendencias: desde mediados de los ochenta, comienza lo que Paul Krugman (2007: 124-128) llamó "la gran divergencia": la desigualdad interna tanto en los países avanzados como en desarrollo está aumentando. Pero también se observa un rápido proceso de convergencia en el que, por primera vez en un siglo, la brecha entre los países ricos y los países en desarrollo —al menos algunos de ellos— empieza a estrecharse. En síntesis, si durante la mayor parte del siglo XX la desigualdad global se explicaba por las diferencias de renta entre países, en la actualidad empiezan a ser más relevantes las crecientes disparidades sociales dentro de los países (OCDE 2012b: 95).

A la hora de explicar estos cambios, hay que remitirse a la nueva “gran transformación”, por utilizar la expresión de Karl Polanyi, que ha sacudido a la economía mundial desde los años ochenta: globalización, desregulación, revolución en las tecnologías de la información, y expansión del comercio, los flujos de capital y la aparición de cadenas de suministro globales son los factores que explican tanto que las diferencias entre países se reduzcan, como que aumenten en su interior. Esos procesos han aumentado la escala y el tamaño de los mercados, y mayores presiones competitivas que suponen una creciente disparidad de ingresos en unos mercados de trabajo en rápida transformación. Las nuevas tecnologías y el mayor alcance de las empresas transnacionales han aumentado la demanda y las retribuciones de los trabajadores con mayor calificación, capaces de responder a las exigencias de la “economía del conocimiento”, y están eliminando un gran número de empleos de naturaleza administrativa y/o manufacturera antaño asociados a las clases medias de los países de la OCDE. Por otro lado, la incorporación a la economía mundial, en muy pocos años, de más de 1.500 millones de trabajadores de los países emergentes ha incrementado la tasa de ganancia del capital transnacional, y golpea a la población trabajadora con menor cualificación de los países avanzados, sometiéndoles a la competencia global sin que ya pueda protegerles la regulación estatal.

Existe un amplio debate académico y político respecto al peso relativo de factores como la apertura comercial y la deslocalización productiva —el denominado “síndrome de China”, en un estudio de Autor, Dorn y Hanson (2012)— o las migraciones en el aumento de la brecha salarial en los países de la OCDE, y un amplio estudio de esa misma organización (OCDE 2012) ha concluido que la relación entre el cambio tecnológico y las brechas de cualificación, en un contexto de apertura y globalización, juega un papel determinante en el aumento de esas brechas. Pero no menos importante es la erosión de las instituciones que han contribuido al mayor igualitarismo de décadas precedentes, como es el caso de los sindicatos y la negociación colectiva, la fiscalidad progresiva y las políticas sociales, atrapadas en los confines del Estado-nación y los pactos sociales de alcance nacional, mientras que la competencia y los mercados ya son globales (Rodrik 2011, Noah 2012, Stiglitz 2012)

Estos procesos han sido acelerados por la crisis económica. Esta da fin a un ciclo de sobreendeudamiento en las economías avanzadas que expresa la profunda contradicción de la que dependería su viabilidad futura: las presiones competitivas de la globalización exigen la reducción de los ingresos reales de los trabajadores de menor cualificación, así como menores cargas fiscales. Sin embargo, en esas economías el gasto público y el consumo privado han sido dos importantes motores de crecimiento. El recurso al crédito por parte de los particulares, las empresas y los gobiernos, en un periodo en

La incorporación de 1.500 millones de trabajadores de los países emergentes ha incrementado las ganancias del capital transnacional, y golpea a la población trabajadora con menor calificación de los países avanzados

el que la acumulación de reservas de divisas en los propios países emergentes alimentó la liquidez internacional, permitió sortear esa contradicción a lo largo de las dos últimas décadas, hasta el punto de que, como señala R. Rajan (2010), la creciente desigualdad es un factor explicativo de la “burbuja de crédito” que generó la crisis económica global de 2008. Y sin embargo, la propia crisis parece haber dado fin a esa etapa, iniciándose un periodo de contracción salarial y menor capacidad de gasto público, con consecuencias regresivas en la distribución del ingreso y una mayor desigualdad.

Ello, unido a las dinámicas demográficas propias de sociedades avanzadas, pone en cuestión la viabilidad del Estado del Bienestar y, en un sentido más amplio, de los “pactos sociales” de posguerra vigentes en toda la OCDE. Así lo revela el aumento de las brechas salariales y la desigualdad de ingreso que ya reflejan las estadísticas de Eurostat o la OCDE. Por otra parte, ello supone crecientes dificultades para financiar las políticas sociales y los amplios sistemas previsionales que, por otra parte, explican las menores tasas de ahorro y la mayor propensión al consumo de las sociedades avanzadas, dado que las contingencias de salud y las pensiones de vejez han estado garantizadas “desde la cuna a la tumba”. Finalmente, ello comporta crecientes problemas de cohesión social, e incluso desafección o tensiones políticas en unos sistemas democráticos cuya legitimidad depende en gran medida —al menos en cuanto a legitimidad de resultado— de la materialización de derechos económicos y sociales y del mantenimiento de sociedades de clases medias que en buena medida se explican por el alcance de la acción redistributiva del Estado.

Los actuales niveles de desigualdad global quizás serían intolerables dentro de un país, pero probablemente se han mantenido hasta ahora debido a los más pobres y los excluidos no podían comparar plenamente su situación con los más ricos, y para buena parte de la humanidad la pobreza y la riqueza extremas eran sólo conceptos abstractos. Lo que puede estar cambiando es que esa comparación va a ser posible tanto a escala global como nacional a causa de los procesos de globalización. Los datos aportados hasta ahora revelan un proceso global de convergencia que acerca al alza las rentas de los más ricos, sea en los países emergentes o de la OCDE; que aproxima también las rentas de los más pobres, al alza en las economías emergentes y a la baja en las avanzadas; y un proceso global de divergencia que aumenta la desigualdad entre unos y otros, a escala global y al interior de cada país. Pero la globalización también facilita el contacto entre sociedades, —vía medios de comunicación globales y sobre todo, mediante Internet, a través tanto de la Web como de las redes sociales—, lo que contribuye a la aparición de una “revolución de las expectativas” que puede alentar la toma de conciencia crítica sobre esta situación, así como los flu-

jos migratorios, o la tensión social y política que se nutre del agravio y la desesperación.

A principios de 2000 Robert Wade (2001: 80) señalaba: “A una proporción creciente de la gente se le impide el acceso a las necesidades básicas, al mismo tiempo que ven en la televisión gente conduciendo Mercedes. El resultado es una gran cantidad de jóvenes desempleados y airados, a los que las nuevas tecnologías de la información han dado los medios para amenazar la estabilidad de la sociedades en las que viven, y que incluso pueden amenazar la estabilidad de los países más ricos”. Diez años más tarde, esas palabras han adquirido un tono profético. Como ha señalado el Banco Mundial (2011b: 1), el debate sobre desigualdad y desarrollo ha dejado de ser una cuestión académica, y está ya en la calle, en los medios de comunicación, en la red y el debate político. Está impulsando los movimientos sociales que reclaman mejores oportunidades de empleo, como los jóvenes de la “primavera árabe”; o los estudiantes chilenos que reivindican una universidad más asequible; o las protestas que la crisis ha generado en las sociedades avanzadas, como *Occupy Wall Street* o el 15-M, que expresan la indignación de amplios grupos sociales ante el desempleo y los recortes del gasto social, al tiempo que se rescata a la banca y se mantienen los privilegios de los más ricos. No se trata solo del reclamo de estos movimientos. En el informe 2012 sobre riesgos globales del Foro Económico Mundial, presentado en la reunión de Davos, la desigualdad se incluye, por primera vez, desde que estos informes comenzaron a publicarse en 2007 (World Economic Forum 2012: 5, 18). Y entre los 50 factores de riesgo considerados, se menciona como el más probable en los diez años siguientes, y uno de los seis de mayor impacto global. Partiendo del agravamiento del índice de Gini en un buen número de países, el informe alerta de que esa tendencia puede suponer la ruptura del contrato social y alimentar el populismo nacionalista y otras amenazas a la democracia. En el informe de 2013, significativamente, ese riesgo, de nuevo en primer lugar, se presenta como aún más probable, y como uno de los más relevantes en tanto factor causal de otros riesgos relacionados con fallas de gobernanza de alcance sistémico (World Economic Forum 2012: 5, 53)

Conclusiones y perspectivas: la pobreza y la desigualdad en la agenda de desarrollo post-2015

El debate académico y político sobre la agenda de desarrollo global, ya iniciado, habrá de abordar una compleja agenda que implica definir prioridades, metas, indicadores, y plazos temporales, sea a través de una revisión o prórroga de los objetivos del milenio como “ODM 2.0”, o una agenda más difusa de metas temáticas

El debate sobre la desigualdad ha dejado de ser una cuestión académica y ya está en la calle, en los medios, en la red y en el debate político, y está impulsando nuevos movimientos sociales

(Vandemortele y Delamonica 2010, Karver *et al.* 2012). Supone abordar, por ejemplo, las agendas del desarrollo social y la lucha contra la pobreza, hasta ahora centradas en los ODM; las agendas del medio ambiente y el desarrollo sostenible, emanadas de la Cumbre de Río+20; las referidas a la “seguridad humana” y la fragilidad estatal; o las que tratan la gobernanza económica global, el empleo o el “crecimiento verde”, que con la crisis económica global están siendo tratadas en el G-20. Esa complejidad responde también a un el proceso de toma de decisiones en el que están implicadas múltiples instancias, aunque finalmente remita a Naciones Unidas, y por ello no puede eludir la siempre difícil cuestión de la gobernanza global del desarrollo, que ya abordó el Foro de Alto Nivel de Busan en 2011. El ascenso de los países del Sur y la aparición de instancias como el G-20 están poniendo en cuestión el tradicional reparto de poder en este ámbito, en el que tradicionalmente han tenido una posición dominante el tándem Fondo Monetario Internacional-Banco Mundial y los países ricos donantes de ayuda, agrupados en el CAD-OCDE, y en una posición secundaria, Naciones Unidas. En ese debate, obviamente, tendrán gran relevancia las distintas visiones y aproximaciones ideológicas en disputa en la economía política global o sobre la seguridad internacional⁵.

Todas estas variables afectarán a la agenda o agendas de desarrollo global que puedan surgir en 2015, una vez expiren los ODM, y requieren de un análisis más amplio que el que se ha abordado en estas páginas. Pero de lo tratado hasta ahora cabe extraer algunas conclusiones relevantes respecto al papel de la pobreza y la desigualdad en la nueva agenda de desarrollo global post-ODM y la forma en la que debieran abordarse estas cuestiones.

El imperativo de la pobreza extrema y el hambre: pese a los logros de los ODM, en 2015 aún habrá en torno a 1.000 millones de personas sumidas en la indigencia y, unos 800 millones que padecerán hambre. Las políticas de desarrollo centradas en la ampliación de los servicios sociales básicos para los más pobres, el uso de transferencias condicionadas, y programas amplios de empleo focalizados hacia los más pobres siguen siendo, por ello, un imperativo ineludible tanto en los países más pobres, como en países renta media donde sigue habiendo población en esa situación. Por otra parte, el argumento moral y político por el que se debe abordar la lucha contra la pobreza extrema, vinculando la ayuda a las situaciones más infamantes de negación de la dignidad humana, sigue plenamente vigente, y si algo puede achacarse a los ODM al respecto es no haber sido más ambiciosos respecto a ese objetivo. Al argumento moral se le sumaría el consistente respaldo social que tendría mantener la

⁵ Hemos considerado estas cuestiones de manera más sistemática en Sanahuja 2013.

ayuda al desarrollo —así lo muestran, por ejemplo, encuestas de Eurostat de 2012—, en particular en un contexto de crisis económica en los países de la OCDE, incluso en aquellos que enfrentan los mayores problemas. Ahora bien, se requiere de una visión más amplia, que incorpore los mecanismos de apoyo y los incentivos necesarios para respaldar y alentar las políticas adoptadas por los PRM para hacer frente a esos problemas, en materia de redistribución y de reforma de políticas. De igual manera, se requiere de estrategias adaptadas a las situaciones de fragilidad y de conflicto armado en los países de menor renta, en los que la pobreza extrema, muchas veces vinculada a una elevada desigualdad, es a la vez causa y consecuencia de esas realidades. Adicionalmente, es necesaria una visión más afinada de las geografías de la pobreza extrema, asumiendo que las políticas de desarrollo no pueden reducirse a la discusión actual sobre la asignación y/o concentración de la ayuda en los países más pobres.

Políticas frente a la pobreza no extrema y la vulnerabilidad de los no pobres: Aun contando con los amplios márgenes de error de la proyecciones consideradas en este texto, hacia 2015 a la población en la pobreza extrema se le sumarán otros 1.400 millones de personas en situación de pobreza de ingreso, lo que supone en torno al 40% de la población mundial. A partir de una visión cosmopolita de los derechos de la persona, la agenda de desarrollo post-2015 debería asumir esa realidad, reconociendo su relevancia en una agenda más amplia de ciudadanía y cohesión social y de gobernanza democrática. Más allá del crecimiento y el empleo, un aspecto concreto a abordar en esa agenda es el establecimiento de políticas sociales de más amplio espectro que contribuyan a incrementar la igualdad de oportunidades y la movilidad vertical de estos grupos, y que a la vez sirvan de “red de seguridad” para las clases medias emergentes de los países en desarrollo, evitando que caigan en la pobreza en el supuesto de crisis. Ello también tiene importantes implicaciones en términos de cohesión social y de los pactos fiscales que han de sustentar las políticas sociales. Son necesarias políticas universales que supongan una red de seguridad para estos sectores, y no solo aquellas que se focalizan a los más pobres, si es que se ha de implicar a las nuevas clases medias en los “pactos fiscales” necesarios para que estas políticas puedan también cumplir con sus objetivos redistributivos. Finalmente, es necesario avanzar hacia visiones más amplias del fenómeno de la pobreza, a partir, por ejemplo, de indicadores de pobreza humana multidimensional como los ya mencionados.

La desigualdad, cuestión central de la agenda post-ODM: 2015 cerrará un ciclo de política de desarrollo en el que los éxitos alcanzados en la reducción de la pobreza no deben enmascarar el aumento de la desigualdad que se ha registrado en ese periodo. Si durante la

2015 cerrará un ciclo de política de desarrollo cuyos éxitos en la reducción de la pobreza no deben enmascarar el aumento de la desigualdad global de ese periodo

mayor parte del siglo XX la desigualdad global se explicaba por las diferencias de renta entre países, en la actualidad empiezan a ser más relevantes las crecientes disparidades sociales dentro de los países. Los datos aportados revelan un proceso global de convergencia que acerca al alza las rentas de los más ricos, sea en los países emergentes o de la OCDE; que aproxima también las rentas de los más pobres, al alza en las economías emergentes y a la baja en las avanzadas; y una “gran divergencia” que aumenta la desigualdad entre unos y otros, a escala global y al interior de la mayor parte de los países, tanto avanzados como emergentes. El aumento de los índices de desigualdad no es sino un reflejo de cambios socioeconómicos más profundos, así como en las reglas e instituciones políticas y sociales que les dan origen o han tratado de atenuarlos. Como se ha indicado, ese proceso revela un punto de inflexión histórico, con profundas implicaciones sociales y políticas, y riesgos evidentes para la democracia, tanto para su dimensión social y de derechos, como en términos de gobernabilidad democrática y estabilidad política. No se trata de procesos o hechos inevitables, y en gran medida son el resultado de opciones políticas, que también la política puede revertir, como ya ocurrió en el periodo de posguerra.

La experiencia del periodo de vigencia de los ODM revela hasta que punto se descuidó la desigualdad en la definición y aplicación de esos objetivos. Solo uno de los indicadores referidos a la pobreza extrema se ocupaba de la desigualdad, y en la práctica no se le ha prestado atención. Los datos de los informes de desarrollo humano del PNUD han mostrado, año tras año, que los indicadores relevantes para los ODM eran sistemáticamente peores para ciertos grupos, y que la desigualdad suponía un lastre importante para el desarrollo humano. Esa experiencia, por otro lado, revela que desconocer la desigualdad y sus distintas manifestaciones —de ingreso, así como de género, etnia, casta o de carácter espacial— por países o regiones afecta negativamente a la reducción de la pobreza y reduce el crecimiento económico. Durante años, la visión dominante asumía una correlación positiva entre desigualdad y crecimiento, fuera por lógicas de acumulación de capital, o como incentivo. Sin embargo, en las dos últimas décadas se ha cuestionado esa correlación (Banerjee y Duflo 2003), y se han ido acumulando estudios que indican lo contrario: que la elevada desigualdad de ingresos afecta negativamente a la igualdad de oportunidades, y es ineficiente desde el punto de vista de la inversión en capital humano. Y si el argumento de la eficiencia económica no fuera suficiente, hay que añadir los efectos dañinos de la desigualdad para la cohesión social y la legitimidad democrática, y deviene factor causal de la inseguridad y la violencia (Kabeer 2010: 16, 45; Kwasi 2011; Berg y Ostry 2011).

Todo ello supone una racionalidad “fuerte” para situar la desigualdad en el centro de la agenda post-2015. Así lo señala el informe del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la agenda de desarrollo post-2015 (Naciones Unidas 2012b: 33). Lo han demandado también 90 especialistas en desarrollo de renombre en una carta de marzo de 2013 dirigida al Panel de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre los objetivos post-2015, que reclaman que se sitúe en el centro de esa agenda tanto la desigualdad entre países como al interior de los países. Es también uno de los principales “mensajes” del informe europeo de desarrollo de 2013 (European Union 2013: xxv, 23). Para ello será necesario reconocer el alcance de la cuestión —tanto en lo referido a la desigualdad de renta, como a las dimensiones “horizontales” de género, etnia o casta (Kabeer 2010: 16-18), y a la desigualdad de oportunidades—, e indicadores más capaces de capturar esas dimensiones. Utilizar el Gini tiene las obvias ventajas de la simplicidad y la universalidad, aunque también se ha propuesto introducir la desigualdad como factor corrector de otros indicadores de progreso, o bien definir metas basadas en mínimos universales que aseguren que nadie queda atrás (Melamed 2012). La “carta de los noventa” propone, en concreto, utilizar el “Índice Palma” en vez del Gini, alcanzando entre 2010 y 2030 una “ratio Palma” en la que el 10% de la población más rica no acumule más renta que el 40% de la población más pobre.

La pobreza y la desigualdad como problema de desarrollo global, y no de relaciones Norte-Sur: los procesos de globalización suponen una creciente desterritorialización y “desnacionalización” de los procesos de desarrollo, cada vez más vinculados a dinámicas y fuerzas transnacionales. Estos procesos explican el ascenso del Sur y los países emergentes, pero al mismo tiempo suponen un aumento de las interdependencias y limitan la capacidad de los Estados y de las políticas adoptadas en los marcos nacionales afrontar la pobreza y la desigualdad y promover la cohesión social, que afecta tanto a las viejas potencias como a los países emergentes. El reconocimiento de esos hechos comporta una agenda más amplia e inclusiva, que reconozca el carácter transnacional de los problemas del desarrollo y trascienda el viejo modelo de cooperación y ayuda Norte-Sur. Como nuevo esquema de gobernanza global del desarrollo, definiría una agenda relevante para todos los países: tanto para los avanzados como para los países emergentes; y tanto para los de renta media, como para los más pobres. Con ello, se generarían incentivos para la implicación de todos ellos, así como mecanismos que permitan su participación, y al tiempo, que encaucen la contribución de otros actores no estatales (European Union 2013: 23). Esa agenda ha de partir de la premisa de que el desarrollo es una problemática global, que no se limita a la reducción de la pobreza extrema, aunque la contemple como prioridad. Ha de contemplar la pobreza no extrema y la desigualdad, así como otros “riesgos globales” con incidencia en el desarrollo.

El desarrollo es una problemática global, que no se limita a la reducción de la pobreza extrema o a los países más pobres, aunque los contemple como prioridad

Representaría, por ello, una visión de la cooperación al desarrollo como marco de gobernanza global y como “pacto” o “contrato” social emergente, de alcance transnacional, una vez que la globalización condiciona la viabilidad de los pactos sociales nacionales de posguerra, sea en su forma de Estado de bienestar en los países ricos, o en su reformulación contemporánea en los países emergentes.

Ello no significa que el Estado nación deje de ser relevante, pero en un contexto en el que los problemas del desarrollo tienen alcance transnacional, su efectividad dependerá en gran medida de que su actuación se inserte en marcos de acción colectiva internacional. Ello comporta exigencias en materia de regulación de las finanzas globales y de estabilidad macroeconómica y financiera internacional; del comercio, la financiación del desarrollo —incluyendo los flujos privados, la ayuda oficial o las remesas—; de acceso a la tecnología; de medio ambiente y sostenibilidad; y de seguridad humana, a través de un multilateralismo eficaz. A su vez, ello debería generar un contexto favorable para las políticas nacionales en materia de equilibrios macroeconómicos y crecimiento inclusivo, con políticas para asegurar medios de vida y empleo decente; una fiscalidad y un gasto social más progresivo y eficaz para asegurara una protección social amplia y efectiva; mayor acceso a los activos productivos y el conocimiento, y marcos legales y medidas de acción afirmativa que hagan frente a la exclusión y la desigualdad de acceso y oportunidad. Un marco post-ODM efectivo podría establecer metas respecto a los resultados, pero también establecer exigencias e incentivos respecto a las políticas, utilizando objetivos voluntarios de referencia (*benchmarking*) y la evaluación mutua o entre pares (*peer review*) como hace con cierta efectividad la Unión Europea con el “Método Abierto de Coordinación” de su política social y de empleo, o el G-20 con el *Mutual Assessment Process* iniciado en 2011 en Seúl.

Se trata, en suma, de la gestación de una nueva asociación global para el desarrollo, entendida como redefinición cosmopolita del contrato social: la experiencia de los ODM revela que la influencia de las metas de desarrollo depende de la combinación de los acuerdos multilaterales, en su doble papel de normas y de marco de incentivos, y de las políticas nacionales que respondan a ese marco. El marco post-ODM debería conformarse como una gobernanza multinivel del desarrollo —que a su vez remite a una concepción cosmopolita de la ciudadanía—, que combine adecuadamente los compromisos y mecanismos multilaterales y las políticas nacionales. Todo ello, en tanto renovación del contrato social, vincula los derechos propios de una concepción amplia de la ciudadanía, la cohesión social, y la gobernanza global del desarrollo, en un nuevo diseño de políticas que no puede limitarse ya a las agendas minimalistas de los ODM, que sin menoscabo de su relevancia son ya más un reflejo de una época que terminó, que un diseño adecuado para el futuro.

Referencias bibliográficas

- Alkire, S. y Santos, M. E. (2010). "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries", *OPHI Working Paper* n° 38
- Alkire, S. y Sumner, A. (2013). *Multidimensional Poverty and the Post-2015 MDGs*. Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), febrero
- Anand, S. y Sen, A. (1997). "Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective", Nueva York: PNUD, Human Development Papers
- Autor, D., Dorn, D. y Hanson, G. (2012). "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States", Cambridge: NBER working paper n° 18.054, mayo
- Banco Mundial (2011a). *Conflict, Security and Violence. World Development Report 2011*, Washington DC: World Bank
- Banco Mundial (2011b). "Introduction", *Inequality in Focus* n° 1, abril
- Banco Mundial (2012). *Global Monitoring Report 2012*, Washington DC: World Bank
- Banerjee, A. y Dufo, E. (2003). "Inequality and Growth. What can the Data Say?". *Journal of Economic Growth* vol. 8, n° 3, pp. 267-299
- Berg, A. y Ostry, J. (2011). *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?*. Washington DC: IMF, abril
- Bourguignon, F. y Morrison, C. (2002). "Inequality among world citizens", *American Economic Review* vol. 92 n° 4, pp. 727-744
- Bourguignon, F. (2012). *La mondialisation de l'inégalité*, París: Seuil
- Chen, S. y Ravallion, M. (2010). "The Developing World is Poorer than we Thought, but no less Successful in the Fight against Poverty", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, n° 4, pp. 1.577-1.625
- Chen, S. y Ravallion, M. (2012). *An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world*, Washington DC: World Bank
- Chandy, L. y Gertz, G. (2011a). *Poverty in Numbers. The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015*. Washington DC: Brookings Institution
- Chandy, L. y Gertz, G. (2011b). "Two Trends in Global Poverty", Washington DC: Brookings Institution, mayo
- Cobham, (2013). *Putting Gini back in the bottle. The 'Palma' as a policy-relevant measure of inequality*. Londres: King's College, 13 de marzo (mimeo)
- Cornia, G. A. (2012). *Inequality Trends and their Determinants. Latin America over 1990-2010*. Helsinki: United Nations University WIDER working paper n° 2012/09, enero
- European Union (2013). *European Development Report 2012. Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*. Bruselas: Unión Europea
- Ferreira, F. (2012). "Inequality of Opportunity Around the World: What Do We Know So Far?", *Inequality in focus* n° 1, World Bank, abril, pp. 8-11
- Goldin, C. y Margo, A. (1992). "The Great Compression: The Wage Structure in the United States at Mid-century", *Quarterly Journal on Economics*, vol. 107, n° 1, pp. 1-34
- Gordon, D. y Townsend, P. (2000). "Measuring absolute and overall poverty", en Townsend, P. (ed.), *Breadline Europe*, Bristol: Policy Books, pp. 49-78
- Intermón Oxfam (2012). *Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes del mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España*. Madrid: Intermón Oxfam, estudio n° 32, diciembre
- Kabeer, N. (2010). *¿Son los ODM el camino hacia la justicia social? El desafío de la intersección de las desigualdades*. Nueva York: IDS/PNUD/Fondo para el logro de los ODM

- Karver, J.; Kenny, C. y Sumner, A. (2012). *MDGs 2.0: What Goals, Targets, and Timeframe?*, Washington DC: Center for Global Development, Working Paper n° 29
- Khanna, P. (2009). *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*. Nueva York: Random House
- Kharas, H. (2010). *The Emerging Middle Class in Developing Countries*. París: OECD Development Center Working Paper 285.
- Kharas, H. y Rogerson, A. (2012). *Horizon 2015. Creative destruction in the aid industry*, Londres: Overseas Development Institute (ODI)
- Krugman, P. (2007). *The Conscience of a Liberal*, Nueva York: W. W. Norton
- Kwasi, A. (2011). *Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries. Recent Global Evidence*. Helsinki: UNU-WIDER working paper 2011/01, enero
- López-Calva, L. F., y Ortiz-Juárez, E. (2011). *A vulnerability approach to the definition of the Middle Class*, World Bank, Policy Research working paper n° 5902, diciembre
- Lustig, N., López-Calva, L., y Ortiz-Juárez, E. (2012). *Declining Inequality in Latin America in the 2000s. The cases of Argentina, Brazil and Mexico*. Washington DC: Centre for Global Development, working paper n° 307, octubre
- Mahbubani, K. (2009). *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. Nueva York: Public Affairs
- Melamed, C. (2012). *Putting inequality in the post-2015 picture*, Londres: Overseas Development Institute, marzo
- Milanovic, B. (2006). *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Madrid: Sistema
- Milanovic, B. (2011) "Desigualdad: ¿Más o menos?", *Finanzas y Desarrollo*, septiembre, pp. 6-11
- Milanovic, B. (2012a). "Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates", *Journal on Economic Inequality* n° 10, pp. 1-18
- Milanovic, B. (2012b). *Los que tienen y los que no tienen: breve y particular historia de la desigualdad global*, Alianza Editorial: Madrid
- Melamed, C. (2012). *Putting inequality in the post-2015 picture*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), marzo
- Naciones Unidas (2010). *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/G.2560, abril
- Naciones Unidas (2012a). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2012*, Nueva York: Naciones Unidas
- Naciones Unidas (2012b). *El futuro que queremos para todos. Informe al Secretario General*, Nueva York: Naciones Unidas, UN System Task Team on the Post-2015 Development Agenda
- Naciones Unidas (2013). *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/L.3590, marzo
- Noah, T. (2012). *The Great Divergence: America's Growing Inequality Crisis and What We Can Do about It*, Nueva York: Bloomsbury Press
- OCDE (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París: OECD
- OCDE (2010). *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*. París: Development Centre, OECD
- OCDE (2011a). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, París: OCDE
- OCDE (2011b). *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*. París: Development Centre, OECD

Olinto, P. y Saavedra, J. (2012). "An overview of global income inequality", *Inequality in focus* nº 1, World Bank, abril, pp. 1-4

Palma, J.G. (2011). "Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the "Inverted-U": It's All About the Share of the Rich", *Development and Change* vol. 42, nº 1, pp. 87-153

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso. Informe sobre desarrollo humano 2013*. Nueva York: PNUD

Rajan, R. (2010). *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton: Princeton University Press

Rodrik, D. (2011), *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch

Sanahuja, J. A. (2011). "Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe", *Pensamiento Iberoamericano* nº 8, pp. 195-222

Sanahuja, J. A. y Schünemann, J. (2012). "El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda", en Sanahuja, J. A. (Coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid, ICEI/Editorial Complutense, pp. 17-70

Sanahuja, J. A. (2013). "Más allá de 2015: visiones y escenarios del desarrollo global y las políticas de ayuda", en Domínguez, R. y Tezanos, S. (Coords.), *Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*, Santander: Red Española de Estudios de Desarrollo/Universidad de Cantabria (en prensa)

Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*, Madrid: Taurus

Sumner, A. (2010). *Global Poverty and the New Bottom Billion. What if three-Quarters of the World's Poors live in Middle Income Countries?* Sussex: Institute for Development Studies (IDS), working paper, septiembre

Sumner, A. (2012a). *Where Do The World's Poor Live? A New Update*, Sussex: Institute for Development Studies (IDS), working paper nº 293, junio

Sumner, A. (2012b) *Where Will the World's Poor Live? An Update on Global Poverty and the New Bottom Billion*, Washington DC: Center for Global Development, working paper nº 305, septiembre

Sumner, A. (2012c). The Buoyant Billions: How "Middle Class" Are the New Middle Classes in Developing Countries? (And Why Does It Matter?), Washington DC: Center for Global Development, working paper nº 309, octubre

Sumner, A. y Tezanos, S. (2012). *Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries*. Sussex: Institute for Development Studies (IDS), working paper nº 404, septiembre

Tezanos, S. (2011). "Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de Desarrollo", *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, nº 220-221, págs. 33-58

The Economist (2011a). "The Few. A Survey on Global Leaders", *The Economist*, 11 de enero

The Economist (2011b). "MIFFed by misrule", *The Economist*, 21 de Julio

The Economist (2012a). "A fall to cheer. For the first time ever, the number of poor people is declining everywhere", 3 de marzo

The Economist (2012b). "The geography of poverty. Working out how to help the world's poorest depends on where they live", *The Economist*, 1 de septiembre

The Economist (2012c). "For richer, for poorer. Special report on the world economy", *The Economist*, 13 de octubre

Vandemoortele, J. y Delamonica, E. (2010), "Taking the MDGs beyond 2015: Hasten Slowly", *IDS Bulletin* vol. 41, nº 1, pp. 60-69

Wade, R. (2001). "Winners and Losers", *The Economist*, 28 de abril, pp. 79-82

World Economic Forum (2012). *Global Risks 2012 (Seventh Edition)*, Ginebra: World Economic Forum (WEF)

World Economic Forum (2013). *Global Risks 2013 (Eight Edition)*, Ginebra: World Economic Forum (WEF)

Estados Unidos ¿buscando su lugar en el mundo?

Alberto Piris Laespada

Analista de CEIPAZ y General de Artillería en la Reserva



Un analista político estadounidense, buen conocedor de la realidad interna de su país y experto en variados ámbitos de la política internacional, escribió hace poco lo siguiente: “La disminución del poder global de EE.UU. es evidente desde el final de la Guerra Fría. El declinar de EE.UU. se muestra hoy en el plano interior (desde el deterioro de las infraestructuras hasta la pérdida de la calidad de vida) y en el exterior, con una marcada reducción de su influencia en Latinoamérica y Oriente Medio. El ‘sueño americano’ de una inevitable superación y un incesante progreso material es todavía alabado principalmente por los que viven de sueños. Pero, para muchos ciudadanos, estas circunstancias cambiantes –distintas a todo lo conocido a lo largo de su vida– son difíciles de asumir” (Matthews, 2012:14-15).

El poder global de Estados Unidos ha ido disminuyendo paulatinamente desde que concluyó la Guerra Fría

Sospechar que EE.UU. está “buscando su lugar en el mundo” tras varios siglos durante los cuales ha hecho y deshecho todo lo que se le ha antojado, no solo en el continente americano sino en todo el planeta, parece encerrar una flagrante contradicción. Es habitual atribuir la búsqueda de un lugar al sol a las naciones emergentes o de nueva creación, que necesitan afirmar su personalidad como Estado y codearse en pie de igualdad con las viejas potencias de la comunidad internacional. Cartago trató de imponer su presencia frente a Roma, del mismo modo que la Alemania de Hitler, que renacía tras la catástrofe de Versalles, necesitaba imponer su voluntad a Europa y disponer de un “espacio vital”, que decidió establecer en las tierras eslavas, para lo que hasta puso en circulación una palabra para definirlo: el *lebensraum*. Ambos intentos condujeron a sendas guerras, a cual más destructiva para los pueblos que las padecieron.

Al contrario de lo anterior, el pueblo que crearía los Estados Unidos de América del Norte se expandió desde sus primeros días con pocas limitaciones externas: una guerra de independencia contra Inglaterra, algunos conflictos menores con otras potencias coloniales que también habían puesto pie en América del Norte, y el aplastamiento definitivo de las naciones indígenas. Por eso, más que esforzarse por buscar su lugar en el mundo, los fundadores del nuevo Estado estaban plenamente convencidos de que era el mundo el que necesitaba de su presencia y su buen hacer, y el que se entregaba voluntariamente al nuevo faro que iluminaría los caminos de la libertad para toda la humanidad. Su “destino manifiesto” (la expresión clave que, como el *lebensraum* alemán, permitiría a la nación americana justificar cualquier atropello) le impulsaría a extenderse según creyera conveniente para cumplir sus fines salvíficos.

Sin embargo, como opina Matthews, no puede ignorarse el hecho de que el poder global de EE.UU. ha ido disminuyendo paulatinamente desde que concluyó la Guerra Fría. Hubiera sido lógico creer que sucedería justo lo contrario y que, al extinguirse la URSS, cuya sola existencia ya de por sí limitaba la tendencia estadounidense a la expansión y contrapesaba su influencia, EE.UU. extendería su poder sin límites e impondría su voluntad al resto del mundo, materializando esa tendencia soberana que siempre ha sido el substrato de su política exterior, la “República imperial” sobre la que reflexionó Raymond Aron (Aron, 1973).

Son numerosas las razones por las que esto no ha ocurrido y están todavía sujetas a discusión. Dentro y fuera de los EE.UU. se han escrito innumerables páginas; unas para explicar el fenómeno del “declive del Imperio”; otras, para negarlo o matizarlo, para proponer remedios, etc., sin que pueda decirse que en la comunidad académica exista consenso sobre este asunto. Muchos factores son citados a este respecto. Una marcada deriva hacia posiciones conservadoras,

cuando no de extrema derecha, en un amplio sector de sus élites políticas; la creciente presión de las grandes corporaciones industriales y financieras, que temieron el advenimiento del supuesto “dividendo de la paz” –el que permitiría transferir recursos desde la defensa hacia el bienestar social– y que aplaudieron la aparición de un nuevo enemigo –el terrorismo– que sustituiría al decrépito comunismo como incentivo para nuevos gastos militares; un desplazamiento, cada vez mayor, del poder efectivo desde los órganos políticos hacia los económicos y financieros, y la hegemonía de una oligarquía cada vez más rica y poderosa, que concentra en ella el poder capitalista y está cada vez más alejada del sentir popular; unas irreflexivas y arrogantes intervenciones militares que condujeron a las dos guerras fallidas de Irak y Afganistán (fallidas porque no alcanzaron los supuestos objetivos estratégicos, pero triunfales en cuanto a los beneficios económicos que produjeron en los sectores más privilegiados de la plutocracia estadounidense), producto de la hegemonía ideológica de los neoconservadores que dominaron la política de EE.UU. hasta la llegada de Obama. La lista podría ampliarse según los diversos criterios utilizados, pero la conclusión sobre la que existe casi plena coincidencia es que EE.UU., aun siendo todavía imbatible en el terreno del poder militar y conservando una extensa hegemonía política en el mundo, ha empezado a flaquear en otras dimensiones, como son la económica, la diplomática, la moral, la social e incluso la cultural y educativa.

Las nuevas coordenadas mundiales

Las circunstancias en que EE.UU. estaría buscando su lugar en el mundo, de ser cierta la cuestión que aquí se plantea, son múltiples y afectan sobre todo a los aspectos que perciben tanto los ciudadanos de ese país como los del resto del mundo. La historia universal describe varias épocas en las que los acontecimientos más señalados se sucedieron como consecuencia inmediata de un reequilibrio en el sistema mundial del poder. No es aventurado suponer que casi todos los momentos cruciales de la historia de la humanidad están vinculados, de uno u otro modo, a ese tipo de reajustes entre los distintos grupos humanos: tribus, reinos, imperios, Estados, alianzas, etc.

Juan Valera, el político y diplomático español autor de la popular novela “Pepita Jiménez”, citaba en uno de sus lúcidos ensayos a un poeta portugués anónimo que describía la situación internacional en las postrimerías del siglo XV (Valera, 1890: 15):

*Do Tejo ao China o portuguez impera,
De um polo a outro o castelhano voa,
E os dois extremos da terrestre esfera
Dependen de Sevilha e de Lisboa.*

*Estados Unidos
está avanzando
por un peligroso
camino, al
aumentar
incesantemente
su déficit y al
depender incluso
de China para
sustentar su
propia fiabilidad
financiera*

La cuarteta no es solo atribuible a envanecimiento o petulancia, algo tan extendido entre los pueblos ibéricos. El poeta no andaba desencaminado al describir el reparto del poder mundial entre los dos reinos peninsulares y expresaba con exactitud la realidad del momento, aunque éste hubiera durado muy poco en la historia universal. Tras las bulas que emitió el papa Alejandro VI en 1493, que dividían entre los dos reinos ibéricos el nuevo mundo descubierto a Levante y Poniente, para dirimir sus crecientes disputas, se firmó un año después el Tratado de Tordesillas entre el rey y la reina de Castilla y de León, por una parte, y el rey Juan II de Portugal por la otra, tratado por el que, en líneas generales, se repartían el mundo que iba siendo descubierto en los dos hemisferios: el oriental luso y el occidental castellano.

Muchos repartos posteriores se fueron sucediendo en el transcurso de los siglos, generalmente a cargo de las potencias vencedoras en los diversos conflictos que iban ensangrentando a la humanidad. El final de la Segunda Guerra Mundial supuso también un nuevo reajuste del poder, que instaló en la cúpula del planeta a EE.UU., a no mucha distancia de la Unión Soviética, de modo que ambos Estados se repartieron tácitamente el mundo. Aunque en este caso el reparto de la “terrestre esfera” no fuera sancionado mediante una bula papal, se mantuvo vigente durante algunas décadas gracias a lo que algunos llamaron el equilibrio del terror (nuclear) y otros denominaron simplemente la Guerra Fría, es decir, el contrapeso obtenido mediante las armas nucleares, cuyo poder político (más decisivo que el meramente militar) era tanto o más resolutivo que el del Papado romano durante la breve hegemonía hispano-lusa.

Si el reparto del mundo entre Lisboa y Sevilla obedeció sobre todo al poder de que disfrutaban Castilla y Portugal, que se manifestaba en sus correrías por los océanos y la ocupación de territorios desconocidos, el nuevo sistema de fuerzas mundial que se perfila entrado ya el siglo XXI augura un nuevo reajuste de las esferas del poder (en el que evidentemente no participarán ni España ni Portugal) que afectará principalmente a EE.UU. y a algunas de las potencias todavía denominadas “emergentes” aunque estén ya plenamente emergidas, entre las que no puede dudarse de que China ocupará un lugar privilegiado. El Imperio español se fue desintegrando porque, entre otras razones, su base financiera no le era propia, y el dinero y las riquezas eran manejados por entidades y ciudadanos de otros países, menos dados que los castellanos a despreciar el comercio en favor de la hidalguía, y que se beneficiaban de ello más que la metrópoli imperial. Por otras razones, pero de modo no muy distinto, EE.UU. está avanzando por un peligroso camino, al aumentar incesantemente su déficit y al depender incluso de China para sustentar su propia fiabilidad financiera.

Pero no solo China y los países emergentes establecen un nuevo sistema de coordenadas, porque desde el mundo islámico, secularmente en un plano inferior en los momentos más críticos de la historia moderna, se escuchan airadas demandas, se rebelan los pueblos y se adoptan decisiones que no pueden ser ignoradas en el equilibrio del poder internacional, por inconexas que sean y por dispersas que estén entre distintos Estados, no siempre aliados y muchas veces enfrentados entre sí. Ha sido precisamente en este terreno donde la acción de EE.UU., a causa de la indefinida e inconcreta “guerra contra el terrorismo”, ha sufrido un mayor deterioro en casi todos los órdenes, al no haber sabido valorar las nuevas circunstancias y haber tomado algunas decisiones tan apresuradas como arrogantes.

Respecto a la Unión Europea (UE) es inevitable que cambie la posición relativa de EE.UU. en el campo de vectores del poder político. Porque si ya desde mediados del pasado siglo el poder militar europeo quedó subordinado claramente al de su aliado trasatlántico, el actual declive económico de la UE lleva consigo una disminución del papel de Europa en el concierto de las naciones. Si a sus penurias económicas une la UE su debilidad política interna y su incoherencia para establecer una política exterior clara frente al mundo (como recientemente se ha revelado en el tratamiento del conflicto de Mali, y anteriormente sucedió con la intervención militar en Libia), EE.UU. tendrá cada vez menos interés en cooperar con la UE, sobre todo si esto le causa problemas en otras zonas de mayor interés estratégico, como el Pacífico y Oriente Medio. Hasta la vieja “relación especial” que le ha vinculado con el Reino Unido, su enviado especial en el continente europeo, puede pasar a un plano secundario si la política europea de Londres hace prever un aflojamiento de los lazos que lo unen con Europa, como parece ser la tendencia del actual gobierno británico.

La nueva estrategia de EE.UU.: el giro hacia el Pacífico

Consideremos ahora uno de los efectos más ostensibles del reajuste de poder, en lo que respecta a una importante región del mundo: el vasto espacio que se abre a partir de la orilla occidental del continente americano. Espacio que ya atrajo a EE.UU. tras la depresión de 1890-1893, como describe el diplomático e historiador Moniz Bandeira, para disputar los ricos mercados de China y del Sudeste asiático, “lo que hacía necesario el establecimiento de una base en el Pacífico occidental, así como el control de las Filipinas”. En 1893 EE.UU. invadió las islas Hawai “para garantizar la seguridad y la vida de los estadounidenses”, que en realidad no corría peligro. Cinco años después el Congreso declaró la anexión del archipiélago y la prensa local proclamaba: “Hawai se convierte en el principal puesto

La permanencia de las amenazas y su exageración controlada permite mantener las necesarias presiones políticas y económicas, para que todo siga igual y los beneficios del miedo se aprovechen debidamente por los que siempre han sabido hacerlo

avanzado de la Gran América”, revelando el sentido profundo de la operación. La guerra contra España completó la penetración estadounidense en el Pacífico occidental al poner en sus manos el archipiélago filipino y la isla de Guam. Como escribe Moniz: “Los Estados Unidos, cuyo pueblo creía ser elegido de Dios y que su ‘destino manifiesto’ era proyectarse a través del Pacífico, habían entrado sobre el Asia en una fase más de expansión territorial, de carácter esencialmente imperialista, con la conquista de más de 250.000 km²”. Así lo explicó el presidente Wilson: “Esta gran presión de un pueblo que avanza siempre hacia nuevas fronteras, buscando nuevas tierras, nuevo poder, la plena libertad de un mundo virgen, ha regido nuestro rumbo y ha determinado nuestra política como el Destino” (Moniz, 2010: 40-44).

Aunque no sea consecuencia directa del “destino manifiesto” de Wilson, sino una combinación entre la nueva reestructuración del poder, antes apuntada, y la inmanente tendencia a la expansión que muestra la historia de EE.UU., lo cierto es que durante 2012 se reanudaron los contactos entre el Pentágono y los Gobiernos de varios países del sureste asiático, lo que parece ser consecuencia obligada de la llamada “Nueva estrategia 2012”, que fue aprobada por Obama a principios de ese año y que fue comentada más extensamente en la anterior edición de este anuario¹. En el discurso de presentación de dicha estrategia ante la Junta de Jefes de Estado Mayor, el presidente anunció el propósito de reducir la implicación de las fuerzas armadas en el continente euroasiático y volcar con preferencia su atención hacia el espacio del Océano Pacífico y el Lejano Oriente. Se adujeron varias razones para hacerlo así, pero la más decisiva parece ser la amenaza que supone el creciente poderío chino en todos los órdenes: económico, financiero, político y, sin duda alguna, también militar.

Aunque el Departamento de Defensa niegue en redondo que el renovado interés por la zona obedezca a un plan de contención de China, son de sobra conocidos los recientes conflictos de soberanía promovidos por este país en aguas internacionales y que implican a varios países limítrofes, con los que EE.UU. sostiene estrechas relaciones. Es significativo lo que escribió en un diario español León Panetta, el secretario de Defensa durante el primer mandato de Obama, negando taxativamente que el reequilibrio estratégico en el Pacífico esté dirigido contra China, con la que, por el contrario, propugnaba “una relación de ejército a ejército saludable, estable y continua [...], basada en un diálogo sostenido y sustancial que mejore nuestra capacidad para trabajar conjuntamente y evitar cualquier error de cálculo”. Para no dar lugar a malentendidos, añadió: “Aun si implementamos

¹ “Estados Unidos ante los desafíos de Irán y Afganistán: ¿El fin de un ciclo?”, en CEIPAZ, *Anuario 2012-13*, pp. 144-146.

un reequilibrio pensando en la región Asia-Pacífico, conservaremos una presencia significativa en Oriente Próximo para disuadir la agresión y promover la estabilidad”. Nada similar dijo sobre Europa, lo que no deja de ser curioso, sobre todo tras la intervención en Libia, donde EE.UU. dejó manos libres a los europeos, con el incierto resultado de sobra conocido (Panetta, 2013).

Los países que acogieron las bases de EE.UU. desde las que se alimentó y sostuvo la guerra de Vietnam han sido objeto de especial atención por Washington. Filipinas, Vietnam y Tailandia han sido visitados por misiones norteamericanas, con vistas a establecer relaciones militares que permitan utilizar las instalaciones locales para maniobras y ejercicios conjuntos, organizar visitas periódicas y firmar convenios defensivos. El general Dempsey, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, declaró, tras una visita a Tailandia, Filipinas y Singapur, lo siguiente: “Yo no voy con una mochila llena de banderas de EE.UU. plantándolas por todo el mundo” (Wong, 2012). Explicó que el objetivo de los contactos realizados era crear vínculos de asociación con países que compartieran intereses comunes y establecer algún tipo de presencia temporal en ellos. Las Fuerzas Armadas de EE.UU. no olvidan que construyeron en Tailandia una de las más largas pistas de aterrizaje existentes en el Sureste asiático en la base de U-Tapao, desde donde operaron los temibles B-52, responsables del “bombardeo en alfombra” que arrasó Vietnam. Otros nombres que sonaron durante esa guerra vuelven a primer plano, como la base naval de Subic y la base aérea de Clark, ambas en Filipinas, pivotes esenciales para el esfuerzo bélico estadounidense en los años 60 y 70 del pasado siglo.

Todo parece indicar que se está configurando paulatinamente en Washington una nueva transposición en el concepto de enemigo: si el terrorismo sustituyó con éxito al comunismo de la desaparecida URSS como elemento motivador de una mayor preocupación por la defensa e impulsor de nuevos desarrollos industriales en las grandes corporaciones del armamento, ahora China empieza a aparecer como una nueva amenaza, con un futuro más estable y prometedor que el terrorismo, siempre tan difuso e incierto, así como frustrante para los que anhelan aplaudir el paso de las banderas victoriosas tras la “misión cumplida”. La permanencia de las amenazas y su exageración controlada permite mantener las necesarias presiones políticas (miedo y sumisión en la población) y económicas (armamento y gastos de defensa), para que todo siga igual y los beneficios del miedo se aprovechen debidamente por los que siempre han sabido hacerlo.

En el mismo sentido apunta la relevancia que en los medios de comunicación se ha dado en los primeros días de 2013 a ciertas acciones de guerra cibernética, atribuidas a China, que han sufrido algunos sistemas informáticos estadounidenses, evitando citar que

Irán ya padeció en el pasado varios ataques similares organizados desde EE.UU. y, posiblemente, Israel (Sanger, 2012). Cuando se inventan nuevos instrumentos para el campo de batalla (sean *drones* o ciberataques), como viene haciendo sistemáticamente EE.UU. desde que el primer ingenio atómico de la humanidad explotó en 1945 en las praderas de Nuevo México, es imposible evitar que otros países se sumen a la carrera iniciada y devuelvan golpe por golpe o amenaza por amenaza, y es además una necesidad quejarse por ello.

La remilitarización del Este asiático, podría reproducir frente a China la nefasta “teoría de la contención” que sostuvo la Guerra Fría y sembró el planeta de guerras “por país interpuesto”, lo que no augura perspectivas optimistas. No parece que Obama tenga intención de proseguir por ese camino aunque es indudable que prefiere planear anticipadamente una estrategia de presencia reforzada en el familiar territorio geoestratégico que desde California y las Aleutianas hasta Guam sigue materializando la tradicional flecha de penetración en el espacio asiático.

Al menos 54 países contribuyeron a las operaciones de secuestro internacional, detención ilegal y tortura que tuvieron lugar después del 11-S

La guerra sucia antiterrorista: la CIA y las torturas

Durante el año 2012 las actividades ocultas de la CIA en lo relativo a la detención ilegal de personas sospechosas de ser terroristas y las posteriores operaciones para obtener de ellas información, han ido aflorando en diversos países y han sido objeto de polémica en muchos medios de comunicación. Incluso a mediados de febrero de 2013, a punto de cerrarse la elaboración de este Anuario, la comparecencia ante una comisión del Senado de John Brennan, el actual “director de contraterrorismo” de Obama y propuesto por éste como futuro director de la CIA, elevó la temperatura del debate cuando Brennan afirmó que la tortura mediante simulación de ahogamiento (*waterboarding*) era rechazable y no debería aceptarse. Sin embargo, apremiado por la comisión acabó puntualizando: “De todos modos yo no soy un experto en leyes y no puedo responder a esa pregunta” (Sink, 2013). Esto equivalía a relegar a un último plano los aspectos morales y éticos de la tortura, y dejar su definición y su aplicación práctica en manos de los expertos legales del Estado, como ocurrió con el infame memorándum de la época Bush, elaborado por la asesoría jurídica de la presidencia, que autorizó oficialmente los métodos de “interrogatorio reforzado”. Quedaba así una vez más al descubierto la vana retórica habitual de los grandes discursos patrióticos que ensalzan a la nación predestinada para llevar al mundo la justicia, la democracia y el respeto a los derechos humanos, pero que encubren una realidad mucho menos idealista, en la que un político designado para desempeñar uno de los más altos cargos del Estado no se atreve a llamar por su nombre a una prácti-

ca explícitamente rechazada por una Convención de Naciones Unidas.

Según un informe (Open Society Foundations, 2013), de la organización neoyorquina de derechos humanos *Open Society Justice Initiative* (OSJI) al menos 54 países contribuyeron a las operaciones de secuestro internacional, detención ilegal y tortura que tuvieron lugar después del 11-S. En él se afirma que está bien comprobado el hecho de que la CIA no hubiera podido desarrollar tan extensivo programa por sus propios medios, sin la participación de otros países. Por ello, la OSJI considera que la responsabilidad de sus gobernantes ha de sumarse a la de los altos funcionarios del Gobierno de Bush que de modo plenamente consciente violaron los derechos humanos de un gran número de personas y que, al publicar el informe, siguen sin haber sido acusados por ello.

Entre los países europeos que participaron en esta extendida ignominia hay que citar a Alemania, Austria, España y Portugal, y salvar a este respecto la reputación de Francia, Hungría, Países Bajos y Rusia. Mención especial merecen todos los países de Latinoamérica, ninguno de los cuales está incluido en la larga lista del deshonor. Lituania, Polonia y Rumanía albergaron prisiones secretas y en el transporte furtivo de detenidos también colaboraron Finlandia y Suecia. Ni siquiera Canadá, cuyo proverbial respeto por las libertades individuales y los derechos humanos es tan frecuentemente alabado, se salva de ser citado en este inventario del desprestigio. Además de facilitar a la CIA su espacio aéreo –como otros muchos países, entre ellos España– filtró a los medios de comunicación informaciones erróneas que permitieron detener a uno de sus ciudadanos y enviarlo a Siria, donde permaneció detenido un año y fue debidamente torturado. Posteriormente, el Gobierno hubo de reconocer su triste papel en tan repugnante episodio e indemnizar a quien lo padeció injustamente. No todos los países implicados fueron capaces de actuar de este modo.

En el citado informe se afirma: “A pesar de los esfuerzos de EE.UU. y sus Gobiernos amigos para ocultar información relacionada con las detenciones y traslados secretos, es muy probable que se produzcan otras revelaciones públicas, como las documentadas en este informe. [...] Además, a la vez que los tribunales de EE.UU. han cerrado sus puertas a las víctimas de [estas operaciones] en los tribunales de otros países empiezan a plantearse reclamaciones legales contra los Gobiernos que participaron en ellas”. De hecho, ya hay demandas planteadas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos contra Italia, Lituania, Polonia y Rumanía; contra Yibuti, ante la Comisión africana equivalente; y contra diversas autoridades locales en Egipto, Hong Kong, Italia y Reino Unido.

Hay ciertos métodos de la lucha antiterrorista que son los que más fomentan el terrorismo y ayudan a reclutar nuevos asesinos

El informe concluye conminando a EE.UU. y a los demás países involucrados a que admitan la verdad de su participación en tan ilegales operaciones, las repudien e investiguen la actuación de los responsables: “Estas medidas son esenciales, no solo para asegurar que la tortura y otras violaciones de los derechos humanos no se repitan en futuras operaciones antiterroristas, sino también para mejorar su eficacia”, porque como reconoció en 2006 la Asamblea General de la ONU “las medidas contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos no son objetivos contrapuestos sino complementarios y coadyuvantes”. Esta frase debería figurar esculpida en mármol en las sedes de todos los servicios de inteligencia del mundo, porque encierra una sencilla verdad: hay ciertos métodos de la lucha antiterrorista que son los que más fomentan el terrorismo y ayudan a reclutar nuevos asesinos.

Existe una creciente tendencia entre algunos analistas internacionales a considerar que la “edad dorada” de Al Qaeda ha pasado. Hay quien considera (Burke, 2013) que el punto máximo de esta organización tuvo lugar en torno a 2004 ó 2005. Desde entonces, se desliza en un lento y continuo declive que no es solo producto de la desaparición progresiva de sus principales dirigentes, sino que se aprecia también en el deterioro de sus infraestructuras de entrenamiento y, sobre todo, en el creciente rechazo que suscita entre la población de ciertos países, como Iraq, Pakistán y Arabia Saudí, donde han fracasado sus intentos de ganar el favor de los pueblos. Este efecto se percibe con más intensidad allí donde éstos han sufrido las prácticas de gobiernos de los extremistas islámicos. El resultado es que se ha desvanecido la antigua fuerza centrípeta que cohesionaba a los diversos grupos afiliados bajo su bandera, y su forma de actuar recuerda cada vez más a la época pre-Al Qaeda. Conviene recordar el hecho de que no se percibió un temor declarado al terrorismo ni durante los Juegos Olímpicos londinenses ni durante la campaña electoral en EE.UU., y en ambos casos se adoptaron las medidas adecuadas para la seguridad ciudadana sin que se apreciara ninguna psicosis colectiva, como sucedió en otras ocasiones anteriores.

Esto no indica que la peligrosidad de Al Qaeda haya desaparecido, pues siempre hay que contar con la posibilidad del “lobo solitario”, capaz de causar una catástrofe en cualquier lugar del mundo. Sin embargo, y esto es lo que conviene resaltar, el objetivo fundacional de la organización, que se basaba en sembrar un extendido terror irracional entre la población de los países “infieles”, parece cada vez más fuera de su alcance. En resumen, Al Qaeda no presenta una “amenaza existencial” como en otros tiempos, aunque allí donde coincidan la ideología salafista y la yihadista siempre serán posibles nuevos brotes de violencia, como se ha comprobado recientemente en Mali y en Argelia.

Conclusión

Llegado a este punto, es casi obligado concluir que EE.UU. no está propiamente “buscando” su lugar en el mundo, porque ha venido disponiendo de un lugar propio con casi plena libertad de acción desde hace muchos decenios. La observación de la realidad política actual muestra que, en todo caso, EE.UU. se siente obligado a “reajustar” su posición en un mundo que ha cambiado radicalmente desde que la gran potencia norteamericana se alzó a su cúspide al concluir la 2ª Guerra Mundial. Ese reajuste puede hacerse de modo confuso, contraproducente y a regañadientes -como ocurrió durante la presidencia de Bush Jr.- o puede ser el resultado de un análisis frío de la situación internacional y del lugar que en ésta ocupan otras potencias de significativa relevancia.

Acometer un análisis frío de la situación no es fácil en EE.UU. por el peso que en las mentes de muchos de sus ciudadanos tienen todavía los mitos fundacionales de la nación. Sigue formando parte de su mitología subconsciente la famosa frase que acuñó Acheson, el Secretario de Estado del presidente Truman: “En último término, EE.UU. es la locomotora que encabeza a la humanidad y el resto del mundo es el furgón de cola” (Chace, 1998: 440). Con esa idea presente, el ciudadano ordinario asume que su país es la primera gran nación que se fundó sobre valores morales universales y que esto debería seguir siendo evidente para el resto del mundo, por lo que sus acciones siempre son regidas por el deseo de un mayor bienestar para la humanidad.

Por último, la pregunta que conviene hacerse es: ¿Cuánto tiempo podrá sobrevivir el mito? Tras el fracaso de Vietnam y las guerras fallidas de Iraq y Afganistán, englobadas ambas en una indefinible guerra contra el terror, durante la que tan brutalmente se han vulnerado esos “valores morales” tan frecuentemente recordados, parece cada vez más difícil seguir sosteniendo la mitología fundacional. El tiempo que se tarde en aceptar sinceramente una realidad menos resplandeciente que el mito tradicional, será tiempo perdido para ese necesario “reajuste” de la posición de EE.UU. en un mundo que creyó hecho para ser dirigido desde Washington, pero que no se deja manejar con facilidad.

Referencias bibliográficas

- Aron, R. (1973), *République impériale*, París, Calmann-Levy
- Burke, J. (2013), “ Why al-Qaida is a spent forcé”. *The Guardian Weekly*, 1-7 de febrero de 2012, p. 1.

Chace, J.C. (1998) *Acheson: The Secretary Of State Who Created The American World*, Nueva York: Simon & Schuster.

Matthews, R. (2012), "A diminución do poder global de EUA é unha constante desde o final da guerra fría". *Tempo exterior*, XIII (25) julio-diciembre, pp.14-15.

Open Society Foundations (2013), *Globalizing Torture: CIA Secret Detention and Extraordinary Rendition*, New York. Disponible en <<http://www.opensocietyfoundations.org/reports/globalizing-torture-cia-secret-detention-and-extraordinary-rendition>> [Acceso el 5 de febrero de 2013]

Moniz Bandeira, L.A. (2010), *La formación del imperio americano*. La Habana: Fondo Editorial Casa de las Américas

Panetta, L.E. (2013), "El reequilibrio de EE.UU. hacia el Pacífico", *El País*, 7 de enero de 2013, p. 27.

Sanger, D.E. (2012), "Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran," *The New York Times* [Internet] 1 de junio de 2012. Disponible en <http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?hp&_r=0> [Acceso el 23 de febrero de 2013]

Sink, J. (2013), "White House won't comment on Brennan's waterboarding Dodge", *The Hill* [Internet] 8 de febrero de 2013. Disponible en <<http://thehill.com/homenews/administration/281985-white-house-wont-comment-on-brennans-waterboarding-dodge>> [Acceso el 23 de febrero de 2013]

Valera, J. (1890), "Portugal contemporáneo", *La España moderna (Revista ibero-americana)*, II (XIV), febrero, pp. 5-16.

Wong, K. (2012), "Dempsey: No permanent U.S. presence in Asia-Pacific". *The Washington Times* [Internet] 7 de junio de 2012. Disponible en <<http://www.washingtontimes.com/news/2012/jun/7/dempsey-no-permanent-us-presence-in-asia-pacific/>> [Acceso el 23 de febrero de 2013]

El conflicto China-Japón

Xulio Ríos

Director del IGADI y del Observatorio de la Política China



En las últimas décadas, y especialmente tras el establecimiento de vínculos diplomáticos (1972) y el inicio de la política de reforma y apertura en China (1978), las relaciones entre China y Japón han estado marcadas por una ascendente ambivalencia, con numerosos altos y bajos. De una parte, las heridas mal cerradas de las guerras de finales del siglo XIX y XX dejaban su impronta en el siempre complejo entendimiento bilateral, lastrando las posibilidades de alcanzar una plena normalización. De otra, la intensificación de los intercambios económicos y comerciales, con un dinamismo a prueba de desacuerdos, parecía apuntar en otra dirección, más constructiva y potencialmente diluyente de aquellas reservas y capaz de domesticar cualquier crispación. Ambos caminos confluían en una Asia en auge pero aun incapaz de traducir en lo político a nivel global el apogeo logrado en el orden económico. Solo el entendimiento y la cooperación estratégica entre ambos países, basada en el respeto mutuo y la cooperación, podría operar dicha transformación, dificultada igualmente por el interés contradictorio de países terceros y las dificultades niponas para *asiatizar* su política.

En efecto, estamos relativamente habituados a las quejas chinas en relación a las visitas de mandatarios japoneses al santuario Yasukuni donde se veneran, entre otros, a jefes militares considerados por Beijing criminales de guerra. Tampoco nos resultan extrañas las críticas a las relecturas históricas que proponen algunos manuales escolares en Japón a propósito de sus responsabilidades en las contiendas bélicas con los países vecinos, donde no se olvida el sufrimiento causado. O las exigencias de limpieza de los restos de armas químicas que aun pueden encontrarse en algunas zonas de las provincias del norte de China y que con frecuencia provocan lamentables accidentes. O las demandas a propósito de las esclavas sexuales que aun esperan recibir de Tokio una reparación e indemnización adecuada... El catálogo no es baladí y forma parte de un bagaje político-sentimental que enturbia la comprensión sino-japonesa. La sociedad china conserva, en una dimensión importante, amplios recelos hacia el país vecino, aflorando con virulencia a la mínima oportunidad. Hasta ahora, por lo general, las autoridades de ambos países han procurado mitigar las pasiones en aras de no perjudicar la intensidad de los vínculos comerciales.

Las relaciones económicas entre China y Japón han alcanzado una gran solidez y dinamismo y el intercambio comercial se eleva a 264.000 millones de euros

Las relaciones económicas entre ambos países han alcanzado un nivel caracterizado por su solidez y dinamismo. China, Japón –ambas segunda y tercera economía del mundo respectivamente– y Corea del Sur han perseverado en su empeño, incluso en estos momentos de gran controversia, por impulsar las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio entre los tres países, cuya primera ronda de encuentros, tras varias sesiones preparatorias, se realizó en enero de 2013. No parece resentirse, al menos por el momento, la voluntad política general para impulsar vínculos comerciales y económicos más estrechos, aunque es decididamente pronto para aventurar diagnósticos. Todo pudiera complicarse de persistir las tendencias negativas en las relaciones bilaterales.

China es el mayor socio comercial de Japón. En 2011 fue su mayor mercado de exportaciones, mientras Japón es el cuarto mercado de las exportaciones de China y el segundo inversor en este país. El comercio bilateral en 2011 aumentó en un 14,3 por ciento. El intercambio comercial se eleva a unos 264.000 millones de euros. Hasta 23.000 empresas japonesas están implantadas en China proporcionando empleo a más de 10 millones de personas. Tan elevada dimensión de las relaciones económicas aconsejaría moderación en el tratamiento de aquellas diferencias tradicionales, procurando en cualquier caso su mitigación y no su agravamiento, estableciendo mecanismos –como los ya creados para abordar las interpretaciones históricas conflictivas– que faciliten la progresiva superación de los factores de desencuentro. Pero las sombras de una extensión de las diferencias histórico-culturales y de otro signo al ámbito económico parecen agrandarse a cada paso, favoreci-

das por el repunte de los idearios nacionalistas a ambos lados y la intensificación de la rivalidad.

A primera vista, las consecuencias económicas del incremento de la tensión pueden tener secuelas mucho más serias para Japón que para China. Japón tiene una presencia económica mucho más importante en el mercado doméstico chino que a la inversa. Por ello, Tokio podría ser más vulnerable a una interrupción del comercio o a un boicot instrumentado desde Beijing. No obstante, China también acabaría perdiendo –la mayoría de esos bienes son producidos por compañías radicadas en su territorio con trabajadores y materias primas locales- por lo que los efectos secundarios también se cobrarían su tributo sobre los intereses chinos. En tanto que la economía madura, el crecimiento de Japón depende menos de los recursos que el de China. Pero su vulnerabilidad no es menor, si consideramos factores especiales como la posición cuasi-monopolística de China en la producción de tierras raras, las cuales son vitales para las más sofisticadas líneas de producción de Japón.

Conviene tener presente que este es el mercado principal de venta de la producción japonesa y en condiciones de conflicto no solo es difícil desarrollar de forma normal las relaciones económicas sino que aumentan con claridad las posibilidades de retroceso. Es verdad que China difícilmente renunciará a los automóviles japoneses. Sin embargo, las empresas japonesas hacen ya balance de las pérdidas sufridas como consecuencia de los pogromos desatados y la paralización de la producción. Blanco predilecto de las manifestaciones llevadas a cabo en el último trimestre de 2012 fueron una serie de empresas niponas que trabajan en territorio chino. Algunas como Panasonic o Canon se vieron obligadas a suspender temporalmente las labores después de los ataques a sus fábricas.

Aumento de las disputas territoriales

Aquel escenario “común” definido por una agenda de inventariadas diferencias, tan conocidas como por lo general gestionables, se vio alterado recientemente por el aumento de las disputas territoriales. El inicio de la escalada se produjo en septiembre tras el anuncio del político derechista nipón Shintaro Ishihara de la intención de “comprar” tres de las islas Senkaku (que China denomina Diaoyu) a sus supuestos propietarios privados. El gobierno japonés, inmerso en una enésima crisis política que le abocaba sin remedio a la anticipación de las elecciones, se vio en la obligación de emularle para evitar que las islas fueran a parar a manos del gobierno metropolitano y para afirmarse en una estrategia preelectoral que no podía rehuir la tentación nacionalista, en boca en las demás fuerzas.

La posición tradicional de China, formulada en su día por Deng Xiaoping, ha consistido en aplazar la disputa por la soberanía y colaborar en la explotación conjunta de los recursos

La operación fue denunciada por China como un intento de “nacionalizar” las islas y una acción unilateral inadmisible, producto esencialmente del inapelable deseo de alentar una crisis para distracción interna a la vista de las dificultades domésticas de Japón y su incapacidad para superar la creciente inestabilidad política del país. Inmersos en dicha espiral, las protestas de Beijing no lograron impedir que un miembro del gabinete japonés se personara en las propias islas en disputa, un hecho sin precedentes, enervando con ello a amplios segmentos de la sociedad china y motivando manifestaciones contra dicho país en varias ciudades, algunas violentas, y un boicot contra los productos nipones.

Los factores de tensión abarcaron otras áreas sensibles que afectan a los propios problemas territoriales internos de China. La autorización para la celebración en Japón del Congreso Mundial Uigur, que reúne a los defensores de la independencia del Turquestán oriental a quienes China califica de terroristas, motivó las airadas quejas de Beijing. Como también la concesión de visado al Dalai Lama, aunque fuera para desarrollar actividades de signo predominantemente religioso. Otro tanto podríamos decir del nuevo rumbo de las relaciones nipo-taiwanesas. China llamó al orden a Tokio tras conocerse que los taiwaneses residentes en Japón podrían registrarse como tales, operando por la vía de facto el reconocimiento de una identidad particular asociada a la soberanía de la isla rebelde que China rechaza. El turismo entre Japón y Taiwán alcanzó un récord en 2012, favorecido por el establecimiento de vuelos directos entre Tokio y Taipéi (2010). A pesar de que en Taiwán también existe un alto nivel de contestación frente a Japón por las islas Diaoyu, reclamadas como parte inherente de la República de China, más de millón y medio de taiwaneses visitaron Japón en 2012 y 1,31 millones de japoneses visitaron Taiwán. Las autoridades de Taipéi y Tokio negocian un acuerdo pesquero que incluye la explotación de los recursos de dichas aguas.

China, con el horizonte del XVIII Congreso del PCCh en la agenda y las secuelas del caso Bo Xilai con rumores añadidos de división interna en la cúpula, amenazó con represalias económicas, ejercicios conjuntos de combate de su Armada, fuerza aérea y misiles estratégicos, suspendiendo su asistencia a las reuniones anuales del FMI y del BM organizadas por Tokio en octubre de 2012. En paralelo, dispuso medidas para demarcar formalmente sus aguas territoriales enviando barcos de patrulla a las zonas en disputa en un contexto de incremento de la presión ciudadana contra Japón y exigiendo de las autoridades una lección proporcional a la ofensa, incluyendo el recurso a la fuerza. En dichas manifestaciones, las mayores desde 2005, podía advertirse la presencia de numerosos retratos de Mao, interpretada por algunos como expresión de simpatía con aquellos neomaoístas que defendían la honestidad de Bo Xilai frente a las acusaciones de corrupción, nepotismo y abuso de poder. La ten-

sión con Japón ofrecía aquí también una oportunidad para desviar la atención sobre los entresijos internos de una de las transiciones más delicadas de los últimos tiempos.

La reacción de Japón tras la contundente victoria del Partido Liberal Democrático (PLD) en las elecciones de diciembre de 2012 ha estado marcada por un endurecimiento de su posición. El nuevo gobierno de Shinzo Abe conminó a las fuerzas de autodefensa a efectuar disparos de advertencia si detectaban la presencia de aviones de vigilancia chinos sobre las Islas Dioyu. Tokio no dudó en enviar a la zona hasta ocho aviones de combate F-15 ante la presencia de un avión chino sobrevolando las islas Diaoyu, calificando esta acción china como la primera intrusión en su espacio aéreo desde 1958.

El conflicto sirve de justificación además para que Japón anuncie un aumento del presupuesto militar para 2013, por primera vez en más de una década. El incremento podría ascender a 1.150 millones de dólares. El PLD anunció en su campaña electoral la intención de ampliar los efectivos de las fuerzas de autodefensa y mejorar sus dotaciones. El presupuesto militar de Japón rondó en 2012 los 40.000 millones de dólares.

Beijing, por su parte, está reforzando las patrullas marítimas en la zona con el propósito de desafiar el control de facto que lleva a cabo Japón. Lo hace en el marco de un proceso de modernización de sus fuerzas armadas que ha vivido recientemente episodios simbólicos de relativo impacto como la botadura de su primer portaaviones, el Liaoning, o la presentación de su avión invisible. Dichos progresos tienen el objetivo de convertir la marina china en 2020 en la segunda más importante de la zona, tras EEUU. Si el 90% de la construcción naval del mundo se concentra en Asia, el 85% lo hace en Asia oriental, con China, Japón y Corea del Sur como referentes principales. Dicho apogeo le ha permitido experimentar saltos cualitativos en materia de submarinos, aeronaves, etc., incluyendo el diseño y construcción de un portaviones de doble casco que pronto podría entrar en funcionamiento potenciando su capacidad de despliegue oceánico.

Para desempeñar un papel relevante en la construcción naval, un Estado debe disponer de varios activos: una siderurgia local capaz de fabricar chapas consistentes y medios de propulsión, arsenales, savoir-faire, mano de obra barata y una clase política con una visión económica y una estrategia de largo alcance. A día de hoy, solo China responde cabalmente a dichos criterios frente a sus otros dos competidores.

La posición tradicional de China, formulada en su día por Deng Xiaoping, ha consistido en aplazar la disputa por la soberanía y colaborar en la explotación conjunta de los recursos. Para Beijing, el contencioso es inseparable de las humillaciones históricas padecidas por

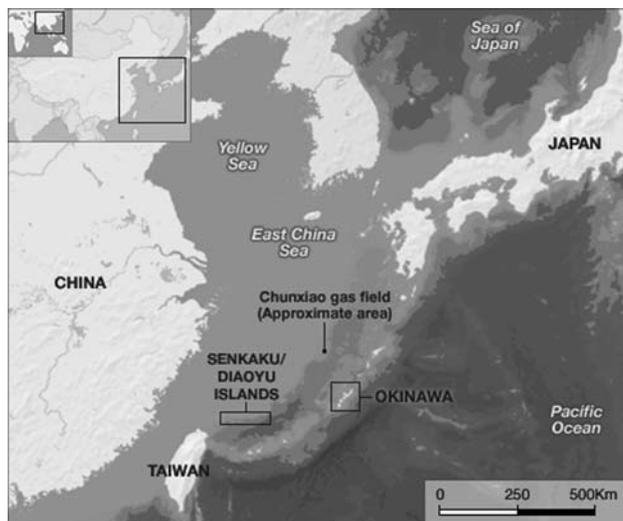
el país y fruto de su debilidad, lo que inflama el nacionalismo chino con mucha facilidad. No obstante, la apuesta por una explotación conjunta podría facilitar el aplazamiento *sine die* de la controversia más delicada, la relativa a la pertenencia, reduciendo su importancia a medida que pueda lograrse un equilibrio satisfactorio en la explotación de los recursos, hoy dificultada por la persistencia del conflicto.

¿Diaoyu o Senkaku?

En este contencioso, Taiwán (República de China) y China (República Popular China) mantienen posiciones similares. Para Beijing y Taipéi, tanto desde el punto de vista geológico como histórico, las islas Diaoyu son chinas. Al parecer, la existencia de una fosa marina de varios miles de metros que separa estas islas del archipiélago de Okinawa evidenciaría su vinculación geológica a Taiwán.

Desde el punto de vista histórico, se argumenta que en documentos pertenecientes a la dinastía Ming (1368-1644) estas islas aparecen incluidas en los mapas que indican el ámbito territorial de la nación china y de ellos se deduce que en 1372 las islas habían sido ya descubiertas por sus navegantes que las utilizaban para ayudarse en las travesías. También que en un libro del reinado de Yong Le (1403-1424) titulado “Un viaje tranquilo con las velas al viento” también se alude a ellas como chinas. Durante todo ese periodo las islas Diaoyu estuvieron bajo la administración de la provincia primero de Fujian y más tarde de Taiwán. En 1556 se habrían incorporado a la defensa marítima de China. Durante más de cien años fueron frecuentadas por los aborígenes de Taiwán y otros tanto para pescar como, sobre todo, para recoger varias especies de hierbas utilizadas en la medicina tradicional china.

*Japón
fundamenta sus
derechos a la
propiedad de
estas islas en el
orden
estrictamente
legal derivado del
ejercicio de la
ocupación de una
“tierra de nadie”*



Beijing, por otra parte, afirma poseer documentación fidedigna (mapas publicados en Japón en 1783 y 1785) que acreditan sin lugar a dudas que las islas formaban parte territorialmente de China y ello explicaría el por qué Japón nunca cuestionó esta soberanía hasta la guerra de 1894-95. Este conflicto y su penoso resultado para China dieron un vuelco a la situación. En el Tratado de Shimonoseki (también conocido como Ma Guan) China cedía a Japón el dominio sobre Taiwán y las islas de los alrededores que administraba, entre otras las Diaoyu. Esto sirve a la posición china para argumentar que el destino de las islas Diaoyu debe ir parejo a la devolución de Taiwán, cosa que niega Japón. En la Conferencia de El Cairo (1943), con la participación de EEUU, Inglaterra y la China de Chiang Kai-shek, se adoptó la decisión de restituir a China todos los territorios que le fueron usurpados en el pasado por Japón, incluidas las islas del Pacífico. Más tarde, en el Tratado de Paz de San Francisco (1951) firmado entre Japón y los Aliados, las islas Diaoyu se asignaron a Japón, si bien temporalmente y con otros territorios la administración sería ejercida por Washington. Los gobiernos chinos, tanto de Taipéi como de Beijing, nunca reconocieron oficialmente este tratado.

Japón fundamenta sus derechos a la propiedad de estas islas en el orden estrictamente legal derivado del ejercicio de la ocupación de una “tierra de nadie”. También en el control ejercido en la zona por la Armada japonesa desde hace más de 100 años. La posición nipona señala que la dinastía Qing (1664-1911) nunca llegó a administrar efectivamente este territorio. Por otra parte, después de 1885 se reconoció abiertamente que las islas objeto de disputa eran totalmente inhabitables dado su carácter volcánico. Diez años más tarde, el gobierno japonés las situó bajo la dependencia administrativa del distrito de Okinawa. En el Tratado de Shimonoseki, China no pudo ceder estas islas pues no eran suyas (al contrario que Taiwán o las islas Penghu). En consecuencia, en el Tratado de San Francisco no se incluyen estas islas como parte del territorio que Japón debe devolver a China, quedando temporalmente bajo la autoridad de la administración estadounidense.

No cabe pues vincular la problemática de Taiwán y la de las islas Diaoyu, afirman las autoridades japonesas. Pero resulta innegable que cuando Tokio se decide a ocupar estas islas sus relaciones con China son altamente conflictivas (abiertamente bélicas) y además administrativamente las sitúa en dependencia no de Okinawa sino de Formosa mientras duró la anexión de la actual República de China. Conviene tener presente que la anexión del archipiélago Ryukyu se produce en 1879, apenas unos años antes. Para Taiwán y China, la permanencia de la ocupación japonesa de las islas Diaoyu es consecuencia de un arreglo entre Tokio y Washington. Cuando el 17 de junio de 1971 se firma el acuerdo de reversión a Japón de Okinawa, las islas Daito y el archipiélago de Ryukyu, territorios que

Estados Unidos venía administrando desde el final de la Segunda Guerra Mundial, las islas Diaoyu se incluyen también en el acuerdo.

En el Tratado de Paz firmado por Taiwán y Japón en 1952 nada se dice acerca de las islas Diaoyu. Como en él se recoge básicamente la abolición de las cláusulas del Tratado de Shimonoseki, aseguran que debe entenderse admitida también, implícitamente, la devolución de estas islas ya que ambos territorios y su liberación están indisolublemente asociados. El gobierno de Beijing asegura que en 1958 el primer ministro Zhou Enlai se pronunció concretamente a favor de la devolución de las islas Diaoyu.

Durante los años sesenta la presencia estadounidense congeló el problema. En 1968 se desvela la existencia de importantes reservas energéticas en las inmediaciones de las islas y desde entonces se suceden las crisis.

El papel de Washington

Pese a insistir en que no tomaría partido en la disputa, EEUU ha dejado claro que las islas se incluyen en el perímetro definido por el tratado de seguridad de 1960 que obliga a Washington a salir en defensa de Japón en caso de ser atacado. Por otra parte, admite que el control de facto de dicho enclave es ejercido por Japón, hecho que algunos interpretan como un reconocimiento de su soberanía efectiva.

La influencia de EEUU se deja sentir igualmente en otras disputas territoriales de China con sus vecinos y que también han ganado intensidad el pasado año, especialmente en el Mar de China meridional. Después que Washington anunciara su política de “giro hacia Asia”, el gobierno filipino se mostró más agresivo en su confrontación con China respecto a la isla Huangyan. Más contemporizadora parece la actitud de Vietnam, si bien no por ello debe deducirse la existencia de conformidad o anuencia con las exigencias chinas.

El giro hacia Asia de EEUU tiene un doble objetivo. De una parte, beneficiarse del rápido crecimiento económico de la región. De otra, contener la influencia de China. La desconfianza entre ambos países condiciona la evolución de su cooperación. La competencia mutua y los conflictos de intereses parecen inevitables, solo moderados por la intensa interrelación de sus economías. Dicha tensión pugna por confluir en la plasmación de un equilibrio aceptable para ambos, a medio camino entre la cooperación y la rivalidad.

Uno de los pilares sustanciales del regreso de EEUU a la región lo constituye Japón. Ya en 1996, tras hacer pública la Declaración

El giro de Estados Unidos hacia Asia tiene como objetivo beneficiarse del rápido crecimiento económico y contener la influencia de China

Conjunta sobre Cooperación Defensiva, ambos países empezaron a modificar la «Directrices de la cooperación en defensa» formuladas en 1978; en septiembre de 1997, Japón y EE.UU. determinaron formalmente las nuevas orientaciones de su cooperación en este campo; y el 24 de mayo del 2004, el parlamento japonés debatió y aprobó un proyecto de ley sobre la cooperación defensiva entre Japón y EE.UU., hecho que se tradujo en un fortalecimiento de la cooperación bilateral en este terreno. En enero de 2013, Tokio y Washington iniciaron negociaciones para revisar la arquitectura de su cooperación y defensa con el objeto de redefinir para la próxima década el papel de las fuerzas de autodefensa y del ejército estadounidense.

La convergencia de acciones y estrategias está forjando el caldo de cultivo para una nueva guerra fría en Asia-Pacífico. Además de fortalecer aun más sus antiguas alianzas militares, los esfuerzos de Washington se han orientado a establecer nuevas alianzas para contrarrestar la influencia de China. En esa línea, ha fortalecido las relaciones con Vietnam en el orden económico, político y especialmente militar; ha mejorado las relaciones con Myanmar y ha comenzado a descongelar las relaciones con Laos. Por otra parte, persevera en su intento de construir una red estratégica en la que desempeñar un papel central. Asimismo, busca fortalecer el despliegue militar en el Sudeste asiático, contemplando ahí el papel de Japón a través de un mayor desarrollo de sus fuerzas armadas, pero igualmente desplegando buques de combate en Singapur o retomando la base militar en la bahía de Subic, en Filipinas. Tampoco es ajena a esta situación la anunciada base de marines en Australia o el impulso a la cooperación con India.

Cabe señalar que el 60% de la flota de los EE.UU. y no menos de seis portaaviones estadounidenses del Pentágono se posicionarán en Asia-Pacífico en fechas próximas. El nuevo dispositivo anunciado evoca inevitablemente una estrategia de “cerco” cuyo objetivo no puede ser otro que contrarrestar el ascenso de la influencia de China en el entorno de la ASEAN, contrariando su estrategia de configuración del llamado “collar de perlas” para asegurar las líneas de navegación más importantes en relación al suministro de energéticos. Tal desarrollo de los acontecimientos revela una actitud que sin duda contribuirá a alimentar la confrontación estratégica entre China y EEUU en el sudeste de Asia, involucrando en ella a todos y cada uno de los países afectados por las tensiones marítimo-territoriales con el gigante asiático.

Con todo, conviene tener presente que la fuerza naval estadounidense evoluciona a la baja. Si en los años cincuenta del siglo pasado disponía de un millar de barcos de primera línea, en 2012 no superaban los trescientos. Vistas las restricciones de sus gastos en defensa y las

dificultades de la economía estadounidense para remontar la crisis, es difícil que pueda mantener su capacidad de influencia a nivel global, a no ser que logre establecer un marco de colaboración activa con sus aliados. Esta circunstancia abre una oportunidad para que Japón pueda liberarse del lastre de las condiciones impuestas por la derrota en la Segunda Guerra Mundial, restableciendo cierto equilibrio en los contenidos y capacidades de su Armada e impulsando una estrategia de defensa mucho más ambiciosa y normalizada, una circunstancia que también preocupa en Beijing.

Japón, superado por China en 2009 como segunda potencia económica del mundo, coincide con EEUU en el objetivo de contener a China. El resto de los países de la zona probablemente preferirían no tener que optar por bando alguno, conformándose con un equilibrio estratégico entre las grandes potencias que proporcione un marco de seguridad estable sin perjudicar las oportunidades económicas y comerciales que brinda China, para todos el mayor referente del progreso experimentado en la región en las últimas décadas.

El reto para China y Japón es evitar el desbordamiento incontrolado del conflicto y garantizar la cooperación y la integración económica

La ambivalencia se reduce

El primer ministro nipón, Shinzo Abe, nada más asumir su cargo tras las elecciones anticipadas de diciembre de 2012, acusó a China de convertir deliberadamente a las empresas japonesas en blanco de su ira. Por ejemplo, en noviembre, la exportación de automóviles japoneses a China se redujo un 68,6% y la exportación total a China se redujo un 14,5%, en comparación con el año anterior. Los turistas chinos a Japón también se redujeron en un 44% en noviembre de 2012 en comparación con el año precedente. El comercio bilateral en 2012 descendió un 3,9% en relación al ejercicio anterior.

La posibilidad de establecer compartimentos estancos parece reducirse a medida que se desbordan las tensiones. China no parece dudar en recurrir a las represalias económicas para responder a Tokio. Para Japón, enfrentado al deterioro de un mercado emergente tan importante, esto supone mayores dificultades para lograr la revitalización de la debilitada economía del país. Pero Beijing es consciente de que la economía es su mejor arma en esta disputa y el ariete esencial para doblegar el comportamiento nipón y retrotraer las relaciones bilaterales a su estado natural.

En tal contexto de incremento significativo de las tensiones, el reto para ambas partes radica no solo en evitar su desbordamiento incontrolado sino en garantizar que la cooperación, y de manera especial la integración económica, preserve su condición de tendencia preponderante en la región. En esa dirección, el entendimiento sino-

japonés es clave, aunque conviva con escenarios singulares de competencia por el aumento de la influencia geopolítica. Y en paralelo, debe enriquecer los contenidos de las relaciones con otros socios de la región, fomentando la confianza a través de la materialización de iniciativas conjuntas. Urge ultrapasar la omnipresencia del comercio y la inversión, utilizándola para fortalecer otros dominios de la cooperación.

De lo bilateral a lo regional y mundial

El progresivo enturbiamiento de las relaciones con China impone a Japón la necesidad de privilegiar una orientación de su acción exterior al Sudeste asiático. En la agenda de la primera visita de Shinzo Abe al extranjero no figura China, ni Corea del Sur o EEUU, sino Indonesia, Tailandia y Vietnam. Tokio quiere intensificar la cooperación económica con los países de la ASEAN, pero sobre todo recabar el apoyo de estos países, muchos de ellos también enfrentados a China por las disputas en el Mar de China meridional, de forma que pueda establecer un cerco de contención en torno a China.

No es anecdótico igualmente el llamamiento efectuado por el ministro de asuntos exteriores de Japón, Fumio Kishida, a las autoridades de Manila para sumar esfuerzos frente a China para garantizar la paz regional. Filipinas fue el destino de su primer viaje al exterior. Manila se halla inmersa en un proceso de modernización militar que incluye el reforzamiento de sus capacidades marítimas con compras a Japón y EEUU.

Nos hallamos, por tanto, ante un gran cambio en la orientación de los parámetros de la seguridad regional, que probablemente reforzará los vínculos estratégicos, políticos y de seguridad, afectando muy especialmente a las relaciones internacionales de Japón, que pretende erigirse en uno de los principales propulsores de dicho cambio.

En paralelo a dicha evolución, cabe mencionar la multiplicación de los procesos de integración regional, situando Asia-Pacífico a las puertas de un salto cualitativo con efectos y repercusiones globales. Ambos procesos representan las dos caras de una misma moneda. La ASEAN (integrada por Brunei, Birmania, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam) aspira a convertirse en una Comunidad Económica en 2015. Por su parte, la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Económica (SAARC, siglas en inglés), que integra a Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka, se plantea la construcción de una unión económica para 2020.

El marco de la cooperación Sur-Sur podría aportar aquí estándares, políticas y objetivos que apunten a la satisfacción de metas centradas en la solución de los problemas endémicos de la región

En enero de 2010 entró parcialmente en vigor la zona de libre comercio China – ASEAN, que se completará en 2015. EEUU impulsa el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, siglas en inglés), excluyendo a China pero incluyendo a toda su periferia y una red de socios con varios países del Pacífico y de las dos Américas. La maniobra se interpreta como una respuesta a las ambiciosas estrategias comerciales chinas. Está por ver no obstante que EEUU sea capaz de aglutinar tras de sí una comunidad de países cultural, política y económicamente tan dispares. Conviene tener presente que en toda la región China cuenta con la presencia tradicional de las redes de chinos de ultramar, con gran influencia a todos los niveles, además de una proximidad cultural nada desdeñable que se suma a la amplia heterogeneidad que caracteriza la región y que dificulta las posibilidades de asentar una cohesión aceptable y duradera.

En suma, la potencialidad de la relación sino-japonesa es tal que de ella pudiera depender el signo de la articulación final de las relaciones en la región asiática, determinando el predominio de fórmulas de entendimiento y asociación con fundamento en las claves de integración regional o, por el contrario, la primacía de los temores frente a China que explicarían el establecimiento de nuevas líneas divisorias que ofrecen a EEUU la oportunidad de preservar su liderazgo e influencia.

Si el avance de las estrategias de integración económica regional refleja en buena medida una apuesta común por una prosperidad sostenida y compartida, pareciera difícil su consolidación en tanto una dinámica paralela pero de signo contrario evoca el fantasma de la fragmentación y el enfrentamiento. En una sociedad global, la solución a los problemas del comercio, del transporte, del agua, de la energía, reclaman espacios para compartir experiencias y aprender de los logros respectivos. El marco de la cooperación Sur-Sur podría aportar aquí estándares, políticas y objetivos que apunten a la satisfacción de metas centradas en la solución de los problemas endémicos de la región, so pena de verse postergados en aras de privilegiar las ambiciones estratégicas individuales y ajenas.

Imposibilitada de facto para evitar el entrismo estratégico de EEUU en la región, a China le convendría impulsar una presencia más diversificada en la zona, capaz de yugular la desconfianza que sugiere su oferta de negociar directamente evitando toda internacionalización de los litigios.

La profunda implicación china, la proximidad geográfica, la suma de proyectos industriales y de infraestructura o el desarrollo de los intercambios comerciales, no contribuyen por si solos a acrecentar la percepción colectiva de mayor estabilidad o seguridad. El hecho de hallarnos en un proceso inacabado de transición, la diversidad de

los actores y la divergencia de sus intereses es causa de tensiones cuya mayor expresión es el rearme que experimenta la región. La transformación de China modifica la ecuación estratégica tradicional alentada por un renacer de su interés por el espacio marítimo que antaño despreció, expresión de un error que hoy se identifica como una de las claves de su decadencia y que por lo tanto procura subsanar.

Conclusión

El nuevo brote de tensión entre China y Japón en torno a las islas Diaoyu/Senkaku es fiel reflejo de los cambios en la significación económica y en la balanza de poder de los países de la zona. La tendencia de Japón es a la baja, mientras que China sigue en alza a pesar de la crisis y sus hipotecas internas, pudiendo afirmarse en los próximos años como la primera potencia económica del planeta. Así las cosas, Beijing difícilmente puede aceptar la renuncia a la defensa de aquello que considera sus derechos históricos contestando la ocupación de facto que realiza Japón desde hace varias décadas. Además, su proyecto de afirmarse como potencia marítima y el aumento de las tensiones en el Mar de China meridional marcan los temores de los países ribereños que no advierten suficientes garantías de racionalidad frente a una China con un poderío creciente y que a medida que aumente verá multiplicadas sus capacidades de presión. Nadie en la zona parece estar en disposición de aceptar el mero retorno a los reinos tributarios de otro tiempo, basados en vínculos de lealtad confirmados por la satisfacción de tributos y no en el detallado trazado de fronteras.

En toda la región está en marcha un proceso de reorganización de las relaciones internacionales agujoneado por el brusco crecimiento de China. La República de Corea está conquistando cada vez más y más posiciones influyentes. De ahí que, el incremento de los ánimos nacionalistas se manifieste tanto en Beijing como en Seúl facilitados por la herencia de un pasado colonial nipón mal digerido que se complementa con la confusión que rodea el atisbo de excusa planteada por Tokio en alguna ocasión en relación a su comportamiento pasado. Por una parte se observa el desarrollo de China y de Corea del Sur, y por otra, la debilidad de Japón, perjudicado por el reequilibrio que experimenta el poder regional. China da a entender a Japón que se propone capitanear sin mesianismos, pero asumiendo las consecuencias de las dimensiones de su territorialidad y el éxito de su proceso. Terminó el período cuando Japón era visto como el líder de la región y tomado como ejemplo a seguir por los demás. De esta manera, el litigio territorial es tan solo la punta visible de otros procesos más profundos.

Asia-Pacífico se ha convertido en la zona de mayor vitalidad económica del mundo. Según el Banco de Desarrollo de Asia, a mediados del presente siglo, la región representará la mitad de la economía global

Si las razones de ambas partes respecto a la titularidad de las islas Diaoyu/Senkaku presentan fisuras, el derecho internacional tiende a favorecer a aquel país que ha ocupado o tomado medidas de diverso tipo para mostrar y ejercer su soberanía. Eso explica el interés de China en nombrar las islas, delimitar su perímetro, confeccionar mapas idóneos, plantear demandas de reconocimiento ante Naciones Unidas, etc. Con todo, no parece probable que China llegue a admitir un arbitrio internacional, aunque pueda trasladar a organismos internacionales sus puntos de vista.

Una gestión de las diferencias por ambas partes que excluya la posición tradicional de aparcar la reclamación y centrarse en la obtención de beneficios tangibles a través de la explotación de los recursos no es aconsejable. Pero tampoco es fácil de materializar. Al parecer, estuvo a punto de lograrse en 2008, frustrándose por algunas reacciones internas de signo nacionalista que siempre encuentran en este asunto un filón electoral que perjudica seriamente la posibilidad de garantizar que los acuerdos lleguen a buen puerto.

Ambos países necesitan con urgencia construir las bases de otro discurso, basado en el fomento de la confianza mutua y la cooperación frente a retos comunes, empezando por las materias de orden humanitario como la respuesta conjunta a los accidentes marítimos o la piratería. Ello hubiera sido posible en tiempos no muy lejanos. Hoy, el cambio de la ecuación estratégica en la región lo aventura difícil, pero no del todo imposible. Valga de ejemplo la experiencia de patrulla conjunta de China, Laos, Myanmar y Tailandia en el río Mekong, en marcha desde diciembre de 2011, y que ha servido para garantizar la protección del transporte de mercancías en una ruta plagada de piratas.

A nadie le conviene un conflicto militar, pero la paz no se garantiza sola. Shinzo Abe, durante su primer periodo de gobierno, visitó China en 2006 para “romper el hielo” que petrificaba las relaciones bilaterales. Frente a los pesimismos que tanto abundan, ahora podría tener una segunda oportunidad. Sea como fuere, los litigios fronterizos no deben tomarse a la ligera, aunque afecten a territorios ciertamente minúsculos.

Por último, cabe señalar que el impacto de estas tensiones en la relación sino-estadounidense es cardinal y los riesgos estratégicos que supone son claros. China pide a EEUU extrema prudencia a la hora de abordar las cuestiones sensibles que afectan a los intereses vitales respectivos, pero el eco de sus peticiones parece débil. Dicha circunstancia explica también el renovado interés de China por aumentar sus lazos con Rusia ante la preocupación por el despliegue del escudo antimisiles de EEUU en Asia-Pacífico. También con India, acelerando la resolución de los litigios fronterizos pendientes y faci-

litando su acercamiento a la Organización de Cooperación de Shanghái.

Asia-Pacífico se ha convertido en la zona de mayor vitalidad económica del mundo. Según el Banco de Desarrollo de Asia, a mediados del presente siglo, la región representará la mitad de la economía global. El PIB total del continente aumentará de los \$16 billones en 2010 a los \$148 billones en 2050. La importancia de los vínculos que China y EEUU puedan establecer en Asia-Pacífico es tal que condicionará el tono general de su relación. Según prime un equilibrio basado en el compromiso con el desarrollo de la región o el antagonismo militar, así crecerán las posibilidades o no de un conflicto abierto entre China y EEUU. Japón y los demás países de la zona debieran terciar para impedirlo.



Referencias bibliográficas

- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico (2013), "Desorden y rearme en Asia-Pacífico", *Análisis del IIEE*, 9 de enero.
- BERANGER, Serge et SXHULDERS, Guy (1998), *Les relations internationales en Asie-Pacifique*, Alban, Paris : Alban
- BLANCHARD, Jean-Marc (2000), "Over the Diaoyu (Senkaku) islands, 1945-1971", *The China Quarterly*, 161, pp.95-123.
- CARRÉE, François (1999), La façade maritime de La Chine populaire et ses activités littorales, *La Chine et les Chinois de la diáspora*, Paris, SEDES-CNED, pp.263-295.
- COLIN, Sébastien (1999), « Le litige frontalier entre la Chine et le Japon: espace économique et espace stratégique, Essai de réflexion géopolitique et géostratégique » en *Asie orientale*, Université Lumière-Lyon 2, T.E.R. de Géographie, 336 p.
- DELAMOTTE, Guibourg, GODEMENT, François (2007), *Geopolitique de l'Asie*, Paris : éditions Sedes.
- ITO, G.(2003), *Alliance in Anxiety: Detente and the Sino-American-Japanese Triangle*, Londres: Routledge.
- KLEINE-AHLBRANDT, Stephanie (2013), "A Dangerous Escalation in the East China Sea", *The Wall Street Journal*, 5 de enero de 2013. Accesible en: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/china/op-eds/kleine-ahlbrandt-dangerous-escalation-east-china-sea.aspx> (Fecha de consulta: 16 de enero de 2013).
- LACOSTE, Yves (1999), «Littoral, frontières marines », *Hérodote* 93, p.3-15.
- LIU Jianguo (2012), "Armed Intervention by Japan over the Diaoyu Islands: Intentions and Legal Constraints", en *China International Studies*, September/October 2012.
- MA Zhengang (2012), "Sino-US Relations : Present and Future," en *China International Studies*, July/August 2012.
- MACKINLAY FERREIROS, Alejandro (2011), *Las ambiciones marítimas de China*, IIEE.
- OKANO-HEIJMANS, Maakie, *Japan's Security Posture in Asia: Changing tactics or strategy?*, Instituto per gli Studi di Politica Internazionale, Julio 2012.

RIOS, Xulio (2005) (ed.), *La política exterior de China*, Barcelona: Bellaterra edicions.

RIOS, Xulio (2013), "Las crisis en los mares de China, implicaciones geopolíticas y en materia de seguridad", en *Panorama Estratégico 2013*, Madrid: CESEDEN-IEEE.

TANG Jiaxuan (2012), "Towards New Vistas for the China-Japan Strategic Relationship of Mutual Benefit", en *China International Studies*, July/August 2012.

ZHAI Xin (2012), "Motives of the Japanese Democratic Government's "Nationalization" of the Diaoyu Islands", en *China International Studies*, September/October 2012.

Mapa: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Topographic15deg_N20E120.png
http://www.google.es/imgres?imgurl=http://prensalibre.com/internacional/Localizacion-islas_PREIMA20120910_0154_37.jpg&imgrefurl=http://prensalibre.com/internacional/Japon-China-diplomacia-EEUU_0_771522955.html&h=322&w=473&sz=22&tbnid=gjSYr705vPAaUM:&tbnh=90&tbnw=132&prev=/search%3Fq%3Dmapa%2Bislas%2Bdiaoyu%26tbm%3Disch%26tc%3Du&zoom=1&q=mapa+islas+diaoyu&usq=__TmdzRUyhdXPar485DIUK7_sAhCc=&docid=n529z5YklcCUtM&hl=es&sa=X&ei=f9z2UOamEMuV0QWDhIGYDg&sqi=2&ved=0CGUQ9QEwCA&dur=640

Fuente: <http://blogs.perfil.com/lamuralla/tag/diaoyu/>

La guerra civil siria en clave regional: el impacto en los países vecinos

Rosa Meneses

Periodista de El Mundo, especializada en Magreb y Oriente Medio



Dos años cumple Siria sumergida en lo que hace tiempo que dejó de ser una revolución para convertirse en una guerra civil, en una lucha por el poder. El conflicto ha sobrepasado sus fronteras y ha extendido sus consecuencias a los países vecinos. Turquía, Irak, Israel, el Líbano y Jordania viven cada uno a su manera los efectos colaterales de la contienda. Crisis de refugiados, pérdidas económicas, amenazas a la seguridad, tráfico de armas y de yihadistas y el riesgo de contagio de la violencia planean sobre los gobiernos regionales. Cada uno se enfrenta con sus propios miedos y medios a la guerra que llama a sus puertas.

Podemos calcular que el 15% de la población del país ha dejado su hogar a causa de la guerra

Más de 70.000 personas han muerto como consecuencia de los enfrentamientos entre el ejército que defiende el *statu quo* de Bashar Asad y los grupos armados de diferentes ideologías que integran el Ejército Libre de Siria (ELS). Lo que empezó en marzo de 2011 como una revuelta pacífica contra la dictadura, al calor de la Primavera Árabe, ha evolucionado en uno de los conflictos más sangrientos que ha vivido la región en los últimos años. Una de las primeras consecuencias a las que se enfrentaron los países vecinos fue la crisis de refugiados. Un millón de refugiados se reparten a lo largo de las fronteras, a razón de 5.000 personas saliendo del país cada día, según señaló el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en enero de 2013. Se estima que los desplazados internos llegan a los 2.5 millones. Si sumamos refugiados y desplazados podemos calcular que el 15% de la población del país ha dejado su hogar a causa de la guerra.

A la crisis humanitaria, que sin embargo ha sido insuficiente para alentar una mayor implicación de la comunidad internacional en una solución al conflicto, se une la inseguridad que se ha apoderado de todos estos países. La violencia acecha las fronteras. El pasado agosto se publicaron los resultados de un simulador de la guerra en Siria organizado por varios *think-tank* estadounidenses (entre los que está la prestigiosa Brookings Institution). El ejercicio acabó con el colapso total de Siria como Estado, con las fuerzas militares turcas apoyando una intervención, pero sin controlar el país vecino, con Irak sumergiéndose a los niveles de violencia de 2006 y con el Líbano evolucionando hacia el enfrentamiento sectario (Pollack, 2012). El simulacro implicó a tres equipos de Turquía, EEUU y Arabia Saudí, que sorprendentemente se mostraron satisfechos con este escenario y lo interpretaron como un éxito para sus intereses estratégicos.

Aunque el simulacro fue realizado a finales del pasado junio de 2012, cada día que pasa sin que la situación en Siria se solucione pone a la región más cerca de aquellos resultados (Meneses, 2013). En marzo de 2013, el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon advirtió de que “la solución militar en Siria está conduciendo a la disolución del país”. La comunidad internacional realiza continuos llamamientos a una solución negociada. Al presidente sirio, Bashar Asad, se le llena la boca con ofertas de diálogo que no tienen ninguna base real, porque a continuación reitera que no dejará el poder. Mientras, en el campo de la oposición, su presidente, Moez al Jatib, sorprendió a sus propios seguidores mostrándose dispuesto a dialogar con el régimen. Sin embargo, sobre el terreno, ninguna de las partes muestra signos reales de estar preparada para una paz negociada.

La crisis siria implica cada vez más directamente a los países vecinos, inmersos en una espiral que les arrastra a la inestabilidad interna.

Turquía, la clave

La actual contienda en Siria comenzó en marzo de 2011 como una revuelta pacífica en la que los ciudadanos de a pie se manifestaban para exigir la liberación de los presos políticos y una verdadera apertura democrática en el país. Demandaban el levantamiento de las leyes de emergencia, vigentes desde 1963, y elecciones plurales. El régimen sirio respondió con métodos que ya había utilizado en el pasado: arrestos masivos, brutales interrogatorios y torturas y el uso de munición y francotiradores contra los manifestantes. Mientras el presidente, Bashar Asad, hablaba de “reformas”, en la calle se escuchaban los disparos. Hacia el mes de junio, se estimaba que habían muerto 1.400 personas y más de 10.000 habían sido detenidas.

En estos primeros meses de crisis, Turquía se implicó activamente en lo que se define como “diplomacia por la puerta de atrás” y trató de persuadir al régimen de que realizara reformas y atendiera las demandas del pueblo. El Gobierno de Recep Tayyip Erdogan creía que la relación especial que mantenía con Damasco podría desembocar en una exitosa mediación. En junio de 2011, Asad aceptó verbalmente las reformas propuestas y permitió el regreso de los Hermanos Musulmanes, aunque se negó a reconocerlo como partido político. La mediación turca prosiguió, al tiempo que Ankara tuvo que tomar cartas en otros asuntos.

Uno de ellos fue el éxodo de miles de sirios que se instalaron en su territorio huyendo de los enfrentamientos. En esas fechas, Turquía se convirtió en el principal país receptor de refugiados sirios y en un importante proveedor de ayuda humanitaria. La inseguridad general, el hambre y las necesidades de atención médica hicieron que cada vez más familias cruzaran las fronteras. Ankara admitió en su territorio a los refugiados y pronto empezó a construir campos para albergarlos, además de organizar servicios sanitarios y de educación. Así, a principios de 2013, Turquía acogía a más de 177.000 refugiados.

Aunque oficialmente Turquía ha adoptado un discurso de apoyo a los refugiados, la crisis humanitaria pesa en las arcas del Estado. El ministro de Finanzas turco declaró, en respuesta a una pregunta en el Parlamento, que el Gobierno ha gastado 533 millones de liras (unos 225 millones de euros) en cubrir las necesidades de los civiles sirios en su territorio a lo largo de 2012. Además, algunas zonas fronterizas se han visto sacudidas por tensiones sociales. Dados los fuertes vínculos demográficos entre el sur de Turquía y el norte de Siria, algunas comunidades han visto alterados sus equilibrios. En Turquía viven medio millón de árabes alauíes –la misma secta del islam chií a la que pertenece Bashar Asad y su núcleo de poder-, también llamados nusairíes. La mayoría de ellos reside en la provincia de

Turquía ha sido el Estado bandera que ha intentado movilizar a la comunidad internacional para que apoye cada vez más a la oposición contra Asad

Hatay. Incondicionales de Asad, los alauíes turcos han protagonizado manifestaciones en el sur. Un eventual colapso del régimen afectará también a la seguridad de los alauíes turcos y quizá traiga represalias contra esta comunidad más allá de las fronteras sirias, lo cual preocupa en Ankara. Crecen también las tensiones entre la población turca y los refugiados sirios, especialmente en las ciudades fronterizas donde se albergan los campos de acogida.

Así, no es de extrañar que el Gobierno de Erdogan sea un gran defensor de establecer una zona de exclusión aérea que lleve a la creación de un área segura en el norte de Siria donde puedan albergarse los campos de refugiados y se haga llegar la ayuda humanitaria. Desde marzo de 2012, el primer ministro Erdogan está apelando a Naciones Unidas para que establezca esta zona segura y sus instancias han ido 'in crescendo' a medida que va aumentando también la cifra de refugiados. Hay que recordar que Turquía presionó para crear una zona de seguridad en el norte de Irak después de la Guerra del Golfo de 1991, cuando 400.000 kurdos iraquíes cruzaron las montañas hacia Turquía. Entonces, con el respaldo de Estados Unidos, la ONU montó la Operación Proveer Confort para reinstalar a los kurdos en una zona en el norte de Irak y protegerlos allí. Ankara pagó un alto precio: la zona segura pronto se convirtió en un santuario para el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), la guerrilla kurda que lucha contra el Gobierno turco por una autonomía del Kurdistán.

Ahora, hay similares advertencias sobre los kurdos de Siria. El resurgimiento de la violencia del PKK en el sureste de Turquía es la repercusión más severa del conflicto sirio para Ankara. Desde su reactivación en el verano y el otoño de 2012, Turquía teme que el PKK explote el conflicto en Siria para infiltrar armas y milicianos y ha emprendido negociaciones con su líder, Abdulá Ocalan (encarcelado en una prisión turca) con la esperanza de obtener un alto el fuego. Más aún, el Gobierno turco acusó a Asad de "jugar la carta kurda" con su retirada de las zonas kurdas del norte y el noreste de Siria ese verano. Aunque los propios kurdos de Siria se encuentran divididos, lo cierto es que ni apoyan totalmente a los rebeldes sirios ni se han alineado con el régimen. Hay, pues, un peligro latente de conflicto entre árabes y kurdos en Siria.

En el aspecto militar, aunque no está dispuesta a intervenir unilateralmente, Turquía ha sido el Estado bandera que ha intentado movilizar a la comunidad internacional para que apoye cada vez más a la oposición contra Asad. Si al principio trató de mantener la relación especial que mantenía con el presidente sirio, Ankara se ha acabado convirtiendo en el principal valedor de la oposición. En Estambul se formó precisamente el Consejo Nacional Sirio, coalición de varios grupos de la oposición. Mientras, los desertores del Ejército del régimen iban desfilando por las fronteras turcosirias para crear allí el

Ejército Libre de Siria (ELS), principal aglutinador de los grupos armados contra Asad. Su Comando Central tiene sala de operaciones en la base de la OTAN de Incirlik (al sur de Turquía), donde recibe cooperación de Arabia Saudí y Qatar, además de asistencia no letal de EEUU y la Unión Europea. El ELS cuenta con una base en Antaquia, donde organiza los suministros de armas y munición, trata a los milicianos heridos y funciona como base de descanso.

Tal implicación le ha costado a Turquía cierta vulnerabilidad en la frontera a los ataques del régimen sirio. Por ello, el Gobierno de Erdogan apeló a la OTAN para el despliegue de misiles antiaéreos Patriot. En octubre de 2012, el Parlamento turco aprobó una moción autorizando el despliegue de sus fuerzas armadas “en países extranjeros”, un mandato vago pero con un objetivo único: Siria. El detonante fue el bombardeo con morteros que sufrió días antes el pueblo fronterizo de Akçakale, en el que murieron cinco ciudadanos turcos. Desde entonces, más localidades turcas a lo largo de la línea de demarcación han sufrido el impacto de la guerra. Pero desde meses antes, Turquía ya sabía lo que era estar al borde del enfrentamiento armado con su vecino. En junio de 2012, cuando Siria derribó un caza turco matando a sus dos pilotos, la internacionalización del conflicto parecía inminente. Entonces, Ankara advirtió que cualquier “objetivo militar” que se aproximara desde Siria sería considerado una amenaza. La moción aprobada en octubre era sólo un paso más en la “militarización” de la política turca hacia Siria (Cagaptay, 2012). El Gobierno de Erdogan ha desplegado personal y equipamiento a lo largo de la frontera.

Turquía también acudió a la OTAN, organización de la que es Estado miembro y que deberá responder si el país es atacado, según el artículo 5 de la Carta de la Alianza Atlántica. A finales de enero, seis baterías antiaéreas de misiles Patriot fueron desplegadas a lo largo de la frontera bajo los auspicios de la Alianza. Herencia de la I Guerra Mundial, Turquía y Siria comparten una frontera fuertemente minada que dificultaría el paso de tropas. Ambos países, desgajados del Imperio Otomano, navegaron por turbulentas relaciones hasta que la llegada de Bashar Asad al suceder a su padre cuando falleció, en 2000, supuso la “normalización” de las relaciones.

Asad y Erdogan suscribieron varios acuerdos de cooperación, incluido el que establecía en 2007 una zona de libre comercio. El volumen comercial entre ambos países creció de los casi 600 millones de euros en 2006 a los 1.800 millones en 2010, además de un fuerte incremento del turismo. Así, la guerra en Siria y el desacuerdo de Turquía con el régimen de Asad ha supuesto también un fuerte impacto económico para ambos países (Ilgit y Davis, 2013). Cuando las condiciones de seguridad comenzaron a empeorar, Ankara cerró su frontera al tráfico comercial.

Jordania: la conexión yihadista

La guerra en Siria está siendo tan desestabilizadora para Jordania como económicamente costosa. Jordania es el país que más refugiados acoge, más de 240.000, contando los que están oficialmente registrados y los que aún esperan registro, según cifras de ACMIR. En el verano de 2012, el Gobierno abrió el campo de Zaatari, cerca de la localidad norteña de Mafraq, que está en su máxima capacidad. Pero la mayoría de refugiados que han entrado en el país han evitado Zaatari y se han instalado en las ciudades. Según el primer ministro, Abdulá Nsur, más de 300.000 sirios han entrado en Jordania desde que comenzó la guerra y se estimaba que este marzo alcanzarían el medio millón.

Aunque el campamento de Zaatari está administrado por el ACNUR, los esfuerzos de la agencia no tienen un respaldo económico. Esto deja un gran peso financiero a Amán, que ha recibido menos de 200 millones de dólares, cuando construir el campo y albergar a los civiles le ha costado hasta ahora entre 500 y 600 millones, según Nsur. Las condiciones en Zaatari son muy pobres y, aunque se provee a los refugiados de servicios básicos (comida, refugio y educación), éstos son muy rudimentarios. Hasta el punto en que este enero, los habitantes del campo quemaron sus propias tiendas para quejarse de las miserables condiciones. El duro invierno ha tenido drásticas consecuencias para la población refugiada. Las inundaciones del pasado enero dañaron 500 de sus 4.500 tiendas y una familia entera de siete miembros murió cuando su lámpara de keroseno prendió fuego a la jaima. Varios niños han muerto también de hipotermia.

Los pocos fondos que recibe Jordania para atender a los refugiados sirios, unido a la crisis económica que vive el país presentan un grave problema. No hay que olvidar que el reino hachemí tiene un déficit del 30% en el presupuesto del estado de 2012 y que la implementación de un programa de austeridad ha traído recortes muy impopulares que han hecho a los jordanos salir a la calle a protestar por los mermados subsidios al combustible o a los alimentos.

En un país donde los recursos hídricos son muy escasos, el impacto de los refugiados sirios agrava el problema. El campo de Zaatari consume unos 1.400 metros cúbicos de agua al día y –aunque el consumo per cápita de un refugiado es menor que el de un ciudadano jordano– la instalación del campo ha restado agua potable a los residentes de la zona. También ha aumentado el consumo de agua en las ciudades, debido a la llegada de muchos refugiados sirios que se han instalado en ellas. Y los precios de los alquileres en Aman –una de las ciudades más caras de Oriente Próximo– se han visto incrementados.

La guerra en Siria está siendo tan desestabilizadora para Jordania como económicamente costosa. Jordania es el país que más refugiados acoge, más de 240.000

Las autoridades temen un flujo masivo de refugiados en sus fronteras y el ministro de Información, Samih Maaytah, ya ha advertido de que si el régimen de Asad cae o la situación se hace más caótica de lo que ya es, Jordania cerrará sus fronteras a los sirios para facilitar ayuda humanitaria en el otro lado de la línea de demarcación.

Jordania lleva meses intentado evitar el impacto de la Primavera Árabe. Es cierto que las protestas por la insatisfacción ante la crisis económica y la corrupción rampante en el Gobierno no han sido masivas, pero en los últimos meses, la monarquía se ha visto salpicada por algunas acusaciones. Ha influido que hasta ahora, la respuesta de las fuerzas de seguridad ha sido limitada, que la oposición islamista es débil y el hecho de que los palestinos, la mayoría de la población, ha preferido no tomar parte en las protestas y los transjordanos (los jordanos que habitaban el territorio antes de la llegada de los refugiados palestinos en 1948) se mantienen leales a la monarquía hachemí porque creen que una revolución podría dar más poder a los palestinos de origen. Parece que el espejo sirio ha servido para que los jordanos se muestren cautelosos. Mientras, el rey Abdalá II compra un precioso tiempo para intentar solventar los problemas económicos y la corrupción en el seno de las instituciones. Una caída de Asad tendría un rápido impacto en el paisaje político jordano.

Pero mientras tanto, la prioridad para las autoridades es mantener el control de la frontera con Siria. Representa una amenaza directa para la seguridad nacional en Jordania el tráfico ilícito de armas y milicianos en la línea de demarcación jordano-siria. Decenas de yihadistas jordanos viajan al país vecino para luchar contra Asad (Luck, 2012). Como ya ocurrió con Afganistán e Irak, la guerra en Siria supone el nuevo foco del yihadismo internacional y unidades de países como Libia o Jordania están combatiendo en los batallones salafistas que apoyan a los rebeldes.

Como ya lo tuvieron en Irak (recordemos que Abu Musab Zarqawi, líder de Al Qaeda en Irak muerto en 2006 era jordano), los jordanos están teniendo especial relevancia y liderazgo en Siria. Son el contingente más numeroso de las milicias yihadistas internacionales –que cuentan con varios cientos de efectivos venidos de Arabia Saudí, Irak y Yemen, además de Jordania (Luck, 2013) y de países occidentales como Francia o España. El Movimiento Salafista Yihadista Jordano dice tener unos 400 veteranos. Con experiencia en Irak y Afganistán, casi todos luchan en las filas de Jabhat al Nusra en Damasco, Daraa y Aleppo, pero también hay jordanos en Liwa al Tawhid, el batallón del ELS que lidera los combates en Aleppo. Una treintena de jordanos ha perdido la vida luchando en Siria en estos dos años, según el Movimiento Salafista Jordano.



“Los grupos militantes salafistas yihadistas son una de las varias amenazas a las que se enfrenta Jordania en el marco de la crisis siria y estamos haciendo todo lo posible para controlarla”, afirmó el portavoz del Gobierno de Amán, Samih Maaytah. Mientras el número de militantes que cruza la frontera no para de incrementarse, las autoridades han reforzado la seguridad multiplicando el número de patrullas en el norte. Las detenciones de los que intentan cruzar están a la orden del día.

Las decenas de yihadistas que se unen a los rebeldes sirios cada día amenaza también con convertir la batalla contra Asad en una *guerra santa* regional. Los servicios de seguridad jordanos han abortado varias operaciones de Al Qaeda que pretendían atacar misiones diplomáticas occidentales en Amán y centros comerciales utilizando armas y explosivos traídos de contrabando desde Siria. Los yihadistas traen consigo una agenda global y algunos grupos ya han hecho llamamientos a favor de llevar a cabo acciones en los estados vecinos. Además de Jordania, Turquía y Líbano podrían ser objetivo.

La fractura entre suníes y chiíes es lo que hace que los resultados de la guerra en Siria puedan ser peligrosos para Irak

Irak, el peligro de contagio

Muchos han ligado la creciente inestabilidad en Irak con el contagio de la guerra en Siria. Sin embargo, las protestas y la oposición de los musulmanes suníes hacia el Gobierno del primer ministro chií Nuri al Maliki tienen raíces en la política local y en las líneas defectuosas de la convivencia de las diferentes comunidades en Irak. Desde la caída de Sadam Husein, los chiíes –mayoría en el país– gobiernan Irak y muchos suníes –antiguo grupo en el poder– se sienten marginados. En diciembre de 2012, la ira suní estalló en forma de protestas haciendo temer un nuevo conflicto sectario que se une a los problemas que el Gobierno chií de Bagdad ya tiene con los kurdos en la zona semiautónoma del norte. Las manifestaciones estallaron después de que varios guardaespaldas y personal bajo el mando del ministro de Finanzas, Rifaat al Esawi, fueran detenidos bajo cargos de “terrorismo”. La comunidad suní vio estas detenciones como una muestra más del cerco hacia su secta por parte de los dirigentes chiíes. Enero fue un hervidero de protestas: los suníes bloquearon autopistas y tomaron las calles de sus bastiones de todo el país, en una suerte de desobediencia popular ante lo que consideran el abuso de poder de Maliki. Los suníes demandan la suspensión de las leyes antiterroristas, que creen que señalan a los miembros de su comunidad injustificadamente. Ya hace un año, el país vivió otra crisis cuando las autoridades intentaron detener al vicepresidente suní Tareq al Hashemi, acusado de dirigir escuadrones de la muerte. Al Hashemi huyó del país y fue luego sentenciado a muerte ‘in absentia’.

Irak es un Estado frágil en situación de postconflicto. Desde la retirada de las tropas estadounidenses en diciembre de 2011, el Gobierno –una coalición de partidos chiíes, suníes y kurdos– está en una situación de bloqueo sobre cómo compartir el poder. Mientras los suníes se quejan de estar marginados, los chiíes –que durante el régimen de Sadam Husein no tuvieron ninguna representación en el poder a pesar de ser la mayoría en el país– afirman que los suníes están presentes en puestos importantes como el presidente del Parlamento. En esta situación de fragilidad, el caos en que está inmerso Siria no le beneficia. Si el régimen alauí de Bashar Asad –en la órbita chií– se colapsa, la estabilidad en muchas zonas del centro-norte de Irak se resentirá.

En Irak, suníes y chiíes ven el conflicto en Siria desde prismas distintos. Para los chiíes, en el poder, se trata de un acontecimiento negativo. Influidos por su condición de víctimas del régimen de Sadam Husein, los chiíes creen que la guerra en Siria es el comienzo de una revancha suní y temen que haya un contagio a Bagdad. Maliki ha intentado abogar por una solución negociada entre Asad y la oposición. Al tiempo, su Gobierno –teóricamente neutral– ha permitido que fluya a través de Irak la asistencia enviada desde Teherán a Asad, incluso tolerando el paso de milicias chiíes iraquíes como Asaib ahl al Haq (respaldadas por Irán) hacia Siria para ayudar al régimen (Knights, 2013). La política pro Asad de Maliki quedó clara a principios de marzo cuando el Gobierno de Bagdad cerró la frontera después de que los rebeldes tomaran el segundo puesto fronterizo con Irak. Los enfrentamientos entre insurgentes sirios y soldados pro Asad involucraron al ejército iraquí del lado del régimen en el puesto fronterizo de Yaarabiyah-Rabia. Los combates que se prolongaron varios días y provocaron la muerte varios soldados iraquíes y de decenas de militares sirios fueron la constatación más clara de que la guerra siria puede abrir una brecha en Irak, mientras que ya se intuye la fractura entre una hipotética nueva Siria post Asad y sus vecinos iraquíes.

Por su parte, los suníes de Irak perciben el conflicto a sus puertas como una luz al final del túnel, como la primera señal para zafarse de la influencia de Irán. Esta comunidad retrata a Maliki como una marioneta de Teherán y denuncia los intentos de la mayoría chií para excluirles de las esferas de poder. La creciente fuerza con que se están desarrollando las protestas en las provincias de Anbar, Ninive y Saladino (donde se han llegado a ondear banderas del Ejército Libre de Siria), hace aumentar las esperanzas entre estas comunidades de un futuro en el que puedan aliarse con un potente Estado suní al otro lado de la frontera. Esta fractura entre suníes y chiíes es lo que hace que los resultados de la guerra en Siria puedan ser peligrosos para Irak.

El Líbano convulsionado

A finales de enero, Israel bombardeó a las afueras de Damasco un convoy que transportaba armamento antiaéreo perteneciente a Hizbulá, la milicia chií libanesa. Era la última indicación de que la organización libanesa está directamente envuelta en la guerra siria. Pero también quedaba patente que el Partido de Dios estaba utilizando el caos en la vecina Siria para incrementar su arsenal en casa. Siria ha sido históricamente uno de los principales apoyos financieros y logísticos de Hizbulá. El otro vértice del triángulo es Irán, cuya Guardia Revolucionaria entrenó y armó a los guerrilleros que se enfrentaron a Israel durante la ocupación de los ochenta. En 2006, Hizbulá sostuvo una guerra con Israel que dejó devastado el sur del país, pero cuya victoria pudo atribuirse su líder, Hasan Nasrala. El apoyo de Damasco y Teherán fue clave.

Ahora, el régimen de Asad depende cada vez más de la ayuda del grupo libanés para suprimir la rebelión. Desde el inicio de las protestas, Nasrala se pronunció a favor del régimen de Asad. Pero la milicia chií no reconoció haber tenido ningún papel militar en el país. En agosto de 2012, el Departamento del Tesoro de EEUU puso a Hizbulá en su lista negra por “entrenar, asesorar y ayudar con apoyo logístico al Gobierno de Siria” (Levitt, 2013). Para EEUU, Hizbulá está ahora devolviendo a Damasco sus favores y hay una gran presión para que Europa le designe como grupo terrorista.

En octubre de 2012, la Casa Blanca informó al Consejo de Seguridad de la ONU de que “los milicianos de Nasrala son parte de la maquinaria asesina de Asad”. Un informe de Naciones Unidas confirmó este extremo dos meses después: los hombres del Partido de Dios estaban en Siria del lado del régimen. Hizbulá estableció en noviembre campos de entrenamiento y, junto con los Guardias Revolucionarios iraníes, se estima que ha entrenado a unos 60.000 efectivos para proteger las comunidades alauíes en la costa del noroeste sirio (Nisman y Brode, 2013). Los soldados de Hizbulá están desplegados también en la frontera siriolibanesa, con el fin de proteger a las comunidades chiíes de los ataques de los rebeldes más sectarios. Allí se han registrado enfrentamientos entre ambas fuerzas en los últimos meses.

Si bien al principio, Hizbulá se constreñía a paliar en sus fronteras los ataques rebeldes, en los últimos meses, ha expandido sus acciones a Siria y ha enviado a la ‘joya de la corona’, sus unidades de fuerzas especiales. La rama militar de la organización chií cuenta con entre 2.000 y 4.000 soldados profesionales y miles de reservistas. Varios informes aseguran que esas fuerzas especiales combaten en el país vecino (Nisman y Brode, 2013), en concreto, cuatro unidades que suman unos 1.300 hombres se han desplegado en las ciudades más importantes.

El impacto de la guerra siria en el Líbano se traduce también en el flujo de refugiados y en consecuencias económicas, pero el riesgo más alto es que el conflicto se traslade físicamente a las ciudades libanesas

Sin embargo, Hizbulá también podría pagar un precio por su apoyo incondicional a Asad, convertido en un paria insalvable para los países árabes. Para una organización que históricamente ha querido identificarse a sí misma con los desposeídos, respaldar a un régimen que brutaliza a su propia población arriesga esa imagen de resistencia contra la injusticia. Es evidente que la imagen no es la prioridad y sí que lo es intentar prevenir la caída de Asad. Si esta se produjera, Hizbulá tiene mucho que perder. Un gobierno de mayoría suní en Siria no será muy amistoso con la milicia chií. Más allá, su implicación en la guerra siria puede tener costes para el grupo y su presencia como partido político y organización social en el Líbano.

Pero también arriesga mucho apoyando a Asad. Para empezar, Hizbulá viola el compromiso de las fuerzas políticas del Líbano de mantenerse neutrales frente al conflicto sirio. Para un país como el Líbano, siembre bajo la sombra expansiva de la Gran Siria, esta neutralidad significa preservar el precario equilibrio sectario y evitar una deriva hacia un conflicto similar a la guerra civil que devastó el país entre 1975 y 1991.

El impacto de la guerra siria en el Líbano se traduce también en el flujo de refugiados y en consecuencias económicas. Pero el riesgo más alto es que el conflicto se traslade físicamente a las ciudades libanesas (Meneses, 2012) y una de las llamadas de atención más claras de que Asad puede llevar la guerra al corazón del Líbano fue el atentado, el 19 de octubre de 2012, que mató a Wissam Hassan, jefe del espionaje libanés y enemigo declarado del clan Asad. El Líbano –que hasta 2005 estuvo dominado por las políticas dictadas por Damasco, capital que mantuvo incluso una ocupación militar hasta su precipitada retirada tras la *Revolución de los Cedros* surgida como consecuencia del asesinato del ex primer ministro Rafik Hariri (del que se acusó al régimen de Asad)– siempre está al borde de que sus equilibrios sectarios se vean trastocados como consecuencia de la guerra en Siria. Desde que estalló la revolución, el conflicto entre prosirios y antisirios en el Líbano ha cobrado nuevos bríos. En la memoria, la guerra civil que sumergió al Líbano en una espiral de violencia cuyos peligros nunca se han disipado por completo.

Con más de 250.000 refugiados sirios en su territorio, el Líbano –cuya población no llega a los cinco millones– es junto con Jordania el país que más exiliados acoge. A diferencia de los otros países, el Líbano no ha construido campos de refugiados para los sirios. Éstos intentan, pues, buscar casas en las que vivir (más del 60% de los refugiados paga un alquiler) y hay un gran número de ellos que se han instalado en edificios abandonados o en construcción e incluso muchos se han mudado a alguno de los 12 campos de refugiados palestinos que hay en el país, ya que es ilegal levantar tiendas. La mayoría de los sirios se han establecido en la Bekaa, en Trípoli y en

El mejor escenario para Israel es el establecimiento de un régimen secular en Damasco, pero existe una preocupación muy alta sobre qué gobierno sustituirá al actual

Sidón, donde el mercado inmobiliario ha experimentado una subida de precios de hasta el 44%. Con más de 400.000 refugiados palestinos en el país, el Gobierno libanés es muy sensible a la perspectiva de que los refugiados sirios se conviertan en expatriados a largo plazo. Todo esto hace que sus condiciones de vida sean muy precarias y que carezcan de ayuda básica. El 50% de los refugiados no recibe tratamiento médico básico y el 63% de los refugiados sin registrar no tiene acceso a ninguna asistencia (MSF, 2013). El Gobierno libanés ha pedido a la comunidad internacional unos 140 millones de euros al año para asistir a los refugiados.

Además del dinero que Beirut requiere para gastarlo en ayuda humanitaria, la caída del turismo como consecuencia de tener una guerra a sus puertas ha dañado la economía nacional. Las cifras de visitantes son las peores desde 2008. El turismo de otros países árabes –que representa el 40% del consumo en el país de los cedros– prácticamente ha desaparecido. También las exportaciones se han resentido y el tráfico de productos de importación que antes llegaban de Siria tiene ahora que depender exclusivamente del caro tránsito marítimo.

Israel, la política de perfil bajo

Durante décadas, Israel consideró a Siria como el peor de sus enemigos árabes y después de la guerra de 1967, la ocupación de los Altos del Golán se convirtió en el principal contencioso entre ambos países. Con el proceso de paz abierto en 1991 en Madrid, pareció abrirse una vía de negociación, que finalmente fracasó hacia el año 2000. Con la llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos, Washington realizó un intento de abrir relaciones con Damasco. En 2010, Obama lanzó una iniciativa para restablecer las negociaciones sirio-israelíes, de modo que se consiguió que el Gobierno del primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, se reuniera en secreto con el régimen de Asad. La mediación parecía seria, pero en marzo de 2011 estalló la rebelión siria y el proceso se paró en seco.

Así, si en un principio Israel hubiera tenido la tentación de preferir que Asad permaneciera en el poder antes que enfrentarse a un sucesor desconocido, esta aproximación pronto se reveló inválida. Aunque Israel tiene pocas vías de influir en el curso de los acontecimientos en el país vecino, sus líderes prefieren la marcha del dictador sirio. La principal razón es que creen que conducirá al debilitamiento de Irán, que se quedaría sin un aliado clave en la región. Al mismo tiempo, Israel ve una ventana de oportunidad de restablecer su conexión con Turquía y acordar un punto de vista común para estabilizar Siria. El mejor escenario para Israel es el esta-

blecimiento de un régimen secular en Damasco, pero existe una preocupación muy alta sobre qué gobierno sustituirá al actual. Israel es consciente de que el vacío que deje Asad podría ser llenado por un frente islamista más hostil a sus intereses de lo que era el presidente sirio y que, añadido al Gobierno islamista en Egipto, constituiría un grave problema que influiría en el conflicto palestino-israelí.

Los líderes israelíes se centran en el foco de inseguridad que el deterioro de la situación en Siria provoca en su frontera y en las consecuencias que tendría la caída de Asad en el eje Irán-Hizbulá-Siria. Y es que otra de las razones por las que Israel no llorará la salida de Asad del poder, es que dejaría a Hizbulá sin un apoyo clave. Le preocupa especialmente que la milicia chií trate de aprovechar el caos en Siria para adquirir armas estratégicas (radares, misiles tierra-tierra o tierra-aire). En términos generales, es consciente de que el arsenal de misiles, cohetes y armas químicas que posee Asad puede caer en manos de grupos yihadistas o del propio Hizbulá, que podrían utilizar estos elementos para amenazar a Israel. Después de enfrentarse a Hizbulá en una guerra en 2006, Israel vigila de cerca al Partido de Dios y sus arsenales de armas. Esto llevó al bombardeo de un convoy cerca de Damasco a finales de enero, en lo que fue la primera intervención directa de Israel en el conflicto. Recordemos que, en 2007, Israel ya actuó de la misma manera bombardeando lo que sospechaba era un reactor nuclear en construcción en el noreste de Siria.

Israel ha estado todo este tiempo intentando jugar un perfil bajo con respecto a la guerra en Siria en los foros internacionales. Salvo por el incidente del Día de la Nakba de 2011, hasta entonces, la rebelión en Siria había tenido un nulo impacto en Israel. En aquel mes de mayo, miles de palestinos se agolparon en la valla que separa el Golán de Siria. Algunos consiguieron pasar al otro lado. Cuatro palestinos resultaron muertos y varios heridos, en la reacción de unas fuerzas armadas israelíes cogidas por sorpresa y mal equipadas.

Salvo por esos incidentes aislados, Israel ha guardado silencio todo este tiempo. Es consciente de que expresar simpatía por los rebeldes sirios sólo podía perjudicarles en el interior y el exterior de Siria. Sin embargo, los altos cargos israelíes no han dejado de criticar la pasividad de Occidente frente al apoyo activo de Irán, Rusia y Hizbulá, argumentando que esta inacción de EEUU y Europa ha conducido a fortalecer a los islamistas y a radicalizar el conflicto con la llegada de grupos yihadistas (Herzog, 2013). También mira a sus vecinos con inquietud. Sabe de la inestabilidad que la crisis siria está llevando a Jordania, un país de gran importancia estratégica para Israel; está encantado con la presión interna que Hizbulá sufre en el Líbano debido a su apoyo a Asad, pese a los intentos de la milicia chií de obtener armas estratégicas aprovechando el caos en Siria; y está

redefiniendo sus relaciones con Turquía, la gran potencia emergente a consecuencia de la guerra en Siria.

Desde Israel, se piensa que sea cual sea el resultado de la guerra, sólo puede dar lugar a un país fragmentado y disfuncional que traerá la hostilidad yihadista a sus fronteras y no contribuirá a mejorar la atmósfera en el conflicto palestino-israelí.

Escenarios de futuro

Podemos manejar seis posibles escenarios.

1. Prolongación del statu quo actual –una guerra en la que no se aprecia la ventaja de ninguno de los dos bandos–. El ejército y el aparato de seguridad del régimen continuaría bajo el mando de Damasco, que mantendría también el control de las instituciones centrales y el Gobierno. Mientras, prosiguen los combates con grandes partes del país están fuera del control efectivo del régimen. La guerra iría avanzando hacia un estado de todos contra todos, con grupos islamistas sembrando el terror y donde kurdos y palestinos tomen parte en los combates.
2. Negociaciones de paz bajo mediación de la ONU y la Liga Árabe. Tras el estancamiento y el deterioro de la situación bélica, las partes acceden a entablar conversaciones.
3. Cambio de régimen sobrevenido por una victoria militar de la oposición armada. El país se adentraría en una transición turbulenta.
4. Colapso del régimen y caos total en el país, con la retirada del núcleo duro alauí a las montañas de la costa mediterránea, su bastión natural. La violencia continuaría, en una especie de *somalización* del país.
5. Intervención internacional. Las potencias occidentales deciden enviar una fuerza de intervención liderada por la OTAN que derrocaría a Asad y nombraría a un Gobierno prooccidental. Sería un escenario a la iraquí.
6. Victoria del régimen de Asad. Es el menos probable de los escenarios, pero no descartable. El país se hunde en una represión total, con una nueva avalancha de refugiados en las fronteras, el consecuente aislamiento total del país y una dependencia mucho más marcada de Irán.

En cualquier caso, dos años de guerra hacen que cualquier solución al conflicto –pero más una de tipo militar (Meneses, 2013)– tenga una carga traumática que llevará tiempo sanar. Los problemas derivados de la guerra (tales como la inestabilidad en las fronteras, la vuelta de los refugiados o la redefinición de las relaciones regionales) también necesitarán un arreglo a largo plazo. Cómo resolverá

Dos años de guerra hacen que cualquier solución al conflicto tenga una carga traumática que llevará tiempo sanar, especialmente si es de tipo militar

Siria su guerra civil es una gran incógnita. Una victoria militar o la renuncia de Bashar Asad no marcarán el fin del conflicto, sino un cambio de fase en la lucha por el poder. La situación en Siria y la solución de la crisis influirá, pues, en el panorama regional en Oriente Medio en los próximos años.

Referencias bibliográficas

Cagaptay, Soner (2012): "The Specter of Turkish-Syrian War", en *Wall Street Journal*, 4 de octubre.

Herzog, Michael (2013): "As Syria Crumbles, Israel Prepares for Instability", en *PolicyWatch* 2019, 31 de enero. The Washington Institute of Near East Policy. Disponible online: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/as-syria-crumbles-israel-prepares-for-instability>

Ilgit, A. y Davis, R. (2013): "The Many Roles of Turkey in the Syrian Crisis", en *Middle East Research and Information Project* (Merip), 28 de enero. Disponible online: <http://www.merip.org/mero/mero012813>

Knights, Michael (2013): "Assad's Fall and Iraqi Stability", en *PolicyWatch* 2018, 30 de enero. The Washington Institute of Near East Policy. Disponible online: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/assads-fall-and-iraqi-stability>

Levitt, Matthew (2013): "Hezbollah's Syria problem", en *Fikra Forum*, 6 de febrero. Disponible online: <http://fikraforum.org/?p=3038>

Luck, Taylor (2012): "Jordanian jihadist killed in Syria as influx of fighters continues", en *The Jordan Times*, 29 de octubre. Artículo disponible online: <http://jordantimes.com/jordanian-jihadist-killed-in-syria-as-influx-of-fighters-continues>

Luck, T. (2013): "Syrian jihadi salafists 'setting sights' on Jordan", en *The Jordan Times*, 24 de febrero. Disponible online: <http://jordantimes.com/syrian-jihadi-salafists-setting-sights-on-jordan>

Nisman, Daniel y Brode, Daniel (2013): "Will Syria Bleed Hezbollah Dry?", *The New York Times*, 30 de enero.

Médicos sin Fronteras (2013): "Misery beyond the war zone: Life for Syrian refugees and displaced populations in Lebanon", 6 de febrero. Informe disponible online: <http://www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=6627>

Meneses, Rosa (2012): "El riesgo del 'todos contra todos' otra vez", en *El Mundo*, 20 de octubre.

Meneses, R. (2013): "Una victoria militar peligrosa", en *El Mundo*, 7 de enero.

Pollack, K., Kagan, F., Kagan, K., y Sullivan, M. (2012): "Unraveling the Syria Mess: A Crisis Simulation of Spillover From The Syrian Civil War", en *Middle East Memo* nº 25, agosto de 2012. Saban Center at Brookings. Disponible online: <http://www.brookings.edu/research/expert-qa/2012/08/07-syria-simulation-pollack>

Palestina en el nuevo contexto regional: ¿parálisis o avances?

José Abu-Tarbush

Profesor de Sociología de la Universidad de la Laguna



El conflicto israelo-palestino prolonga indefinidamente su enquistamiento en la sociedad internacional, sin observarse visos de solución a corto o medio plazo. Pese a los cambios registrados en su entorno a raíz de la denominada Primavera Árabe y del éxito obtenido por la iniciativa palestina en la ONU (con la elevación de su estatus a Estado observador), nada indica un avance sustancial hacia su resolución. Por el contrario, el repertorio de su modelo negociador, inspirado en los *Acuerdos de Oslo* (1993), se ha agotado; y la opción de los dos Estados está en vía acelerada de extinción por la persistente dilación de la ocupación militar israelí y su política de “hechos consumados”. Aparentemente, la opción que quedaría por explorar es la de un solo Estado, democrático, binacional y de todos sus ciudadanos, que gana cada vez mayores adhesiones. Sin embargo, tampoco se advierte un giro significativo en esta dirección. La situación más previsible es justo la contraria, la prolongación del actual *statu quo*, de un solo Estado no democrático o, igualmente, de *apartheid*. Semejante panorama parece estar más próximo al estancamiento del conflicto que a su solución, situación reforzada por la actual volatilidad e inestabilidad política de la región.

Agotamiento del proceso de paz

El proceso de paz iniciado en Madrid (1991) y continuado en la firma de la *Declaración de Principios* en Washington (1993) ha agotado todo su repertorio estratégico. No se está ante un escollo más de los denominados genéricamente *Acuerdos de Oslo*, que se recuperaban parcialmente con la firma de otro protocolo, memorándum o acuerdo adicional. Por el contrario, se observa que, además de su reiterado fracaso, el proceso de pacificación diseñado hace dos décadas ha llegado a un punto de extenuación, sin retorno ni posibilidad real y creíble de recuperación.

Los repetidos intentos para su reanudación han fracasado. La iniciativa del presidente Obama de reunir a las partes implicadas en Washington (septiembre de 2010) no tuvo mayor éxito que su eco mediático. Lejos de reanudarse, las negociaciones quedaron paralizadas en el punto muerto en el que se hallaban. La escalada colonizadora del Gobierno israelí en los territorios ocupados evidenciaba su falta de voluntad política para negociar. Más allá de su retórica, su expansión colonial adoptaba la dirección contraria a la que, en teoría, debería ser uno de los objetivos principales del proceso de paz: poner fin a la ocupación militar israelí del territorio palestino; y no incrementar ni prolongar su rechazada e ilegal presencia.

El proceso de pacificación diseñado hace dos décadas ha llegado a un punto de extenuación, sin retorno ni posibilidad real y creíble de recuperación

La dirección palestina no encontraba sentido alguno en mantener la ficción de las negociaciones mientras persistía la colonización. Negociaciones y excavadoras eran incompatibles. Así se había pronunciado el propio presidente Obama en su afamado discurso en El Cairo (2009): “Estados Unidos no aceptará la legitimidad de los asentamientos israelíes. Esa construcción viola acuerdos anteriores y mina los esfuerzos por alcanzar la paz. Es tiempo de que se detengan esos asentamientos”¹. Pero ni siquiera Estados Unidos (EEUU), el actor con mayor influencia sobre Israel en la escena mundial, logró convencer al ejecutivo israelí para que prolongara unos tres meses su moratoria de construcción de nuevos asentamientos. En compensación, Washington ofrecía a Tel Aviv unos importantes incentivos materiales (veinte cazabombarderos F-35 valorados en 3.000 millones de dólares). Pese a su escaso éxito con la zanahoria, el presidente Obama desistió de utilizar la presión política. Su Enviado Especial para Oriente Próximo, George Mitchell, dimitió ante sus infructuosos esfuerzos para reanudar las negociaciones (mayo de 2011).

Tampoco los dos principales actores del conflicto confían en dicho proceso, ni mucho menos en su recuperación (ICG, 2012a). Si bien, conviene precisar, su falta de confianza responde a razones diferentes e incluso opuestas, dada su inmensa asimetría de poder. Israel

¹ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>

goza de una notable supremacía estratégica, desde la que se niega a plegarse a las exigencias normativas internacionales. Por el contrario, desea consolidar y ver traducido en derecho o, al menos, en consentimiento su predominio militar en buena parte de los territorios palestinos ocupados en 1967. Por lo general, recela de las instituciones internacionales y rechaza la mediación de cualquier otro actor en la escena mundial que no sea EEUU.

La situación inversa se corresponde con la posición palestina, carente de poder para contrapesar el predominio israelí. Sin fuerza suficiente para materializar sus demandas, el resultado es una relación de desequilibrio, dependencia externa e incluso en algunos casos de subordinación. Suele apelar al Derecho Internacional y a las instituciones internacionales para compensar su debilidad. Del mismo modo, se muestra favorable a una mayor implicación internacional en la resolución del conflicto, en particular, a una mediación más honesta e imparcial que la estadounidense, pero con conciencia de su escaso eco.

Dicho esto, no es menos cierto que todos los actores participan, desde sus respectivas posiciones de fuerza y debilidad, de un común denominador: mantener la esperanza del proceso de paz por temor al vacío que generaría el reconocimiento explícito de su consumación. Compartir este mínimo no ha impedido que cada actor desarrolle su propia estrategia para fortalecer sus respectivas posiciones, tanto sobre el escenario de la controversia como en el de la diplomacia internacional.

Israel: dilación y unilateralismo

La estrategia de dilación israelí es propia de quien se sabe fuerte y apuesta por la imposición unilateral de sus criterios, sin atender a ningún tipo de diálogo ni acuerdo. Desde esta supremacía confía en que el paso del tiempo juegue a su favor, sin cesar paralelamente en su política de “hechos consumados” en los territorios ocupados. Después del fracaso del proceso de Oslo (1993-2000), su unilateralismo se acrecentó con la desconexión de Gaza (2005) y su posterior bloqueo (desde 2006), la construcción del muro de separación (o *apartheid*) y la escalada colonizadora de Cisjordania en general y de Jerusalén Este en particular. Sin olvidar su uso desproporcionado de la fuerza con repetidas intervenciones militares en Cisjordania (primavera de 2002) y en Gaza (verano de 2006, invierno de 2008-2009 y otoño de 2012).

En esta lógica se encuadra su creciente espiral de exigencias a la contraparte palestina para, en teoría, retomar las negociaciones. Junto

La estrategia dilatoria y unilateralista de Israel forma parte de una arraigada política de expansión colonial, que estrangula toda posibilidad material de implementar un Estado palestino en los territorios ocupados

a las demandas de seguridad (que, como recordaba Edward Said, era la primera vez en la historia que la potencia ocupante exigía a la población ocupada que velara por su seguridad), el ejecutivo de Netanyahu (2009-2012) introducía una nueva condición, el reconocimiento de Israel como Estado del pueblo judío.

Esta exigencia, cabe recordar, no está recogida en ninguno de los documentos que avalaron el proceso de paz iniciado en Madrid (1991), los Acuerdos de Oslo (1993), ni en el reconocimiento que hizo la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) del derecho a la existencia del Estado de Israel. Tampoco se ha exigido anteriormente a ningún otro Estado árabe firmante de un tratado de paz con Israel como fueron los casos de Egipto (1979) y Jordania (1994).

Con dicho reconocimiento Israel busca invalidar el derecho al retorno de los refugiados palestinos, recogido en la resolución 194 (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU); y deshacerse de los ciudadanos israelíes de origen árabe-palestino (los palestinos de 1948), que representan en torno al 20% de la población israelí, y sobre los que el ex-ministro de asuntos exteriores israelí, Lieberman, entre otros, se ha pronunciado abiertamente sobre su transferencia (*léase* expulsión).

Desde esta óptica, el conflicto entre Israel y los palestinos no se reduce a una mera disputa territorial, sino también identitaria. Esto es, dos derechos que se excluyen, con sus respectivas mitologías nacionalistas o narrativas nacionales. Desde el prisma opuesto, la controversia expresa la dialéctica entre colonizado y colonizador (Masalha, 2012). En este contexto, en el que el poder colonial domina tanto la fuerza como el discurso, el factor identitario es magnificado hasta hacer irresoluble el conflicto. La condición de reconocer a Israel como Estado de los judíos es contraria a la del Estado de todos sus ciudadanos y al Derecho Internacional (derecho al retorno).

Esta demanda también equivale al intento de cambiar las reglas de juego en mitad de la partida. No es la primera vez que Netanyahu asume semejante estratagema. Durante su primer mandato (1996-1999) cambió la fórmula del proceso inaugurado en Madrid de “paz a cambio de territorio” por la de “paz a cambio de paz”, vaciando de contenido unas negociaciones en las que no creía. En esta tesitura, la citada exigencia responde a una apuesta dilatoria y paralizante que, acompañada de su política colonizadora, socava la base material para la resolución del conflicto.

De este modo, con imposiciones inasumibles para los palestinos, el Gobierno israelí justificaría la parálisis del proceso pacificador, desplazando su responsabilidad a la contraparte palestina; y al mismo tiempo rentabilizaría el actual *statu quo*, de ni guerra ni paz, para

transformar “en hechos consumados” el alcance y naturaleza de la ocupación del territorio palestino en favor de sus ambiciones políticas, territoriales y demográficas. Su estrategia dilatoria y unilateralista forma parte de una arraigada política de expansión colonial, que estrangula toda posibilidad material de implementar un Estado palestino en los territorios ocupados en sintonía con la solución de los dos Estados.

De hecho, el conflicto con los palestinos podría no figurar entre las prioridades externas del ejecutivo israelí. Un indicador fueron las pasadas elecciones israelíes (enero de 2013), en las que dicho problema fue el gran ausente. Desde hace tiempo, Tel Aviv muestra su disposición a asumir los costes de la controversia (que cataloga de baja intensidad), aunque implique cierto aislamiento internacional que logra sortear gracias a la inmunidad brindada por EEUU. Paralelamente, centra su atención exterior en otros focos de tensión regional e internacional como el programa nuclear iraní y los cambios propiciados por la Primavera Árabe en su entorno.

Reacción israelí ante programa nuclear iraní y Primavera Árabe

Israel se opone de manera contundente a la nuclearización de Irán. Considera que su programa persigue fines militares que amenazan su seguridad. Desde esta óptica alienta un ataque preventivo a Irán, antes de que sea demasiado tarde, obtenga el arma nuclear y adquiera una capacidad disuasoria de la que carece en la actualidad. En los círculos de seguridad israelíes existen discrepancias a la hora de evaluar dicha amenaza y de otorgar una respuesta apropiada. No todos explotan y magnifican la verborrea retórica del presidente iraní, Mahmud Ahmadineyah, para catalogar el desafío nuclear iraní como una amenaza a la existencia de Israel. Una parte de su jerarquía militar no secunda la beligerancia del primer ministro Netanyahu; y, por tanto, no es partidaria de lanzar un ataque sobre Irán (Tsalalyachin, 2012). Tampoco se inclina por esta opción, de momento, el presidente Obama. Su apuesta por la presión mediante las sanciones económicas espera obtener resultados en las negociaciones. Sin excluir el uso de la fuerza al señalar que “todas las opciones están sobre la mesa”.

A lo largo de la última década Irán ha registrado un llamativo ascenso de su poder e influencia regional. Después de la intervención de EEUU en Irak (2003), precedida por la de Afganistán (2001), la proyección exterior de Teherán se ha ampliado desde Irak hasta el Líbano. Su programa nuclear vendría a coronar este ascenso. Además de adquirir una mayor capacidad disuasoria (después de

comprobar que Irak fue atacado por carecer de armas de destrucción masiva y no por poseerlas), Irán busca romper su aislamiento internacional, consolidar su condición de potencia regional y obtener el reconocimiento de ese estatus. Pero la ambición iraní choca con la lógica de seguridad israelí, que no admite el desafío a su monopolio nuclear en la región. En esta tesitura, la rivalidad entre Israel e Irán no ha dejado de retroalimentarse e incluso se ha incrementado a raíz de la Primavera Árabe. Tel Aviv recela que sus cambios terminen beneficiando a Teherán.

Israel se ha presentado tradicionalmente como un oasis democrático en medio de un desierto autoritario. Desde esta imagen ha argumentado que, precisamente, la condición autoritaria de su entorno dificulta sus esfuerzos para alcanzar un acuerdo de paz. No se siente seguro ante unos regímenes poco fiables como las dictaduras. Sólo un cambio democrático en el mundo árabe podría contribuir decisivamente a una paz entre los Estados árabes e Israel. Sin embargo, este discurso, mantenido entre otros por Netanyahu (Netanyahu, 1993), se contradice con los hechos. Israel ha firmado tratados de paz con regímenes autoritarios como el egipcio y jordano. Sin olvidar su connivencia con dictaduras tanto árabes como asiáticas, africanas y latinoamericanas.

La rivalidad entre Israel e Irán no ha dejado de retroalimentarse e incluso se ha incrementado a raíz de la Primavera Árabe

La Primavera Árabe ha desarmado estos argumentos, evidenciando su impostura. Pese a que Israel mantendría la supremacía estratégica, su principal inquietud procede de la posible alteración del equilibrio de poder regional, en concreto, que su nueva configuración favorezca a Turquía e Irán (Inbar, 2012). De modo que los Estados no árabes aprovecharían la actual coyuntura en detrimento de los Estados árabes, que están inmersos en sus problemas internos y carecen de un Estado destacado por su poder y liderazgo. Una de las dimensiones del conflicto sirio expresa esa rivalidad entre las potencias regionales (y mundiales).

Este panorama también podría cambiar a medio y largo plazo. Primero, Israel es consciente de que los cambios internos en el mundo árabe tendrán, antes o después, su correspondiente expresión en el espacio externo. El actual proceso de cambio político obliga a tomar en mayor consideración a sus sociedades. Pese a que sus principales demandas y prioridades son internas, no se podrá menospreciar su sensibilidad externa (Aliboni, 2011). El coste de elaborar una política exterior de espaldas o en contra de su opinión pública se ha incrementado. Esto, a su vez, otorgará a la ciudadanía árabe mayor peso e influencia en las relaciones regionales (Asseburg, 2012). Previsiblemente, la acción exterior post-primavera árabe tenderá a ser más asertiva, nacionalista y cercana a su sociedad.

Segundo, de lo anterior se desprende que una mayor apertura de los sistemas políticos árabes no necesariamente supone un entorno más favorable a Israel. Por el contrario, también puede registrar un mayor aislamiento regional con un clima de creciente inestabilidad y hostilidad. Al ascenso de las fuerzas islamistas y nacionalistas, se suma la erosión del poder e influencia de EEUU en la zona y de su capacidad disuasoria, junto a la israelí. No todos los Estados suscitan la misma inquietud. Su prioridad son los limítrofes, que mantienen un acuerdo de paz con Israel o bien un pacto tácito o *statu quo* respetado mutuamente; y aquellos que por su poder y ascendencia sobre otros Estados pueden producir nuevos alineamientos regionales más adversos. En esta línea, algunos análisis no descartan del todo un escenario más remoto de confrontación árabe-israelí, incluso con instigamiento e implicación iraní (IISS, 2011).

Tercero, Israel teme que la inestabilidad asociada a los procesos de cambio político y, en particular, a las tensiones internas de las transiciones árabes pueda ser desviada hacia el exterior. Esto es, que ante su incapacidad para satisfacer las demandas sociales y gestionar situaciones críticas, los nuevos dirigentes recurran a proclamas populistas con la instrumentalización del conflicto con Israel. En este panorama se multiplicarían los riesgos de confrontación ante un liderazgo menos experimentado, con mayor probabilidad de adoptar decisiones erradas, y la pérdida del control centralizado por parte de algunos Estados. No sería la primera vez que la *cuestión palestina* es instrumentalizada para desviar la atención de los problemas o desafíos internos. Apelar a la unidad nacional frente a una amenaza externa o enemigo exterior ha sido un recurso muy empleado a lo largo de la historia. El propio Netanyahu fue acusado de emprender la intervención militar en Gaza (otoño de 2012) por razones electoralistas. Algunos temores israelíes proyectados en *los otros* podrían responder también a su propio comportamiento.

Por último, cuarto, se advierte un periodo de inestabilidad, crisis e incertidumbre, lleno de nuevas y viejas amenazas, que sólo refuerzan los temores y el miedo (Byman, 2011). Desde esta visión pesimista se alientan las opciones políticas más inmovilistas y basadas en la fuerza. Su máxima es la de observar y esperar los acontecimientos de su entorno, sin adoptar ninguna decisión significativa. Paralelamente, se agita el desafío nuclear iraní y, sobre el terreno ocupado, se prosigue la expansión colonial. Por lo general, se aminoran los efectos positivos del cambio y las nuevas oportunidades creadas, desalentando las posiciones más dinámicas y con voluntad de adaptarse al nuevo escenario regional. En rigor, la realidad suele ser más impura, ni todo es riesgo ni tampoco oportunidad. Conviene recordar que el rechazo suscitado por la política israelí en la región no es una novedad.

Las perspectivas israelíes de resolución del conflicto con los palestinos no han mejorado tras la Primavera Árabe

Precedido por el alejamiento de Turquía, su socio estratégico más importante en la región (que alberga en su territorio el escudo antimisiles de la OTAN que protegería a Israel de un presunto ataque iraní), Israel ha perdido a su aliado árabe más significativo, Egipto. Con diferencia, es el que mayor preocupación ha suscitado por su potencial poder e influencia en el subsistema interestatal árabe. Su retirada de la confrontación árabe-israelí permitió a Israel asegurar su flanco sur; rebajar sus gastos en defensa, desde el 37% de su PIB en 1974 a sólo el 6% en 2011; y, por extensión, alentar su crecimiento económico durante las últimas tres décadas (al-Naami, 2011).

A su condición fronteriza, se añade que el ejército egipcio ha perdido cierto control sobre la península del Sinaí, donde operan grupos yihadistas. Sus ataques terroristas contra objetivos turísticos durante la década pasada se han ensanchado, con repetidos sabotajes desde la caída de Mubarak, al gasoducto egipcio que abastece a Israel (y a Jordania); al puerto de Eilat y sus cercanías con cohetes Grad (agosto de 2012); y a la frontera entre Egipto e Israel, cobrándose víctimas egipcias e israelíes (2011 y 2012).

Pero el epicentro de sus preocupaciones ha girado en torno a la posible revocación del tratado de paz egipcio-israelí (1979) tras la llegada de los islamistas al poder (2012). De hecho, el asalto de la embajada israelí en El Cairo (2011), en protesta por la muerte de varios soldados egipcios a manos del ejército israelí en la frontera, recordaba que dicho acuerdo no cuenta con la aprobación, consentimiento ni simpatía de la sociedad egipcia. Por el contrario, su continuidad es fruto más de la debilidad y dependencia externa egipcia que de la convicción o legitimidad otorgada por su ciudadanía. Según un sondeo de opinión realizado en mayo de 2012, el 61% de los egipcios era partidario de anular el tratado con Israel (Pew Research Center, 2012).

Sin embargo, la agresión israelí a Gaza y la conocida oposición de los islamistas no alteró ni revisó dicho tratado. Una lectura de esta intervención responde al intento israelí de evaluar el compromiso de los Hermanos Musulmanes egipcios con Hamás. En este balance, la respuesta egipcia fue contenida, llamó a consulta a su embajador en Tel Aviv y envió a su primer ministro, Hisham Kandil, a Gaza; al mismo tiempo que medió entre Israel y Hamás para lograr una tregua, con el beneplácito de Washington. Sin olvidar que, junto a sus graves problemas internos y su dependencia económica externa, son los militares quienes conservan el control de la seguridad y son los principales receptores de la ayuda anual estadounidense (1,3 mil millones de dólares), condicionada al cumplimiento del citado tratado.

Un reflejo de los cambios en la política exterior egipcia es el deshiele de sus relaciones con Teherán. Ambos países han incrementado

sus relaciones bilaterales a la espera de reanudar oficialmente las diplomáticas. En esta nueva tesitura, se permitió el tránsito de dos fragatas iraníes por el Canal de Suez por primera vez desde 1979 (febrero de 2011); se produjo la visita del presidente egipcio a Teherán para atender la Cumbre de los Países No Alineados (agosto de 2011); y la del presidente iraní a El Cairo para participar en la XII Cumbre de la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) (febrero de 2013). Ambas visitas son las primeras desde la ruptura de relaciones entre los dos Estados en 1979. En síntesis, Israel ha perdido a su más importante aliado árabe. Su pérdida no lo convierte necesariamente en un enemigo. Pero Israel verá incrementados sus gastos en defensa ante la reemergencia del flanco sur, donde pondrá nuevamente la atención que disminuyó desde tres décadas.

Considerado un país relativamente estable, Jordania no suscita la misma inquietud. Pero el creciente descontento sociopolítico ante el inmovilismo gubernamental ha reclamado su atención. La prolongada insatisfacción de las demandas realizadas bajo el ímpetu de la Primavera Árabe ha radicalizado a algunos sectores, que exigen la caída del rey Abdallah II, y no se limitan a pedir la reforma del régimen como ha sucedido hasta ahora en otras monarquías (excepto en Bahrein). Su inestabilidad alertaría a Israel, pues es el país con el que comparte mayor frontera (unos 560 km). De ahí que se sugiera la asistencia energética y acuífera para aliviar su situación económica (Heller, 2012: 89). Ambos países mantienen un tratado de paz desde 1994, pero se trata también de una paz fría, que no ha calado en su tejido social. Su apertura política preocupa porque una parte importante de su población es de origen palestino, y por las tendencias nacionalistas e islamistas predominantes en la sociedad jordana.

Más inquietud genera Siria por el impacto regional de su conflicto (en particular, en el Líbano). A diferencia de Egipto y Jordania, Siria no mantiene ningún acuerdo de paz con Israel, sólo un tácito *statu quo*, de ni guerra ni paz, respetado escrupulosamente. Los incidentes en sus fronteras han sido más la excepción que la regla. El desenlace de su crisis es fuente de preocupación. Puede fortalecer la alianza regional tejida por Teherán o, probablemente, debilitarla. La pérdida de su más importante aliado regional restaría influencia a Irán y dejaría a Hezbolá en una situación vulnerable. Pero incluso la caída de Damasco no garantiza que el próximo régimen respete el *statu quo* mantenido con Israel desde que Hafez al-Assad accedió al poder en 1970. De momento, las previsiones indican una prolongación del conflicto, con una salida muy costosa e inestable, que puede alargar su reconstrucción posbélica durante toda una década. Siria quedaría sumida en una posición regional muy débil, aunque no fuera de juego.

Por último, las perspectivas israelíes de resolución del conflicto con los palestinos no han mejorado tras la Primavera Árabe. Por el con-

trario, su ejecutivo ha centrado sus esfuerzos en minar y contrarrestar la iniciativa palestina en la ONU; proseguir con su escalada colonizadora del territorio palestino; y centrar la atención y tensión con Irán. Su visión pesimista de los cambios en su entorno sólo contribuye a retroalimentar su atrincheramiento, sin advertir la oportunidad de reconducir sus relaciones con los Estados vecinos. La percepción israelí de que el mundo árabe estará inmerso durante los próximos años en sus asuntos internos como para prestar atención a la *cuestión palestina* no deja de ser cierta. Pero a medio y largo plazo puede ser una quimera. Mientras persista la irresolución del conflicto, Israel no podrá mejorar sus relaciones con el mundo árabe ni integrarse en la región. A su vez, los Estados árabes encontrarán también mayores dificultades para entablar relaciones con Israel. Hasta ahora ha sido más fácil lograr un acuerdo con una dictadura que con una sociedad más abierta y democrática. Desde esta óptica parece que los intereses israelíes son contrarios a la democratización del mundo árabe, con un mayor peso de la ciudadanía en su política exterior.

Parece que los intereses israelíes son contrarios a la democratización del mundo árabe, con un mayor peso de la ciudadanía en su política exterior

Palestina: división interna e iniciativa externa

La Primavera Árabe también ha afectado a la parte palestina, con sus consecuencias más inmediatas. Previsiblemente, al ser un proceso de larga duración, seguirá teniendo repercusiones a medio y largo plazo. De momento, la incertidumbre es el único elemento seguro e inherente a los cambios políticos y las transiciones árabes. Desde esta perspectiva cabe advertir algunas tendencias, con las limitaciones temporales y espaciales propias de un escenario regional en plena ebullición y reconfiguración.

La principal tendencia observada es que la *cuestión palestina* ha pasado a un segundo plano ante la impronta de la Primavera Árabe. Aunque ningún otro conflicto suscita mayor consenso en el mundo árabe, la mirada de sus Estados y sociedades está centrada en sus asuntos internos e incluso en los de sus países vecinos. El caso más evidente es Siria, que acapara buena parte de la atención por sus notables implicaciones regionales. Esto no altera el compromiso gubernamental y social árabe con la causa palestina, pero reduce sus energías, recursos y margen de maniobra. No es tanto una elección como una exigencia inexorable.

La tendencia al contagio o “concatenación” de los levantamientos (Anderson, 2011) tuvo en la sociedad palestina, además de un evidente entusiasmo, una acogida muy particular. Su movilización se centró en exigir la unidad nacional de sus dos principales fuerzas políticas, los islamonacionalistas de Hamás y los nacionalistas-popu-

listas de Fatah. Con una visión más nacional que la partidista de nacionalistas e islamistas, la reacción de la sociedad civil palestina mostró una gran madurez política. Lejos, por tanto, de algunas expectativas sobre su sublevación contra su gobierno en Gaza, bajo dominio de Hamás; y contra el de la Autoridad Palestina (AP) y Fatah en Cisjordania. Tampoco dio lugar a una tercera *Intifada* contra la ocupación israelí.

En respuesta a esta demanda interna, pero también a la pérdida de apoyos externos (Egipto de Mubarak para Fatah y Siria de Assad para Hamás), ambas organizaciones se adentraron en un diálogo para limar sus diferencias y lograr la demandada unidad nacional. Pero los acuerdos alcanzados en El Cairo (mayo de 2011) y en Doha (febrero de 2012) no han logrado implementarse hasta la fecha. Algunos análisis apuntan que las divisiones en la dirección política de Hamás han contribuido a cierta parálisis en su toma de decisiones estratégicas. Solapadas durante años, sus tensiones internas se han explicitado con los cambios en su entorno, unido a las distintas experiencias y visiones de su liderazgo, debido a su dispersión geográfica (entre interior y exterior, cárcel, Gaza y Cisjordania); distintas dinámicas adoptadas en su actividad gubernamental, política y militar; diferencias ideológicas; y rivalidades personales (ICG, 2012b). Sin olvidar la incompatibilidad persistente en las estrategias de ambas formaciones y, en particular, el rechazo por Hamás de la cooperación en materia de seguridad entre la AP e Israel.

Esta situación no es del todo ajena al éxito relativo o mayoritario de las opciones islamistas en los procesos electorales registrados en Marruecos, Túnez y, en particular, Egipto. La excepción en Libia niega su presencia. Tampoco se oculta su potencial en otros países. El predominio de los movimientos y fuerzas islamistas en el seno de la oposición antigubernamental árabe no es una tendencia precisamente nueva. Su novedad es el acceso al poder mediante las urnas, con la formación de gobiernos en coalición con otras fuerzas políticas o en solitario. Estos acontecimientos han tenido una lectura en clave interna por el islamismo palestino.

Hamás es consciente de que los vientos de cambio que recorren la región favorecen a los islamistas y, en particular, a la Hermandad Musulmana a la que está vinculada. El caso egipcio es el más elocuente. Por su condición fronteriza (paso de Rafah), vínculos históricos, económicos, políticos e ideológicos, Hamás se ha fortalecido con el ascenso al poder de los Hermanos Musulmanes. No ignora las limitaciones egipcias en la actual coyuntura, que deberá centrarse en sus apremiantes problemas internos, sin descuidar sus relaciones externas, en especial con EEUU y la Unión Europea (UE). La normalización de las relaciones entre las potencias occidentales y los gobiernos islamistas introduce nuevas expectativas para Hamás. Además



de romper su aislamiento político, espera que la apertura del paso fronterizo de Rafah permita aliviar el bloqueo de la Franja, con una creciente actividad económica y comercial que mejore las condiciones materiales de vida de su población. Su apuesta a más largo plazo confía en que tanto Egipto como otros países, incorporados con el tiempo a la dinámica del cambio, asuman un mayor compromiso y firmeza con la agenda palestina.

En esta tesitura, Hamás ha ido sorteando su aislamiento regional e internacional con el creciente reconocimiento otorgado por los Estados de la región, con un trato similar al de la AP. El mejor ejemplo que ilustra esta nueva situación es el intercambio de visitas. Entre finales del 2011 y principios de 2012, Ismael Haniya, en calidad de primer ministro de Gaza (y no sólo como líder de Hamás), realizó una ronda de visitas por Egipto, Sudán, Turquía, Túnez, Qatar, Bahreín, Kuwait, los Emiratos Árabes Unidos e Irán. A su vez, la Franja de Gaza ha sido visitada por numerosas delegaciones internacionales y mandatarios regionales, entre los que destacan el emir de Qatar, el primer ministro egipcio, el ministro de asuntos exteriores tunecino y una delegación de la Liga de los Estados Árabes, integrada por su secretario general y trece ministros de asuntos exteriores árabes, junto al de Turquía.

*Gaza simboliza
para la
ciudadanía árabe
la resistencia y la
dignidad frente a
la ocupación
militar israelí*

Algunas de estas visitas se realizaron a raíz de la operación del ejército israelí sobre Gaza (otoño de 2012). En este contexto se anunció la visita del primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, finalmente pospuesta; al igual que la del presidente de Túnez, Moncef Marzouki (se especula que la AP logró disuadirlos). Más recientemente, el presidente de Malasia, Najib Razak, visitó Gaza con varios de sus ministros (enero de 2013); y el presidente iraní, Ahmadineyah, anunció en vísperas de la XII Cumbre de la OCI (febrero de 2013) su deseo de visitar Gaza. En este mismo encuentro, el presidente de la AP, Mahmud Abbás, criticó a los dirigentes musulmanes que visitaban “oficialmente” Gaza porque sólo contribuían a “la división entre los palestinos”. Además de ningunear a la AP, se proyecta la imagen de que existen dos entidades y gobiernos palestinos, lo que no deja de ser cierto respecto a los dos ejecutivos.

El cortejo en torno a Hamás responde tanto a razones internas como externas. Desde su aislamiento y bloqueo por Israel (2006), unido a las repetidas agresiones de las que ha sido objeto (2008-2009 y 2012), Gaza simboliza para la ciudadanía árabe la resistencia y la dignidad frente a la ocupación militar israelí. Romper el bloqueo con una breve visita, de apenas una hora, también tiene réditos políticos internos (por ejemplo, sin ser el único caso, para regímenes como Qatar, que contrapesan simbólicamente su alianza con EEUU y buenas relaciones no diplomáticas con Israel). A su vez, en este contexto de rivalidad regional, algunos gobiernos buscan alejar a

Hamás de la esfera de influencia iraní. En particular, después de su ruptura con Siria y el alejamiento de Hezbolá e Irán, sin romperse las relaciones con Teherán. Hamás no podía asumir la creciente contradicción de mantener la alianza con un régimen que declaraba la guerra a la oposición en general y a las organizaciones sirias homólogas (islamistas) en particular; y que, en su espiral de violencia, también ha arremetido contra los refugiados palestinos en el país. Si bien el acercamiento de Egipto ha compensado la pérdida de su alianza con Siria, Hamás tampoco puede escapar al aumento del sectarismo entre chiíes y suníes, alimentado e instrumentalizado por la rivalidad regional proyectada en el conflicto sirio y ante el denominado “arco chií”, que obliga a Hamás a no dar la espalda a su entorno y base social sunní.

A caballo entre la Primavera Árabe y los esfuerzos para lograr un acuerdo de unidad nacional, se llevó a cabo la iniciativa palestina en la ONU. Era la primera vez desde la primera *Intifada* (1987) y la proclamación de su Estado (1988) que los palestinos retomaban la iniciativa política y diplomática. Su esbozo estratégico era anterior a las revueltas árabes. Pero éstas otorgaron una indudable rampa de lanzamiento. Además de acaparar la atención mundial, comenzaba también a cambiar en la diplomacia internacional el discurso mantenido hasta entonces. Se revisaba la acepción de estabilidad asociada a los sistemas autoritarios y se advertía que, por el contrario, eran más una fuente de inestabilidad que alimentaban consecuencias imprevistas e indeseadas (radicalismo, violencia política extrema o terrorismo). Seguir apostando por las autocracias no mejoraba el panorama, incluso podía empeorar las cosas. Por tanto, se aceptaba el cambio “pacífico y ordenado”, no sin titubeos y no pocas excepciones.

En este nuevo clima se establecía un símil entre las dictaduras de la región y la ocupación militar israelí, apelando a las potencias occidentales a introducir mayor coherencia entre sus proclamas y prácticas políticas. Desde el naufragio del proceso negociador, la OLP/AP buscaba una alternativa para sacar el conflicto de su encallamiento. La parcial mediación de Washington y su renuencia a presionar a la potencia militar ocupante (su aliado israelí), junto a la débil posición palestina, animaron a internacionalizar su resolución. La propuesta palestina de ingresar como Estado miembro de pleno derecho en la ONU (septiembre de 2011) buscaba tanto el respaldo internacional como compensar su debilidad. Pero la negativa estadounidense (e israelí) bloqueó su solicitud en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU); y adoptó represalias económicas contra la UNESCO por admitir a Palestina como Estado miembro (octubre de 2011).

El éxito político y diplomático de la iniciativa palestina no ha tenido una traducción sobre el terreno

Pese a la frustración de su primer intento y a las fuertes presiones recibidas, la OLP/AP volvió a presentar su iniciativa al año siguiente (29 de noviembre de 2012). Para sortear el bloqueo en el CSNU dirigió su petición a la AGNU, donde sólo podía obtener un estatus menor, el de Estado observador no miembro, sin renunciar a su solicitud original de Estado miembro. Su nueva condición obtuvo el respaldo mayoritario de 138 Estados. EEUU, junto con Israel, sólo logró movilizar los votos negativos de 7 Estados (Canadá, República Checa, Panamá, Micronesia, Islas Marshall, Nauru y Palau) de los 193 miembros de la ONU. Entre las 41 abstenciones, una de las más significativas fue la de Alemania, que se desmarcó del voto israelí, junto con la del Reino Unido, miembro permanente del CSNU. Los otros tres miembros permanentes (Francia, Rusia y China) votaron a favor, también más de la mitad de los Estados de la UE. Israel perdía el denominado voto cualitativo de Europa.

Como era predecible, el éxito político y diplomático de la iniciativa palestina no ha tenido una traducción sobre el terreno. Por el contrario, como el propio Gobierno israelí se encargó de recordar, su política de expansión colonial prosigue; además de extorsionar a la AP con la congelación del traspaso de los fondos recaudados vía impuestos a la población palestina. Inmediatamente después de la votación en la AGNU, anunció la construcción de 3.000 nuevas viviendas en Jerusalén Este y Cisjordania, junto a la planificación de la denominada zona E-1, situada entre Jerusalén Este y el asentamiento de Maale Adumin. Días después anunció la construcción de otras 1.500 viviendas más en Ramat Shlomo, un barrio de colonización en Jerusalén Este. La creciente desarabización de esta parte de la ciudad es una constante. Su paulatina separación de Cisjordania se acompaña de la progresiva fragmentación de ésta (Plan E-1). Pese a la repulsa de EEUU y la UE a estos planes, no es previsible que adopten medidas de presión sobre Israel más allá de meras amonestaciones.

Sin embargo, es en la escena internacional donde mayor margen de maniobra posee el nuevo estatus de Palestina, no exento de ciertas limitaciones. Una, mientras persista la negativa estadounidense, Palestina en contra de su voluntad no podrá ingresar como Estado miembro en la ONU por su bloqueo y veto en el CSNU. Dos, si bien puede ver su estatura política y diplomática incrementada por el reconocimiento de otros Estados (así lo han hecho más de 130), y por su ingreso en otras organizaciones internacionales e incluso en algunas agencias especializadas de la ONU, lo cierto es que por importante que cualitativa y cuantitativamente sea su reconocimiento, esto no liberará su territorio de la ocupación militar. Por último, tres, su potencial recurso al Tribunal Internacional de Justicia y, en particular, al Tribunal Penal Internacional, donde tendría mayores posibilidades de presionar a Israel, no está tampoco libre de ciertas

restricciones y presiones sobre la AP para que no judicialice la controversia. Sin olvidar que no siempre el Derecho Internacional es asistido por la fuerza para su implementación. La propia cuestión palestina constituye un ejemplo muy elocuente.

¿Hacia un callejón sin salida?

La Primavera Árabe ha tenido un indudable impacto regional. Además de iniciar un nuevo ciclo y clima político, también está reconfigurando el escenario de Oriente Próximo y el Norte de África y, por extensión, el del entorno del conflicto israelo-palestino. Las lecturas que han realizado sus dos principales actores son dispares. En Israel predomina una visión pesimista, de desconfianza y temor, con la adopción de una posición conservadora de “observar y esperar”. Pero que, sin embargo, no escatima esfuerzos para continuar su política de expansión colonial, desafiando a la sociedad internacional y violando las leyes internacionales (en particular, la Cuarta Convención de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales).

Semejante política sólo contribuye a socavar la base material y territorial para el establecimiento de un Estado palestino con continuidad territorial, cohesión demográfica y viabilidad económica. En consecuencia, es contraria a la resolución del conflicto mediante la opción de los dos Estados, que es la que cuenta con mayor base jurídica y consenso político internacional. Tampoco está diseñada para concluir en la solución de un solo Estado, binacional y democrático, de todos sus ciudadanos. Por el contrario, parece más orientada a prolongar la situación actual, de un solo Estado, no democrático o de *apartheid*, en el que sólo una parte de la población que vive entre el mar Mediterráneo y el río Jordán posee los derechos de ciudadanía de los que la otra parte es excluida. El nuevo Gobierno israelí surgido de las urnas (enero de 2013) no introduce un cambio sustancial en esta concepción y dinámica colonial.

La lectura palestina se ha bifurcado por su división interna. Hamás se ha visto fortalecido y reconocido por los cambios en la región, después de un periodo de aislamiento político y diplomático, que se ha resentido internamente con cierta erosión de su popularidad. Su lectura más triunfalista de las revueltas árabes no ha estado exenta de costes como la pérdida de su alianza con Siria y el alejamiento de Hezbolá e Irán. Unido a una mayor explicitación de sus tensiones y divisiones internas, reflejadas en la ambigüedad e indecisión de temas cruciales como la estrategia a seguir frente a la ocupación israelí y su reconciliación con Fatah. Su sector más pragmático es partidario de alcanzar un acuerdo de unidad nacional e incluso ingresar en la OLP con la expectativa de que su líder, Jaled Mishal, alcance su



presidencia (Kuttab, 2013). En contraposición, Fatah ha intentado compensar su debilidad con la iniciativa en la ONU, recuperando cierta popularidad interna y obteniendo un amplio apoyo externo.

El nuevo escenario regional tras la Primavera Árabe y el internacional tras la iniciativa en la ONU no serán rentabilizados sin ambas organizaciones no liman sus diferencias. Sus actuales esfuerzos en esta dirección suscitan más incertidumbres que certezas por sus precedentes de reiterado incumplimiento. Adoptar un acuerdo simbólico de unidad nacional será insuficiente si mantienen distintas líneas estratégicas. Dicho de otro modo, sin una estrategia común, la parte palestina, la más débil en la ecuación del conflicto, no llegará muy lejos.

Ante el boqueo israelo-palestino para reanudar las negociaciones y alcanzar un acuerdo, cabe interrogarse por otros actores en la escena regional e internacional. El mundo árabe está actualmente centrado en sus problemas internos; y desde la Cumbre de Beirut (2002) no ha lanzado ninguna otra iniciativa. A su vez, la UE no está menos inmersa en los suyos, junto a las limitaciones de su acción exterior, reducida en este terreno más a secundar a EEUU que a complementarlo o contrapesarlo.

La asimetría de poder entre las partes y el apoyo de Estados Unidos a Israel hacen difícil avanzar en la resolución del conflicto

De modo que la mayoría de las miradas se dirigen a Washington, con la expectativa de que durante su segundo mandato el presidente Obama despliegue una mayor firmeza en su intermediación. No es su único problema en la región, ni siempre es considerado el prioritario. Muchos analistas otorgan mayor primacía al programa nuclear iraní e incluso al conflicto sirio. La visita de Obama a la región no estuvo acompañada de una nueva iniciativa como se especulaba (marzo 2013). Además de reafirmar la alianza entre EEUU e Israel y suavizar las tensiones con Netanyahu, el presidente estadounidense pidió a las partes que retomaran las negociaciones sin precondiciones. Pero la experiencia muestra sobradamente que no es por falta de iniciativas y de reiteradas negociaciones por lo que ha fracasado el proceso de paz. El problema está en otro sitio y es conocido: la asimetría de poder entre las partes, el incumplimiento por la parte más fuerte de los acuerdos y su violación del Derecho Internacional, unido a la connivencia del actor exterior más influyente.

En síntesis, será necesario algo más que un nuevo intento negociador para rebasar la actual parálisis del conflicto. Parafraseando a Einstein, no se puede resolver un problema con el mismo pensamiento que se tenía cuando se creó, ni se puede obtener un resultado distinto haciendo siempre lo mismo. Sólo un nuevo enfoque, que tome como referencia ineludible el Derecho Internacional (y no sólo el poder o, en este caso, su asimetría), podrá avanzar en la resolución de este prolongado conflicto. Pero, de momento, no se vislumbra este escenario.

Referencias bibliográficas

- Aliboni, Roberto (2011), "The International Dimension of the Arab Spring", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 46, No. 4, pp. 5-9, disponible en <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03932729.2011.637712>
- Al-Naami, Saleh (2011), "Israeli defense spending ant the Arab revolts", *Case Analysis*, Arab Center for Research & Policy Studies, (Doha Institute), disponible en <http://english.dohainstitute.org/release/aa1c672a-1807-4cf0-a511-8bba227072bc>
- Anderson, Perry (2011), "Sobre la concatenación en el mundo árabe", *New Left Review*, No. 68, pp. 5-14.
- Asseburg, Muriel , "The Arab Spring and the Arab-Israeli Conflict: Freedom without Peace?", en Asseburg, Muriel (ed.), *Protest, Revolt and Regimen Change in the Arab World: Actors, Challenges, Implications and Policy Options*, Berlin, German Institute for International and Security Affairs, SWP Research Paper, pp. 42-46, disponible en http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2012_RP06_ass.pdf
- Byman, Daniel (2011), "Israel s Pessimistic View of the Arab Spring", *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 3, pp. 123-136, disponible en <http://csis.org/files/publication/twq11summerbyman.pdf>
- Heller, Mark A. (2012), "The Uprising in the Arab World and their Ramifications for Israel", *Strategic Assessment*, Vol. 15, No. 2, pp. 83-89, disponible en [http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1345031632.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1345031632.pdf).
- ICG International Crisis Group (2012a), "The Emperor Has No Clothes: Palestinians and the End of the Peace Process", *Middle East Report*, No. 122 (7 de mayo), disponible en <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Israel%20Palestine/122-the-emperor-has-no-clothes-palestinians-and-the-end-of-the-peace-process.pdf>
- ICG International Crisis Group (2012b), "Light at the End of Their Tunnels? Hamas & the Arab Uprisings", *Middle East Report*, No. 129, (14 de agosto), disponible en <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Israel%20Palestine/129-light-at-the-end-of-their-tunnels-hamas-and-the-arab-uprisings.pdf>
- IISS The International Institute For Strategic Studies (2011), "Arab upheaval prompts concerns in Israel", *Strategic Comments*, Vol. 17, No. 4, pp.1-3, disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/13567888.2011.596313>
- Inbar, Efraim (2012), "Israel s National Security Amidst Unrest in the Arab World", *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 3, pp. 59-73, disponible en <http://csis.org/files/publication/twq12SummerInbar.pdf>
- Kuttab, Daoud (2013), "Fatah-Hamas Reconciliation Would Be a Reset for PLO", *Al-Monitor. The Pulse of the Middle East*, (6 de febrero), disponible en <http://www.al-monitor.com/pulse/iw/contents/articles/opinion/2013/02/new-plo-hamas-fatah.html>
- Masalha, Nur (2012), *Nakba. Limpieza étnica, lucha por la historia*, Barcelona, Bellaterra.
- Netanyahu, Benjamin (1993), *A Place among the Nations: Israel and the World*, New York, Bantam Books.
- Pew Research Center (2012): "Egyptians Remain Optimistic, Embrace Democracy and Religion in Political Life", *Global Attitudes Project* (mayo 2012), disponible en <http://www.pewglobal.org/files/2012/05/Pew-Global-Attitudes-Project-Egypt-Report-FINAL-May-8-2012-2PM-ET.pdf>
- Tsalalyachin, Goor (2012), "How Israelis Differ on Dealing with Iran", RUSI Analysis, disponible en <http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4F7582D15B4B3/#.UPPR7x1fBH4>

Cambios en el mapa político de América Latina y Caribe

Francisco Rojas Aravena

Consultor internacional

Fue Secretario General de FLACSO 2004 - 2012



En el año 2013 se encuentran en desarrollo cinco procesos electorales que iniciarán un cambio en el mapa político regional, el cual se completará con las siete elecciones del año 2014. A ellos se unen los cambios ya producidos en tres países en el año 2012.

En América Latina y el Caribe existe un acuerdo generalizado en la necesidad de aproximarse a un modelo de desarrollo sustentable en donde el Estado y la Política adquieran nuevamente un rol central como orientadores del desarrollo

En América Latina y el Caribe, existe un acuerdo generalizado en la necesidad de aproximarse a un modelo de desarrollo sustentable en donde el Estado y la Política adquieran nuevamente un rol central como orientadores del desarrollo. Esto constituye uno de los fundamentos del nuevo regionalismo que promueve e impulsa esta región. Estamos a tiempo de revalorizar la política para encontrar mejores y más eficaces caminos para el desarrollo. Los actores políticos son estratégicos, la política es importante. Los avances en las democracias latinoamericanas no se consolidarán ni serán permanentes si no se refuerza la cultura política y las formas y prácticas de la democracia misma. De allí la importancia de “usar” los procesos electorales como instancia de reflexión y educación. El debate actual dejó de estar referido al autoritarismo y los regímenes militares. Luego de tres décadas desde el inicio de la democratización en la región sus debates es como hacerla más amplia, con más participación, como asegurar los atributos de la calidad y la eficacia de la democracia.

Con la globalización la interdependencia es la norma, situación que tiene aspectos positivos y otros negativos. Las sociedades, en este contexto, hoy se conocen más y se relacionan más, lo que a nivel social y cultural ha generado mayor riqueza y una mayor y amplia pluralidad; pero al mismo tiempo las amenazas se han mundializado y los peligros y riesgos se han transnacionalizado. Ningún Estado por sí sólo puede enfrentarse a fenómenos como las crisis financieras, el crimen organizado, el cambio climático o las pandemias. Además el tiempo y el espacio han cambiado sus connotaciones, en la actualidad son simultáneos (en tiempo real) y planetarios. Como consecuencia de estas situaciones el mundo se encuentra en un acelerado proceso de cambios en todos los niveles.

Hay nuevos actores globales. Se ha producido una ruptura de las certezas y de los paradigmas. Las élites políticas, las sociedades y los ciudadanos hemos visto –en directo, en tiempo real - desaparecer el orden internacional y muchas de las estructuras nacionales que parecían sólidas. Los fenómenos transnacionales generan situaciones que los Estados no tiene capacidad de abordar. Las respuestas tradicionales se transforman en problemas más que en soluciones a los nuevos desafíos; el capitalismo es global, pero las elecciones y la oferta política no lo son. Estas son nacionales y con una fuerte raíz local; lo que genera una gran disonancia. Las decisiones centrales referidas a cuestiones de soberanía salen del ámbito nacional y de las elites nacionales. La percepción de la gente es que los gobiernos que eligen “no mandan”, no dirigen, que son los “mercados”, los acreedores, las “autoridades” financieras o “entes técnicos” los que deciden y determinan. Con ello se produce un vaciamiento de la democracia. No hay poder en los gobiernos y los partidos políticos no tienen las capacidades de articulación para definir los inte-

reses y organizar respuestas a los fenómenos ligados a la globalización. Tampoco los poseen para diseñar, generar y desarrollar bienes públicos regionales e internacionales. (Sartorius, 2012. Beck, 2012) Constatamos un debilitamiento de la cultura política y de un bajo reconocimiento de la importancia de la cultura democrática. El desencanto que se observa en la ciudadanía con todo lo que se relaciona con la política conlleva el riesgo de que se pierda el sentido de entender la función los políticos; o peor aún, la razón de algunas instituciones fundamentales de la democracia, (tribunales electorales, partidos políticos, el Parlamento, los programas de opinión).

La política es importante. Los actores políticos son estratégicos. Los avances en las democracias latinoamericanas no se consolidarán ni serán permanentes si no se refuerza la cultura política y las formas y prácticas de la democracia misma. La democracia de ciudadanos tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a la celebración de elecciones; también implica el ejercicio de una ciudadanía integral (política, civil, social y económica) con participación efectiva. Sin lo anterior la gobernabilidad y la convivencia democrática seguirán siendo precarias. No obstante, sin elecciones no hay democracia.

La estabilidad de los sistemas democráticos, deben apostar y aportar por una democracia de ciudadanos y trascender a la idea de solo una democracia de electores. Esta última ya está consolidada en la región. La democracia de ciudadanos tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a la celebración de elecciones; sino que implica el ejercicio de una ciudadanía integral (política, civil, social y económica) con participación efectiva. Sin lo anterior la gobernabilidad y la convivencia democrática seguirán siendo precarias.

En un contexto de globalización, se han multiplicado la diversidad de identidades y adscripciones diferentes a las tradicionales. Cada uno de los grupos sociales, políticos, culturales y étnicos debería poseer iguales derechos en el acceso. De allí que como eso no es así, buscan efectivizar su ciudadanía y promover una mejor convivencia democrática. El fortalecimiento de la ciudadanía surge precisamente del sentido de pertenencia de los distintos grupos en sus entornos locales y desde allí a los sistemas políticos en el Estado. El desafío actual es cómo lograr un modelo de desarrollo para las distintas comunidades que viven dentro de un mismo Estado o entre Estados con poblaciones plurales.

Las respuestas a esta interrogante no pasan por los partidos políticos quienes no han logrado mantenerse como el vehículo desde donde se puedan expresar las distintas voces. De hecho los partidos políticos y los políticos gozan de la menor confianza y apoyo en la región. Cabe señalar que la falta de legitimidad en estas institucio-



nes ha influido además en la transición de una política institucional a una política cada vez más personalizada que, entre otras manifestaciones se materializa en la ola reeleccionista presidencial. En el presente, la reelección está permitida en 13 de 18 países. Sólo cinco la prohíben: Guatemala, El Salvador, Honduras, México y Paraguay (Zovatto, 2011).

Las respuestas a esta interrogante pasan por un Estado que logre hacer efectiva la igualación de derechos ciudadanos. Se trata de fomentar el desarrollo de una democracia deliberativa en donde esta variedad de ciudadanos y ciudadanas se hagan escuchar y participen de manera activa en la construcción de un proyecto país. El reto pasa por la necesidad de fortalecer los espacios y motivar a las personas a participar. La etapa de los procesos electorales es una excelente oportunidad para la conformación de propuestas y programas y luego el desarrollo de acuerdos que posibiliten la construcción de políticas de estado. Ello no es una meta fácil de alcanzar; América Latina se caracteriza por bajos niveles de participación en términos de participación electoral y baja participación en organizaciones políticas, sociales o culturales. La región no posee una sociedad civil fuerte. El 60% de los latinoamericanos considera que los intereses de la mayoría son ignorados (Corporación Latinobarómetro, 2010).

El 60% de los latinoamericanos considera que los intereses de la mayoría son ignorados

Nuevo ciclo electoral: resultados 2012

El ciclo de cambio electoral presidencial se inició con 3 elecciones en el año 2012, continuará con 5 elecciones en el año 2013 y luego con 7 en el 2014. En primer semestre 2012, fue la elección en República Dominicana, resultó ganador Danilo Mediana, con lo que se mantuvo la misma coalición en el poder, el Partido de la Liberación Dominicana. En el segundo semestre de 2012 se desarrollaron las elecciones en México y Venezuela. En el primer caso el resultado significó un cambio de tendencia al ganar el candidato opositor, Enrique Peña Nieto, del Partido Revolucionario Institucional, PRI; y en el segundo fue de continuidad al ganar las elecciones el Presidente en ejercicio, Hugo Chávez, del Partido Socialista Unificado de Venezuela.

Cuadro 1
México y Venezuela: Resultados de las últimas elecciones
presidenciales 2012

País	Año de la elección	Presidente electo	% de votos	Principal opositor	% de votos
Rep. Dominicana	2012	Danilo Medina	51,21	Hipólito Mejía	46,95
México	2012	Enrique Peña Nieto	38,21	André Manuel López Obrador	31,59
Venezuela	2012	Hugo Chávez	55,07	Henrique Capriles	44,31

Nuevo Ciclo electoral 2013: Elecciones de Presidentes y Jefe de Gobierno

El ciclo electoral del año 2013 significará la definición de seis Presidentes o de jefes de Estado y Gobierno, en orden cronológico son: Cuba, Ecuador, Venezuela, Paraguay, Chile y Honduras.

Elecciones en Cuba

En Cuba se desarrollaron elecciones para elegir a los miembros de la Asamblea Nacional, compuesta por 612 diputados. En esta elección tuvo una participación de un 90% de la población, en un régimen de voto voluntario. El voto nulo o en blanco alcanzó a un 16%. Este es el órgano que designa a las principales autoridades del Estado.

Se eligió a un nuevo presidente de la Asamblea Nacional, Esteban Lazo, quien reemplaza a Ricardo Alarcón quien presidió el organismo por más de dos décadas.

En las designaciones más importantes el Presidente Raúl Castro fue elegido para un segundo mandato como Jefe de Estado y Presidente del Gobierno, por un período de cinco años. Como vicepresidente fue elegido Miguel Díaz – Canel. Este es representante de una nueva generación de autoridades, tiene 52 años, fue ministro de educación superior.

Elecciones en Ecuador

En el mes de febrero 2013 se desarrollaron las elecciones presidenciales y para el parlamento en Ecuador. Se presentaron 8 candidatos, dos de ellos concentraron cerca del 80% de los votos. Los otros seis candidatos recibieron el 20% restante. Lucio Gutiérrez, 6,73%; Mauricio Rodas, 3,90; Alvaro Noboa, 3,72; Alberto Acosta, 3,26%; Norman Wray, 1,31; Nelson Zavala, 1,23%.

Cuadro 2
Ecuador: Resultados de la elección presidencial 2013

País	Año de la elección	Presidente electo	% de votos	Principal opositor	% de votos
Ecuador	2013	Rafael Correa	57,17	Guillermo Lasso	22,68

El triunfo del Presidente Correa con una diferencia de 35% marca con gran fuerza la continuidad. La amplia mayoría alcanzada en los escaños parlamentarios, 100 de un total de 137, le permite desarrollar su plan de gobierno. La magnitud de la victoria electoral le puede permitir efectuar las modificaciones estructurales y constitucionales que proponga.

Estos resultados muestran que de una extrema inestabilidad en la década de 1996 – 2006, período en el cual fueron reemplazados 3 presidentes, se pasó a una etapa de una certeza y concentración de poder en torno a la figura del presidente Rafael Correa, que ocupa desde el centro la mayoría del espacio del sistema político. La certeza del triunfo y la reelección del Presidente Correa establecieron un contexto electoral definido por algunos como “aburrido” y con apatía, con alejamiento de los partidos. (Pachano, 2013). No obstante el Presidente logró movilizar al electorado que le dio un gran triunfo, en su tercera reelección para el período 2013 -2017.

El fuerte liderazgo personal del presidente Correa genera una gran cohesión y fuerza política

Las principales tendencias que posibilitaron un triunfo de esta magnitud son varias: en primer término, la estabilidad política y el desarrollo económico del país. La ciudadanía estaba fatigada de la inestabilidad que llevó al recambio en serie de tres presidentes en diez años. La inestabilidad política no permite el crecimiento económico ni le abre espacios a la inversión. Las administraciones del Presidente Correa posibilitaron ambas cosas. Un país que privilegia la estabilidad y una política pública que generó una gran inversión, en particular en infraestructura, que están cambiando la fisonomía del país, a la vez que son fuentes de empleo. En segundo lugar, las políticas sociales han sido claves para reducir de manera muy importante la pobreza y el hambre, dos ejes centrales de la plataforma programática. Esto ha marcado una diferencia sustancial en cuanto a la búsqueda de inclusión y nuevas formas de participación. Tercero, la cohesión de la Alianza País en contraposición con la fragmentación de la oposición. El fuerte liderazgo personal del Presidente genera una gran cohesión y fuerza política. Esto se manifiesta en que los votos desde un populismo clásico, como el que expresaba Bucaram, pasan a engrosar el caudal electoral de Alianza País; a la vez que hace desaparecer el populismo militar, expresado por Gutiérrez; y al populismo de raigambre empresarial de Noboa. (Verdesoto, 2013). A ello se debe sumar el estilo de campaña electoral, altamente polari-

zada en torno a una agenda definida por Rafael Correa. Además del fuerte sello carismático personal de presidente en ejercicio y que busca la reelección. (Zovatto 2013).

El programa gubernamental contiene 35 medidas para la profundización del cambio, para ahondar la revolución ciudadana; para construir el “Socialismo del Buen Vivir”, o Sumak Kawsay, una sociedad incluyente, solidaria y justa. Promueve la libertad basada en la justicia, la democracia, la paz y las relaciones equitativas orientadas al bien común.”

De acuerdo al Plan de Gobierno 2013 – 2017, el Plan Nacional para el Buen Vivir, ha orientado su quehacer en base a doce objetivos:

- 1) Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad.
- 2) Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
- 3) Mejorar la calidad de vida de la población.
- 4) Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.
- 5) Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.
- 6) Garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas.
- 7) Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común.
- 8) Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
- 9) Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
- 10) Garantizar el acceso a la participación pública y política.
- 11) Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
- 12) Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir.

Al analizar los avances, el Programa de Gobierno destaca: “Los logros de la Revolución Ciudadana son, en suma, contundentes: el rescate de lo público y la reconstrucción de un Estado que había sido dismantelado por el neoliberalismo salvaje y la indiferencia de la burguesía. El impulso de una política nacionalista y soberana para reapropiarnos de nuestros recursos estratégicos y sortear los diversos bloqueos de la geopolítica global. La decisión histórica de liberarnos del peso de la deuda externa como instrumento imperial de chantaje, dominación y extorsión económica. La construcción de una obra pública inmensa, de grandes inversiones sociales para el bien común y la construcción de una sociedad más justa y solidaria. La promulgación de una carta constitucional que nos permite superar el neoliberalismo, ampliar los derechos ciudadanos y protegernos de la dominación del capital financiero-especulativo. Todos estos logros han sido avances mayúsculos para la construcción del

Socialismo del Buen vivir en el Ecuador. No es casualidad, entonces, que la sociedad haya recuperado la confianza perdida en la acción política y en las instituciones democráticas del país. Sin dicha confianza popular hubiera sido imposible gobernar de modo eficiente y activo en medio de la resistencia enconada y violenta de los sectores retardatarios”(35 País. 2013) .

Un aspecto central en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que tiene como referente a Corea del Sur, un modelo centrado en una economía del conocimiento (Freidenberg, 2013).

Elecciones en Venezuela

Como consecuencia de la muerte del Presidente Hugo Chávez el 5 de marzo 2013, se convocó a elecciones presidenciales en Venezuela. La Constitución establece que cuando se produzca la falta absoluta del Presidente(a) electo... se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los 30 días siguientes”, consecuentemente el Consejo nacional Electoral convocó a elecciones para el día 14 de abril 2013.

Se presentan una de media docena de candidatos, pero las candidaturas de Nicolás Maduro y Henrique Capriles concentrarán más del 99% de los votos.

Fue una campaña muy corta, altamente polarizada, con un elevado tono de ataques personales, con referencias al “bien” y al “mal” y con un fuerte peso de la figura del presidente Chávez, referente esencial en Venezuela y su sistema político.

Los resultados electorales en Venezuela muestran una altísima polarización

Cuadro 3
Venezuela: Resultados de la elección presidencial 2013

País	Año de la elección	Presidente electo	% de votos	Principal opositor	% de votos
Venezuela	2013	Nicolás Maduro	50,75	Henrique Capriles	48,97

*Resultados al día 16/04/2013

Los resultados electorales muestran una altísima polarización. Un país dividido en mitades. En la elección presidencial de octubre del 2012, que reeligió al Presidente Chávez, por más de un 11%, en esta el Partido Socialista Unificado, perdió casi un 9%. Hubo una migración de votos desde el chavismo a Capriles. Este perdiendo, ganó. Los resultados lo transforman en el líder indiscutido de la oposición en Venezuela.

El legado de Hugo Chávez en Venezuela es fuerte y el proceso de cambios es profundo. Todo el sistema de partidos de la década de los 90 prácticamente desapareció. La renta petrolera, fuente esencial de la economía venezolana, cambió de destinatarios. Fue la base de políticas sociales, aplicadas de forma específica, por medio de las llamadas “misiones”. El Estado llegó donde nunca había llegado. Desde él se organizaron comunidades y movimientos, generando nuevos e inéditos espacios de participación. De allí la magnitud del dolor expresado en las calles y en el velatorio del Comandante – Presidente.

Muchas de las políticas aplicadas han generado una situación económica compleja que deberá enfrentar el nuevo gobierno. De hecho ya debió devaluar. La inflación ha crecido y junto a ella problemas de abastecimiento. Las complejas reformas económicas que deberán emprender las nuevas autoridades se efectuarán en un contexto de un país fraccionado y polarizado. Se requerirá cordura, pragmatismo, inteligencia, diálogo y paciencia para lograr algunos acuerdos básicos que posibiliten la gobernabilidad en el país.

Con un resultado electoral tan cerrado y con una elección municipal, en menos de tres meses, esta se desarrollará el 14 de julio 2013, para elegir las autoridades locales para el período 2013 – 2017, prolongará la lucha electoral, mantendrá la polarización y con ella el peligro de desbordes, que si bien no cambiarán los resultados podrían generar una situación de descontrol e inseguridad. Serán meses de tensión que demandarán más de la razón que de la emoción.

Entre los análisis sobre el futuro del chavismo, se destaca que este “llegó para quedarse”. (Villalobos, 2013) los principales argumentos son: Que el bloque de gobierno posee más cohesión y unidad que la unidad alcanzada por la oposición. La oposición está conformada por una gran cantidad de organizaciones y requerirá tiempo y voluntad transformarla en un referente partidario sólido. Que los militares disfrutaban de mucha autoridad dentro del régimen, por lo cual es difícil que se transformen en opositores. La inmensa mayoría de los gobernadores son militares en retiro. Chávez demostró que podía ganar elecciones en las peores circunstancias. Ello fue así ya que cambió la orientación de los beneficiarios de la renta petrolera. El futuro de Venezuela está directamente ligado a lo que pase con el chavismo y esta es la fuerza política hegemónica del país, en el gobierno, en los estados y en el parlamento.

El triunfo de Nicolás Maduro fue reconocido la noche de la elección por parte de las fuerzas armadas. El Consejo Nacional Electoral ratificó y proclamó como presidente electo, el 15 de abril, al día siguiente de la elección a Nicolás Maduro. El Consejo Nacional Electoral decidió hacerlo luego de revisar el porcentaje legal de las actas elec-

torales, pero se negó a un recuento manual de los votos, como lo exigió la oposición. Esta señala que se han producido miles de contingencias que afectan los resultados. Por ambas razones Henrique Capriles señaló que si no revisa y se efectúa un recuento de la votación “no reconocería a las nuevas autoridades y que la proclamación era ilegítima”.

Esta ha sido la primera elección sin el Presidente Chávez. Su carisma y vitalidad no se traspasan de forma lineal. Para Nicolás Maduro esta fue su primera elección; de allí que en el proceso cometió muchos errores. En cambio Capriles, que ya tenía experiencia, no repitió los errores del pasado. Supo leer de mejor manera esta nueva etapa sin la presencia de la figura rectora de sistema político venezolano en al menos una década y media.

Los reconocimientos internacionales del triunfo de Nicolás Maduro por parte de los países del ALBA y de otros de la región, como Argentina y México, y de fuera de ella –China, Rusia- se producen de manera inmediata. Otros, como Estados Unidos y España y la OEA, han pedido el recuento de los votos.

Los resultados electorales, altamente polarizados, demandarán del nuevo presidente ejecutar con maestría el programa de gobierno que heredó del Presidente Chávez. Este tenía dos grandes metas estratégicas: i) defender, expandir y consolidar el bien máspreciado que hemos reconquistado después de 200 años: la independencia nacional. ii) Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI en Venezuela... y con ello asegurar la mayor suma de seguridad social, mayor estabilidad política y mayor suma de felicidad a nuestro pueblo. La propuesta está integrada también por otros cuatro objetivos históricos : continuar construyendo el socialismo bolivariano del Siglo XXI; convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político; contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional, y contribuir con la preservación de la vida en el planeta y salvar a la especie humana.

“Estas grandes metas están secundadas por otras 25, definidas como nacionales. De esta forma, el propósito histórico referido a la defensa de la independencia nacional, está apoyado en 6 objetivos nacionales, que son: 1) garantizar la continuidad y consolidación de la Revolución Bolivariana en el poder ; 2) garantizar la soberanía nacional sobre los recursos petroleros y naturales estratégicos del país, 3) asegurar el manejo soberano del ingreso nacional, 4) lograr la soberanía alimentaria para garantizar el derecho del pueblo a la alimentación, 5) desarrollar nuestras capacidades científico-tecnológicas vinculadas a las necesidades del pueblo, y 6) fortalecer el poder defensivo nacional, para proteger y defender la soberanía nacional. La segunda meta histórica: continuar construyendo el socialismo

bolivariano del siglo XXI, contempla cinco propuestas nacionales: 1) Impulsar la transformación del sistema económico, superando el modelo rentista petrolero; 2) construir una sociedad igualitaria y justa, 3) consolidar el poder popular y la democracia socialista, 4) impulsar una nueva orientación ética, moral y espiritual de la sociedad, basada en los valores liberadores del socialismo, y 5) lograr la irrupción definitiva del Estado social democrático, y de derecho y de justicia.

Convertir a Venezuela en un país potencia, que es el tercer objetivo histórico, está completado por estos cuatro alcances nacionales: 1) Consolidar a Venezuela como potencia energética mundial; 2) Desarrollar el poderío económico de la nación con el pleno aprovechamiento de nuestros recursos naturales; 3) Conformar y ampliar el poderío militar para la defensa de la patria, y 4) el desarrollo de la nueva geopolítica nacional y regional, latinoamericana y caribeña.

El cuarto objetivo histórico: la búsqueda de una nueva geopolítica internacional, está respaldado en las siguientes metas nacionales: 1) continuar desempeñando un papel protagónico en la construcción de la unión latinoamericana y caribeña; 2) afianzar la identidad nacional y nuestro americana; 3) continuar impulsando el desarrollo de un mundo pluripolar, y 4) contribuir con el desmontaje del nefasto y anti-histórico sistema imperial y neo-colonial.

Finalmente, destacan los objetivos nacionales de la meta histórica: “Preservación de la vida en el planeta y salvación de la especie humana,” los cuales son: 1) construir e impulsar el modelo productivo eco-socialista, basado en una relación armónica entre el hombre y la naturaleza; 2) proteger y defender la soberanía permanente del Estado sobre los recursos naturales; 3) defender y proteger el patrimonio cultural venezolano y nuestro-americano, y 4) Contribuir con un gran movimiento mundial que pueda contener las causas y reparar efectos del cambio climático que ocurren como consecuencia del modelo capitalista depredador”. (Gil Beroes, 2012). Este es el programa del bloque de gobierno y buscará cumplir con las mismas metas, pero en un contexto polarizado, complejo, y con elecciones recurrentes, desde las de gobiernos locales en 2013 y las parlamentarias del 2015.

Por su parte, el candidato de oposición, Henrique Capriles en su programa “Hay un Camino” señala y propone que “persigue cinco objetivos claros, eso que todo gobierno debe asegurarle al pueblo (...): educación, salud, seguridad, vivienda y empleo”. Su equipo de expertos define el cumplimiento de estas metas en torno y en función del trayecto de vida.

Como consecuencia del cambio presidencial por parte del parlamento en una cuestionada decisión, Paraguay fue suspendido de instancias regionales como MERCOSUR y UNASUR

Se definen cinco etapas de progreso en las trayectorias que marcan etapas de progreso. Ellas son: i) atención materna infantil, ii) vivienda y su entorno, iii) educación y desarrollo, iv) empleo y emprendimiento y v) salud y seguridad social. Cuatro son las condiciones de éxito: convivencia democrática, seguridad, protección social para las familias y reforma del Estado y descentralización. Cada una de las etapas comprende áreas específicas de acción, para hacer que cada etapa sea un paso más “en el Progreso de todos”. (Latin Reporters, 2012)

Pese a las denuncias de irregularidades, algunas de ellas comprobadas, las autoridades electorales en su conjunto han indicado que ninguna de ellas posee la fuerza como para afectar la integridad del proceso electoral. La observación electoral estuvo a cargo, nuevamente, de UNASUR y de diferentes acompañantes internacionales. Dado lo estrecho de los resultados, la oposición solicitó un recuento del 100% de las mesas. Se generó una situación de alta tensión política. Por ello se convocó a una reunión extraordinaria de presidentes de UNASUR (18/04/13). Esta reunión presidencial reconoció los resultados e instó a respetarlos. Con ello, los países de UNASUR evitan presiones intervencionistas desde fuera de la región. En forma concomitante, a esta Cumbre Presidencial, el Consejo Nacional Electoral señaló que efectuaría una auditoría del 46% restante de las mesas; es decir se auditará el 100% de las mesas. No obstante, la vicepresidenta del organismo señaló que no se debían crear falsas expectativas, que el resultado no cambiará. Por su parte, el Papa Francisco hizo un llamado a rechazar la violencia y al diálogo en el país. El día 19 asumió Nicolás Maduro como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela.

Elecciones en Paraguay

El desplazamiento del poder del Presidente Fernando Lugo y su reemplazo por Federico Franco, conllevó el llamado a elecciones que se desarrollaron el 21 de abril 2013. Como consecuencia del cambio presidencial por parte del parlamento en una cuestionada decisión, Paraguay fue suspendido de instancias regionales como MERCOSUR y UNASSUR. No participó en la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, ni en las reuniones de Chile, la Cumbre de la CELAC, ni en la UE-CELAC.

En la sociedad paraguaya se produjo una ampliación de la participación luego del fin del gobierno dictatorial lo que durante el gobierno del Presidente Lugo se amplió aún más. Surge una clase media nueva y crece la urbanización. Esto conlleva y está generando cambios culturales, con una gran ambigüedad política. Los partidos tradicionales se ven cuestionados. Los nuevos partidos no logran aglutinar

una fuerza significativa. Esta situación podría generar ciertos niveles de incertidumbre sobre cómo será el comportamiento electoral de una importante fracción del electorado. (Rivarola, 2013)

Cabe consignar que el ex presidente Lugo se presenta como candidato a senador.

Se presentan a esta elección 8 candidatos a la presidencia de la república, pero solo dos de ellos tienen posibilidades efectivas de ganar la presidencia. Son los candidatos del Partido Colorado – Asociación Nacional Republicana, Horacio Cartes y el de la coalición liberal, Alianza Paraguay Alegre, representada por Efraín Alegre. Entre ambas candidaturas según las encuestas concentran más del 80% de las preferencias.

Los otros candidatos son: Mario Ferreira, Concertación Avanza País. Se ha constituido en el tercer candidato con un 12% de las preferencias. Es ampliamente reconocido por su rol como locutor de televisión. Aníbal Carrillo, del Frente Guasú. Lilian Soto, Movimiento Kuña Pyrenda. Miguel Carrizosa, Movimiento Patria Querida. Roberto C Ferreira, Partido Humanista Paraguayo. Luis Arce, Partido de los Trabajadores.

La campaña está involucrando grandes sumas de dinero y marcará el retorno del Partido Colorado al poder. Una situación no prevista fue la muerte del ex presidente Lino Oviedo. Su partido político Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) está en conversaciones con el candidato de gobierno, Efraín Alegre. Esta alianza podría acortar las diferencias con el Partido Colorado. Este partido a su vez, estima que el origen colorado de la mayoría de los seguidores de Oviedo los hará retornar al seno del partido.

En Paraguay no hay “segunda vuelta”. Se registraron más de 500 observadores de la UE, OEA y UNASUR.

Los resultados de las elecciones dieron el triunfo a Horacio Cartes, el cual fue reconocido por E. Alegre. En los comicios participó un alto número de votantes, un 68,57%.

Cuadro 4

Paraguay: Resultados de la elección presidencial 2013

País	Año de la elección	Presidente electo	% de votos	Principal opositor	% de votos
Paraguay	2013	Horacio Cartes	45,8	Efraín Alegre	36,9

*Resultados al día 22/04/2013

Con estos resultados retorna al poder el Partido Colorado. Horacio Cartes asumirá el 15 de agosto. La misión de observación de la OEA presentó recomendaciones para asegurar la transparencia y asegurar la igualdad de género; así como la institucionalidad electoral.

Elecciones en Chile

Las elecciones del 17 de noviembre de 2013 enfrentará a las dos grandes coaliciones del sistema político chileno, una de derecha que ganó las elecciones en 2009 con Sebastián Piñera y otra de centro izquierda, gobernó al país desde 1990 a 2010 y eligió a cuatro presidentes, Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. En esa fecha habrá elecciones presidenciales, así como de diputados y senadores.

Ambas coaliciones desarrollarán comicios primarios vinculantes, a fines de junio, para decidir sus candidaturas. En la alianza de gobierno participan los ex-ministros de la administración Piñera: Andrés Allamand y Pablo Longueira. En la coalición opositora participaron, Michelle Bachelet, Claudio Orrego, Jose A Gomez, y Andrés Velazco. Fuera de las grandes coaliciones, hasta la fecha, se presentará Marco Enríquez Ominami.

*Michelle Bachelet
señaló que su
primera medida
si llega al
gobierno será
"terminar con el
lucro en la
educación"*

La coalición de gobierno, a menos de una semana de la inscripción para primarias cambió su candidato. Lorence Golborne, como gerente de una de las grandes cadenas de supermercados, tomó decisiones unilaterales referidas al alza en los cobros por el uso de las tarjetas de los clientes; luego de más de siete años la Corte Suprema de Justicia, declaró ilegal dichas alzas y los cobros. Adicionalmente y en forma paralela, la prensa denunció que en su declaración de impuestos Lorence Golborne no había declarado bienes y sociedades inscritas en uno de los paraísos fiscales, Islas Vírgenes. Todo ello fue un terremoto que lo sacó de la carrera presidencial. La UDI, partido político mayoritario, nombró a uno de sus fundadores, Pablo Longueira, quien se desempeñaba como ministro de economía y ratificó su participación en primarias en competencia con Andres Allamand.

Las encuestas señalan que por la oposición la candidata será Michelle Bachelet. A su regreso al país a fines de marzo señaló su voluntad de "contribuir al país" y presentarse como candidata de una gran coalición social y política. En una de sus primeras intervenciones señaló que su primera medida será "terminar con el lucro en la educación". En la coalición gubernamental luego del cambio no hay resultados que evidencien una clara tendencia entre los dos candidatos.

El Parlamento aprobó una ley sobre “Elecciones Primarias” por unanimidad, ello con el fin de lograr una mayor participación de la ciudadanía en la proposición de los candidatos al Congreso. Sin embargo, los partidos de la oposición no lograron un acuerdo al cierre del plazo legal y no inscribieron candidatos. Tampoco lo hizo la UDI. El único partido que inscribió, en algunas circunscripciones, a sus candidatos en competencia fue Renovación Nacional, el partido de A. Allamand. Esta situación fue durante criticada por Michelle Bachelet, quien señaló que era “una muy mala señal para la ciudadanía”.

De no obtenerse una mayoría absoluta en las elecciones del 17 de noviembre se efectuará una “segunda vuelta”, el 15 de diciembre. Cabe destacar, que si como lo indican los sondeos, la presidenta de Chile –a partir del 11 de marzo de 2014– será Michelle Bachelet, se dará una situación en donde en Argentina, Brasil y Chile tendrán Presidentas. Tres mujeres dirigirán los destinos de los países del ABC.

Elecciones en Honduras

El 10 de noviembre se desarrollan las elecciones presidenciales y de 120 parlamentarios en Honduras. Se presentarán a estas elecciones 8 candidatos. De ellos tres concentran casi el 70% de las preferencias. Xiomara Castro de Zelaya, del Partido Libertad y Refundación, LIBRE, que representa a los sectores que han apoyado al ex Presidente Manuel Zelaya, quién va de candidato al parlamento. Juan Orlando Hernández, del Partido Nacional y Mauricio Villeda del Partido Liberal. Juan Hernández, quien es el Presidente del Congreso, representa la continuidad del gobierno del Presidente Porfirio Lobo. Ha acumulado importantes cuotas de poder desde ese poder del Estado. La candidata individual más votada en el proceso de primarias, del mes de noviembre de 2012, fue Xiomara Castro.

Los otros candidatos son: Lucas Aguilera, del Partido Demócrata Cristiano, Salvador Nasralla, del Partido Anticorrupción; Andrés Pavón, Fuerza y Acción en Resistencia. Romeo Vázquez, Alianza Patriótica Hondureña.

Si bien las tendencias pueden cambiar, hoy indican una preferencia para el Partido LIBRE. Lo que sí es evidente que el bipartidismo hondureño se rompió. La clase política deberá acostumbrarse a una nueva forma de hacer política. Será un proceso complejo ya que la institucionalidad está pensada y diseñada para un marco bipartidario. (CEDOH, 2013)

Una de las propuestas centrales de LIBRE es llamar a una Asamblea Nacional Constituyente, un pacto social por una nueva constitución.

Los procesos electorales deberían servir para deliberar sobre propuestas y alternativas en la construcción de una democracia fundada en el reconocimiento de los derechos de todas y todos sus ciudadanos

Las elecciones se desarrollarán en un ambiente de violencia y de alta inseguridad, lo que erosiona el proceso institucional democrático. Sin embargo siendo uno de los temas más sensibles no se ha efectuado por ninguno de los candidatos una propuesta integral en materias de seguridad. Honduras requiere un Pacto Nacional por la Seguridad para enfrentar la amenaza del crimen organizado. En todo caso cabe consignar que la convocatoria a elecciones se realizará en el mes de mayo.

En el proceso hondureño no hay segunda vuelta.

Siete elecciones cambian el mapa político: 2014

En el año 2014 se desarrollarán elecciones en siete países de la región. En cinco de ellas las tendencias que se evidencian, a un año de distancia, marcan líneas de continuidad de las coaliciones gubernamentales en los casos de Costa Rica, Brasil, Bolivia, Uruguay y Colombia, y en dos aún no se manifiestan tendencias claras: El Salvador, Panamá. (Infolatam, 2013)

Al proyectar un escenario hacia fines de 2014, considerando las 15 últimas elecciones de Presidentes y Jefes de Gobierno se tendría nueve casos de continuidad de la coalición en el poder, cuatro de cambio de tendencia o partido y dos casos aun inciertos.

Tendencias regionales

A modo de conclusión, podemos señalar que la conformación del nuevo mapa regional y la proyección de escenarios que de él se derivan permiten estructurar algunas tendencias generales.

1. Los regímenes democráticos están establecidos, la democracia electoral está consolidada (PNUD / OEA. 2008). En los procesos las denuncias de fraude pueden ser comunes como parte de la campaña política, pero pasadas las elecciones estas no son cuestionadas. Son muy pocas las excepciones. No obstante, la construcción democrática tiene un punto central en los procesos electorales, es desde ellos que se puede avanzar en la construcción de una democracia de ciudadanos y ciudadanas. En tal sentido los procesos electorales deberían servir para fomentar una democracia deliberativa. Es decir servir de espacio para deliberar sobre propuestas y alternativas en la construcción de una democracia fundada en el reconocimiento de los derechos de todas y todos sus ciudadanos. Esto es la base además para construir políticas de estado.

2. Las nuevas clases medias son cada vez más determinantes en los resultados electorales. Existe un debate sobre si son “nuevas clases medias” o “nuevas clases trabajadoras”. Esta diferencia posee implicancias políticas de gran importancia ya que definen tendencias políticas diferentes en cada caso. El caso de Brasil por sus dimensiones es paradigmático (Tible, 2013: 4-17). Estas nuevas clases medias, muy diversas, tiene capacidades para definir las relaciones de poder por sus preferencias partidarias y electorales. Los partidos políticos en diferentes países han mostrado importantes dificultades para captar las nuevas tendencias, los nuevos intereses y las formas emergentes que están adoptando las “nuevas clases medias o las nuevas clases trabajadoras”. Estos errores tienen altos impactos en los resultados electorales.
3. Las tendencias de continuidad que muestran los escenarios dicen relación con lo que hemos denominado el inicio de un “nuevo paradigma de desarrollo” en América Latina (Rojas Aravena, 2011). Este, junto con cuidar los temas macroeconómicos y monetarios, pone el acento en el desarrollo de políticas sociales que propenden a la universalidad. Con ello el foco en la resolución de los temas de pobreza es lo central. Estos son los prioritarios más que los referidos a la equidad. El desarrollo de estas políticas públicas ha permitido, junto a un crecimiento económico sostenido desde el año 2003, sacar a millones de latinoamericanos de la pobreza y desarrollar nuevos sectores medios.
4. Las tendencias a la continuidad de las coaliciones en el poder también dicen relación con la estabilidad política que posibilita desarrollos en contextos de estabilidad. La polarización puede tener sus momentos en los tiempos electorales, que cada vez más cortos, pero no ser parte del desarrollo de la cotidianidad, ello afecta a la amistad cívica y a la cohesión y la convivencia democrática.
5. Las tendencias a un mayor abstencionismo se consolidan. Ello como resultado a la apatía sobre la política y al sentimiento de ambigüedad sobre “cuanto decide mi voto”.
6. El rol de los medios de comunicación, en especial de la televisión, es cada vez más gravitante. Los estudios de opinión así lo reflejan, la gente les cree más a los noticieros de la televisión que a los presidentes. La “video-política” impera. Desde allí se busca “pautear” la agenda política. El descrédito de los partidos es muy alto y ello erosiona al conjunto del sistema. (Rojas y Guzmán, 2011)
7. Los partidos políticos tienen una muy baja credibilidad. Ello está en directa relación con la baja sintonía con las nuevas clases emergentes, la creciente urbanización y con la falta de adaptación a las nuevas formas de hacer política, en la globalización, hacer política en

las redes, por medio de redes electrónicas, más que personales. El vínculo personal cara a cara se diluye frente a la televisión y las redes sociales, aunque sigue siendo fundamental.

8. La violencia es la principal preocupación ciudadana en el Continente. La emergencia del crimen organizado se percibe como una amenaza a la democracia. Las respuestas desarrolladas no han alcanzado resultados efectivos. Este sigue siendo un tema central en el desarrollo de políticas públicas que van más allá de lo policial y requieren enfoques integrales. Por su significación los temas de seguridad son centrales en los procesos electorales. (Mathieu y Niño 2012).
9. La transnacionalización y la globalización, en especial en el contexto de la crisis financiera internacional, han puesto en evidencia, han “desnudado”, que decisiones significativas han dejado de estar en el ámbito nacional. Si la gente elige y los gobiernos no deciden, las elecciones y la política en general se desvaloriza. Nuevamente la necesidad de una mayor democracia deliberativa resurge con estas dimensiones, en particular en la necesidad de un mayor diálogo internacional. Refundar las “internacionales”, los espacios de reflexión globales y regionales es esencial, en ellos se podrá lograr una mejor “comprensión” de estos fenómenos e intercambiar prácticas para poder enfrentarlos con las formas más democráticas posibles.
10. La democracia se afianza con más democracia. Los espacios para regresiones antidemocráticas son muy reducidos. América Latina es una región democrática y lo reafirma en la actual etapa también con sus procesos electorales y las tendencias que de ellos emanan.

Referencias bibliográficas

Beck, Ulrich. (2012) *Una Europa Alemana*. Paidós, España. 2012.

Centro de Documentación de Honduras (2013) “Conflictividad, propuesta electoral y gobernabilidad democrática”, en Alerta Ciudadana, N° 6. Febrero 2013. www.cedoh.com

Corporación Latinobarómetro. (2011) *Informe Latinobarómetro 2011*. Santiago, Chile.

Fraidenberg, Flavia (2013). “Ecuador 2013: las claves del éxito de la revolución ciudadana”. *Infolatam*. 26/02/13. www.infolatam.com

Gil Beroes, Aurelio. (2012) “5 objetivos históricos y 25 nacionales integran plan de Gobierno de Chávez”. (<http://www.avn.info.ve/contenido/5-objetivos-hist%C3%B3ricos-y-25-nacionales-integran-plan-gobierno-ch%C3%A1vez>)

Infolatam, 2013. www.infolatam.com

LatinReporters.(2012).(<http://www.latinreporters.com/VenezuelaCaprilesProgramaPresidencial2012.pdf>)

Mathieu, Hans y Niño, Catalina Eds (2012) *Seguridad Regional en América Latina y el caribe. Anuario 2012*. Fundación Ebert. Colombia. 2012

PNUD / OEA / IFE, (2010) *Nuestra democracia*. Ed. FCE. México 2010.

Rivarola, Domingo (2013) Entrevista. Abril 2013.

Rojas Aravena, Francisco, Cood. (2011) "Desarrollo inclusivo y sustentable: metas similares, varios caminos, diversas formas". En *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El Bienestar y el desarrollo. Apórtes a las XXI Cumbre Iberoamericana*. SEGIB y AECID y FLACSO-SG. San José Costa Rica, 2011.

Rojas Aravena, Francisco y Guzmán León, Juany (Coords) (2011) *La política sí importa. Estudio de opinión pública en América Latina 2009-2010*. San José, Costa Rica: FLACSO Secretaría General.

Pachano, Simón (2013). "Ecuador: una campaña sin política". *Infolatam*. 07/02/13. www.infolatam.com

Sartorius, Nicolás (2012) "Capitalismo: desafíos a la democracia"; En *El País* 4 de julio 2012. Pp 27. Madrid. España.

Verdesoto, Luis (2013) "Tercera elección y segunda reelección de Correa". Quito, Ecuador 18/02/13. Original no publicado.

Villalobos, Joaquín. (2013) *El País*, España. 25 de febrero 2013. Pp 33

35 País. Patria Altiva y Soberana. (2013) Programa de Gobierno 2013 – 2017. Gobernar para profundizar el cambio. 35 Propuesta para el Socialismo de Buen Vivir. Quito Ecuador, 2013

Tible, Jean (2013) "¿Una nueva clase media en Brasil? El Lulismo como fenómeno político-social. Revista *Nueva Sociedad* N° 243. Enero-febrero 2013. www.nuso.org

Zovatto, Daniel. (2011) "Democracia y desarrollo en América Latina"; en Rojas Aravena, Francisco (Editor) (2012) *América Latina y el Caribe: Vínculos Globales en un Contexto Multilateral Complejo*. Serie Relaciones Internacionales de FLACSO Secretaría General. Buenos Aires, Argentina: Editorial Teseo. 2012. www.editorialteseo.com

Zovatto, Daniel (2013). "Claves del éxito de Rafael Correa". *La Nación de Costa Rica*, 24/02/13 Pp 32 A.



La cuadratura del círculo: una evaluación temprana del proceso de paz en Colombia

Hernando Valencia Villa

Doctor en Derecho por la Universidad de Yale



La solución política negociada del conflicto armado interno en Colombia, como resultado eventual de las conversaciones de paz que se celebran desde el 15 de noviembre de 2012 en La Habana entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), equivaldría a la cuadratura del círculo porque supondría establecer un armisticio justo y duradero entre una república oligárquica y una guerrilla comunista que libran una guerra civil no sólo vergonzosa sino también vergonzante, cuyas principales consecuencias, tras casi cincuenta años de legitimidades en pugna y hostilidades en descomposición, son un empate militar negativo y una crisis humanitaria catastrófica (Palacios, 2012).

El proceso debe enfrentar algunos de los principales problemas del país, como la cuestión agraria, el narcotráfico, la corrupción y el paramilitarismo

Por ello, desde el punto de vista de la sociedad civil, esta nueva tentativa de terminación por negociación de la contienda intestina que ha tiranizado a los colombianos desde mediados de la década de 1960 implica al menos tres desafíos fundamentales: en primer lugar, romper el círculo vicioso de la violencia política y la lucha armada como prácticas dominantes en el proceso de construcción del Estado nacional a partir del comienzo de la guerra de independencia con España en 1810; en segundo lugar, modernizar en clave democrática un régimen elitista, centralista y presidencialista caracterizado tanto por la imposición del consenso político y la simulación del cambio social mediante la manipulación del reformismo constitucional (Valencia Villa, 2010) como por el aprovechamiento de la impunidad judicial mediante la inveterada tradición nacional de amnistías e indultos (Aguilera Peña y Orlando Melo, 2001); y en tercer lugar, enfrentar algunos de los principales problemas del país, como la cuestión agraria, el narcotráfico, la corrupción y el paramilitarismo.

Desde el punto de vista del régimen, en cambio, el reto parece diferente: aliviar la presión de la comunidad internacional de derechos humanos sobre el país y en particular evitar la intervención de la Corte Penal Internacional con la apertura de uno o varios procesos judiciales contra ciudadanos colombianos (mandos militares, policiales y civiles, líderes guerrilleros y jefes paramilitares), que han logrado eludirse hasta hoy merced a la diplomacia negacionista y victimista del Estado en los foros internacionales, y al efecto ideológico de herramientas jurídicas de carácter retórico como la Ley de Justicia y Paz de 2005 o el *Marco Jurídico para la Paz* de 2012.

Pero estos retos no aparecen como tales en la agenda de las conversaciones de La Habana, que está gobernada por un instrumento intitulado “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, firmado por la administración Santos y las FARC el 26 de agosto de 2012 en la capital cubana. Según este texto, que no está previsto en el derecho público colombiano pero que pertenece a lo que la jurista norirlandesa Christine Bell denomina *lex pacificatoria*, es decir, la legalidad surgida de los procesos de paz (Bell, 2008), la agenda de diálogo consta de los siguientes seis temas:

- a) política de desarrollo agrario integral;
- b) participación política;
- c) fin del conflicto;
- d) solución al problema de las drogas ilícitas;
- e) víctimas; y
- f) implementación, verificación y refrendación.

Puesto que el proceso apenas se encuentra en el primer punto y no se conocen en detalle el desarrollo de las conversaciones y las posiciones específicas de las partes, a estas alturas cualquier análisis de la experiencia en curso ha de limitarse a tres aspectos: el contexto histórico, el horizonte normativo y la agenda. Tal es el propósito de estas páginas, escritas desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, con especial énfasis en los derechos de las víctimas del conflicto. En cualquier caso, mientras el diálogo transcurre en la penumbra del régimen cubano en su melancólico ocaso, para concluir previsiblemente en noviembre de 2013 como ha sugerido el gobierno colombiano, conviene reservar la última palabra para el resultado formal del ejercicio pues, según la ambiciosa cláusula final del Acuerdo General, “nada está acordado hasta que todo esté acordado”.

El contexto histórico

Quizá la pregunta más relevante sobre el conflicto armado interno en Colombia se encuentra en el último libro del historiador Marco Palacios: “¿Cómo puede ser posible que transcurra medio siglo de ‘guerra interna’ en un Estado moderno? [...] Una primera respuesta para el caso colombiano se encuentra en el entrecruce [*sic*] de cuatro estructuras de estirpe colonial (latifundio, clientelismo, colonizaciones interiores y contrabando) que contribuyeron a mantener y enredar el conflicto [en] una nación que jamás experimentó en serio la redistribución de poder político de una reforma agraria y cuyas instituciones continúan sometidas a las lógicas de las clientelas armadas y desarmadas” (Palacios, 2012: 55 y 189).

La historia de Colombia demuestra que el régimen latifundista y clientelista a que se refiere la hipótesis de Marco Palacios se ha caracterizado no sólo por su incapacidad para hacer una reforma agraria digna de su nombre y por su propensión a la ilegalidad de todo orden, sino también por su apelación simultánea al discurso constitucional y a la guerra civil. Esta paradójica coexistencia del reformismo jurídico y de la lucha armada como estrategias centrales de la élite bipartidista que controla el Estado desde la década de 1840 procede en línea directa de la solución que la generación de los padres fundadores dio al problema del vacío institucional y normativo creado por la ruptura del vínculo colonial con la metrópoli española.

Bolívar y sus sucesores advirtieron muy pronto, en efecto, que su principal desafío era que no había una nación con base en la cual pudiera construirse un Estado y menos aún constituirse y gobernarse una república. La tarea por hacer era, en consecuencia, doble: primero, construir el Estado antes de la nación, y segundo, extraer la

La continuidad institucional y legal en Colombia tiene como contrapunto el uso y el abuso de la violencia política y la lucha armada como procedimientos de solución de conflictos y reivindicación de intereses por gobernantes y gobernados

nación del Estado. Puesto que no existían naciones en las sociedades altamente heterogéneas y jerarquizadas de comienzos del siglo XIX en la América hispana, era imperativo importar e imponer, desde arriba y desde afuera, las versiones europeas y estadounidenses del Estado-nación y de la democracia constitucional a fin de proporcionar unidad nacional, orden político y estabilidad legal a las colonias recién liberadas. Posteriormente, una vez que los nuevos aparatos institucionales estuviesen establecidos y en funcionamiento, tanto la integración cultural y económica cuanto la vinculación al territorio serían factibles. Y como resultado de todo ello, podría alcanzarse un régimen republicano legítimo. (Valencia Villa, 2010: 95-96).

Pero la construcción del Estado y la extracción de la nación han tardado casi dos siglos en producirse, e incluso podría sostenerse que el conflicto armado en curso constituye un mentís de tales logros. En cualquier caso, en la medida en que la debilidad congénita del Estado nacional ha intentado remediarse mediante “cartas de batalla” y “batallas por la carta” o a través de conflictos armados interpartidistas, Colombia tuvo quince constituciones y diez guerras civiles de ámbito nacional a lo largo del siglo XIX; la constitución de 1886 fue reformada sesenta y siete veces durante sus ciento cinco años de vigencia, mientras que la actual ley fundamental ha sido objeto de veinticinco enmiendas desde su adopción en 1991; y la undécima guerra civil, la llamada “Violencia de las décadas” de 1940 y 1950, dio paso a la guerra de guerrillas de carácter crónico y múltiple que el país sufre desde 1964 (Valencia Villa, 2010: 127-129 y 175-177). Esta onerosa dialéctica entre constitucionalismo y conflicto es el precio que Colombia y los colombianos continúan pagando por el desfase entre las formas y las normas de una república constitucional, por una parte, y las realidades de la economía, la política y la cultura en una sociedad violenta e injusta, por la otra. Más aún, a diferencia de casi todos los demás países de la región latinoamericana cuya historia política está marcada a fuego por el autoritarismo y el caudillismo de signo militar, Colombia alardea de su tradición republicana y civilista, sus elecciones periódicas, y sus hazañas constitucionales y legales. Pero esta continuidad institucional y legal tiene como contrapunto el uso y el abuso de la violencia política y la lucha armada como procedimientos de solución de conflictos y reivindicación de intereses por gobernantes y gobernados, liberales y conservadores, militares y guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares, al punto que hay muy buenas razones para preguntarse si en Colombia existe una “cultura de la violencia” o una “política de la guerra civil” (Uribe Alarcón, 2004).

A lo anterior se añade que, como señalara Gabriel García Márquez con ocasión de la aparición de *El general en su laberinto* (1989), su novela sobre los últimos días de Bolívar, en Colombia se perdieron las guerras federales, las guerras por el federalismo, a diferencia de

lo que ocurrió en la misma época, la segunda mitad del siglo XIX, en el resto de países medianos y grandes de América Latina, donde triunfó la descentralización política.

Para la antigua Nueva Granada, la derrota del federalismo se tradujo entonces en la victoria de la llamada Regeneración, un régimen ultra-conservador que duró cincuenta años, desde la década de 1880 hasta la década de 1930, que impuso un rígido esquema centralista, presidencialista y confesional al Estado y a la sociedad civil, y que retrasó al menos en una generación la apertura de los procesos de urbanización, industrialización y secularización propios del siglo XX.

Precisamente para recuperar el tiempo perdido durante el período de hegemonía conservadora, el partido liberal acometió a partir de 1934 una serie de reformas políticas y económicas que incluían una enmienda constitucional y una reforma agraria de orientación socialdemócrata. Pero esta última iniciativa, tal vez la más avanzada de su tipo en la historia de Colombia, se enfrentó muy pronto a la reacción armada de la casta terrateniente abanderada por el partido conservador, que desencadenó el último conflicto entre los partidos tradicionales, “la Violencia” de los años cuarenta y cincuenta” del siglo pasado, y provocó el levantamiento de las guerrillas liberales, antecesoras directas de las FARC como guerrillas comunistas de ideología agrarista. A mediados de los años sesenta, bajo la administración liberal de Carlos Lleras Restrepo, hubo otra tentativa fallida de reforma agraria, mucho más moderada que la de los años treinta, pero ya se había iniciado la guerra de guerrillas con el alzamiento de las FARC en 1964 y del Ejército de Liberación Nacional (ELN), el grupo castrista y guevarista de origen urbano y pequeñoburgués, en 1965. Y los sucesivos gobiernos liberales y conservadores de los años setenta, ochenta y noventa, herederos todos del Frente Nacional, la coalición bipartidista exclusiva y excluyente con la cual se pretendió poner fin a la “Violencia” a mediados de la década de 1950 y a la insurgencia desde mediados de la década de 1960, archivaron la cuestión agraria y se enrocaron en una defensa numantina del antiguo régimen, siempre arropados en las banderas del reformismo constitucional y legal (Valencia Villa, 1993: 99-108).

En este contexto, podría argumentarse que el abandono de la reforma agraria, primero en la década de 1940 y después en la década de 1970, y la imposición del monopolio bipartidista del Frente Nacional, a partir de 1958, constituyen las causas históricas de la guerra de guerrillas que está en la raíz de la tragedia política contemporánea de Colombia, la cual se ha visto agravada por la insurgencia del narcotráfico y del paramilitarismo en los años ochenta y noventa del siglo pasado, hasta configurar uno de los conflictos armados internos más prolongados, más destructivos y más complicados de nuestro tiempo.

El presidente Santos ha moderado la política autoritaria de su antecesor y ha propuesto un ambicioso plan de restitución de tierras y de reparación a las víctimas del conflicto y ha propiciado los actuales diálogos de La Habana

Mas una guerra civil tiene no sólo causas objetivas sino también subjetivas. Y el fundamentalismo ideológico de las FARC y del ELN, que oscila entre la utopía comunista y el nacionalismo tercermundista, se ha enfrentado a la doctrina de la seguridad nacional y su concepción antidemocrática sobre el manejo del desorden público interno por parte del Estado, lo cual explica el ascenso a los extremos de barbarie y ferocidad contra la población civil no combatiente que ha alcanzado el conflicto colombiano. Este “estado de cosas inconstitucional”, para usar la fórmula acuñada por la Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 22 de enero de 2004 al censurar la falta de políticas públicas frente al drama del desplazamiento interno de población por el hostigamiento de las partes contendientes del conflicto¹, se ha visto agravado bajo el Uribato, el gobierno mesiánico y militarista de Álvaro Uribe Vélez entre 2002 y 2010, que logró exacerbar aún más la virulencia de la contienda intestina.

En los últimos tres años, la administración del presidente Juan Manuel Santos ha moderado la política autoritaria de su antecesor, ha propuesto un ambicioso plan de restitución de tierras y de reparación a las víctimas del conflicto, y ha propiciado los actuales diálogos de La Habana entre el gobierno y las FARC. Pero la crisis humanitaria continúa, el abandono estatal del sector rural se acentúa con el vertiginoso desarrollo de la minería extractiva y la agroindustria mediante la apertura del campo colombiano al capitalismo financiero internacional, y la derecha política y militar ha conseguido reformar una vez más la constitución en un sentido claramente regresivo con dos cambios estratégicos para la defensa del *status quo*: la adopción del llamado Marco Jurídico para la Paz, que es un simulacro de la justicia transicional para un eventual acuerdo de paz con la oposición armada; y la ampliación del ámbito de competencia de la jurisdicción penal militar hasta extremos de lenidad e impunidad incompatibles con las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos y derecho humanitario.

El horizonte normativo

En Colombia, la legitimidad democrática de la paz con los grupos alzados en armas depende no sólo del apoyo electoral y de la popularidad que el gobierno tiene, sino también del acatamiento de la normatividad que regula los derechos humanos, los conflictos armados y los procesos de transición a la paz y a la democracia. En su expresión internacional, este último sistema constituye lo que ya se conoce como el “derecho de la humanidad” o de las personas y los

¹ Según la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, “Colombia alberga la segunda mayor población de desplazados internos en el mundo” (International Criminal Court, 2012: 66)

pueblos, que está integrado por tres tradiciones jurídicas distintas pero complementarias: el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los conflictos armados y el derecho penal internacional (Teitel, 2011:4). La primera tradición protege todos los derechos de todos los individuos en condiciones de relativa normalidad y bajo regímenes de media o alta funcionalidad, y es la normatividad general y ordinaria, que se aplica en la mayoría de los casos con el fin de preservar las libertades fundamentales de las personas y de los pueblos. La segunda, que es una legislación especial y extraordinaria para tiempos de crisis, incluye el *jus ad bellum* o derecho a la guerra, que tiende a confundirse con la doctrina de la guerra justa; el *jus in bello* o derecho de la guerra o en la guerra, que comprende tanto las normas humanitarias, para proteger a las víctimas de todos los conflictos, incluidos los combatientes puestos fuera de combate por cualquier razón, como las leyes y costumbres de la guerra, para regular los medios y los métodos de combate; y el *jus post bellum* o derecho de la postguerra o después de la guerra, que corresponde a lo que se denomina justicia de transición o justicia transicional. Y la tercera establece los *delicta juris gentium* o crímenes de derecho internacional, los cuales pueden clasificarse en tres grupos: los crímenes consuetudinarios, como la esclavitud y la piratería, que pueden ser perseguidos por cualquier Estado miembro de la comunidad internacional mediante jurisdicción universal; los crímenes convencionales, como el narcotráfico y el terrorismo, que han de ser perseguidos por las jurisdicciones domésticas porque no hay aún tribunales internacionales competentes para hacerlo; y los crímenes estatutarios, como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la agresión, que se encuentran en la actualidad bajo la jurisdicción complementaria de la Corte Penal Internacional de carácter permanente.

En su conjunto, el derecho de la humanidad impone numerosas obligaciones específicas y judicialmente exigibles a los Estados que han negociado, suscrito, ratificado e incorporado a su derecho interno los respectivos instrumentos en los cuales se consagran las libertades y garantías de personas y pueblos, pero quizá las más importantes de tales obligaciones son las que se refieren a la vigencia del Estado de derecho de carácter democrático, al recurso efectivo a la justicia judicial y a los derechos de todas las víctimas de todas las violencias.

Si el Estado colombiano pretende formar parte de la comunidad de “los Estados civilizados”, de conformidad con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, y de “los Estados amantes de la paz”, según el artículo 4 de la Carta de las Naciones Unidas (Carrillo, 1999:142), tiene que ponerse en regla con el derecho de la humanidad en todo cuanto concierne al manejo del conflicto armado interno, a la eventual transición a la paz y en especial al trato

Los derechos de las víctimas son fundamentales, es decir, prioritarios y justiciables o judicialmente exigibles, y respecto de ellos no caben interpretaciones o reservas de los Estados para restringir o manipular su alcance y su contenido

debido a las víctimas. En este último aspecto, tal como ha quedado codificado en la Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005, mediante la cual la Asamblea General de la ONU aprobó la nueva jurisprudencia internacional en la materia², las víctimas del conflicto tienen derecho a la construcción de la verdad pública y a la recuperación de la memoria histórica, al castigo de los victimarios y a la reparación integral de los damnificados. Los derechos de las víctimas son fundamentales, es decir, prioritarios y justiciables o judicialmente exigibles, y respecto de ellos no caben interpretaciones o reservas de los Estados para restringir o manipular su alcance y su contenido.

De los tres elementos constitutivos del derecho de las víctimas a la justicia, el segundo y el tercero, el castigo de los victimarios y la reparación de las víctimas, corresponden a prácticas jurídicas consolidadas, que se hallan ampliamente reguladas por las constituciones y por los códigos penales nacionales, al igual que por el derecho de la humanidad. El primer aspecto, en cambio, el derecho a la verdad o a saber, es un concepto nuevo, que aparece como tal en el contexto especial del moderno de derecho de Ginebra hacia 1977 y que ha venido ganando contenido y protagonismo de manera gradual, con la experiencia acumulada y comparada de los procesos transicionales en general y de las Comisiones de la Verdad en particular, por lo cual cabe hacer una precisión clave al respecto. Conviene distinguir, en efecto, entre la verdad y la memoria, entre la verdad pública y la memoria histórica. Mientras la verdad pública es la realidad real o material de los hechos tal como puede ser establecida por la justicia judicial o por una Comisión de la Verdad, la memoria histórica es el testimonio de las víctimas, la recuperación moral de un pasado luctuoso o criminal que debe atesorarse para honrar y reparar a los damnificados, castigar a los verdugos y depurar a sus cómplices, y aleccionar a las generaciones presentes y futuras. Puesto que la memoria es la vez la fuente y el órgano de la ética, en ella se funda nuestra identidad individual y colectiva, y de ella dependen nuestra valoración del pasado, nuestra vivencia del presente y nuestra preparación del futuro. Y en la lucha contra el mal radical, como sabemos desde la *Ilíada*, origen de toda la imaginación moral occidental, la memoria de la barbarie del hombre contra el hombre constituye una estrategia ética insustituible por lo que tiene de catarsis, exorcismo, archivo y espejo crítico (Mate 2009: 341).

Podría admitirse, en gracia de discusión, que el Estado colombiano ha empezado a reconocer a las víctimas del conflicto armado interno e intenta repararlas con temor y temblor. Pero la gestión de los últimos gobiernos en este campo deja mucho que desear, especial-

² Por el carácter unánime de su adopción (la Resolución 60/147 fue aprobada sin votación, es decir, por aclamación) y por la naturaleza general y fundamental de su contenido normativo, puede afirmarse que esta decisión constituye *opinio juris communis* [opinión jurídica de la comunidad internacional] y es, por consiguiente, obligatoria para todos los Estados. Véase Pastor Ridruejo, (1996: 176-181).

mente en cuanto concierne al derecho a la verdad pública y la memoria histórica, y al derecho a la sanción de los perpetradores, que se encuentran muy descaecidos, por no decir desatendidos. En materia de reparación se ha avanzado un poco más durante el actual cuatrienio, pero aún falta mucho para que el Estado dé cabal cumplimiento a la Resolución 60/147 de la ONU, y la comunidad de las víctimas sigue marginada del proceso de toma de decisiones públicas en todo lo que le incumbe de modo directo, como las propias conversaciones de La Habana, en las cuales brilla por su ausencia. Lo peor, sin embargo, es que las dos enmiendas constitucionales aprobadas por el Congreso de Colombia a lo largo del año 2012, *el Marco Jurídico para la Paz* y el nuevo fuero militar, desconocen o manipulan los derechos de las víctimas, están en flagrante contradicción con el derecho de la humanidad y siembran nuevos obstáculos en el camino hacia una paz con justicia en el país.

En el *Informe Preliminar sobre la Situación en Colombia*, que la Fiscalía de la Corte Penal Internacional hizo público en noviembre de 2012, en el mismo momento en que se abrían las conversaciones de paz de La Habana, y que constituye el documento más importante sobre la crisis humanitaria colombiana que haya sido elaborado hasta hoy por el nuevo tribunal criminal global, puede leerse lo siguiente: “El 19 de junio de 2012, el Senado colombiano aprobó el Marco Jurídico para la Paz, una ley [en realidad, un acto legislativo o reforma constitucional] que establece una estrategia de justicia transicional que incluye la priorización y selección de casos contra quienes tienen la mayor responsabilidad por crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. La ley también autoriza el archivo condicionado de todos los casos no seleccionados y la suspensión de sentencias seleccionadas”. Y añade: “En adelante, el examen preliminar de la Situación en Colombia se concentrará en [...] el seguimiento del Marco Jurídico para la Paz y de otros desarrollos legislativos relevantes, así como de los aspectos jurisdiccionales relativos a la emergencia de nuevos grupos armados ilegales” (International Criminal Court/Office of the Prosecutor, 2012: 7 y 62). El Informe concluye que si bien la Fiscalía saluda la adopción de una política nacional para fijar prioridades en la investigación y el enjuiciamiento de casos contra los más altos responsables de los crímenes más serios, vería con preocupación las medidas que parezcan diseñadas para evitar u obstruir el establecimiento de la responsabilidad penal individual por crímenes de competencia de la Corte de La Haya.

El lenguaje diplomático de la Fiscalía de la Corte no consigue ocultar lo esencial: el régimen de lenidad e impunidad que el texto dispone para los crímenes internacionales graves perpetrados por todas las partes contendientes, incluidos los miembros de la fuerza pública, en el conflicto armado interno de Colombia. La única diferencia real entre el Marco Jurídico para la Paz y una ley de amnistía general con-

*Las amnistías
generales y otras
medidas
nacionales de
impunidad y
lenidad están hoy
prohibidas por la
costumbre
jurídica
internacional*

siste en que aquél aparece como una reforma transitoria de la constitución y tiene un estilo sibilino, tan retorcido que resulta extravagante aún en el contexto de esa prolongada mistificación que es la historia constitucional de Colombia, y ésta se atreve a decir su nombre y asume su naturaleza de amnesia legal.

Según el nuevo artículo transitorio 66 de la constitución, introducido por el *Marco Jurídico para la Paz*, una ley estatutaria o especial “podrá autorizar que, en el marco de un acuerdo de paz, se dé un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo”. Salta a la vista que la expresión eufemística “tratamiento diferenciado” pretende encubrir la lógica de lenidad e impunidad que inspira la enmienda. Así lo confirma la misma norma cuando dice más adelante que la ley estatutaria “podrá determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables [...] establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la pena [...] la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal en todos los casos no seleccionados”. Se advierte aquí la influencia nefasta de la Ley de Justicia y Paz de 2005, que ha producido resultados irrisorios y que ha sido considerada por muchos estudiosos como un remedo de justicia transicional con el deliberado propósito de evitar una intervención de la Corte Penal Internacional en Colombia (Guembe y Olea, 2006: 120-142; Valencia Villa, 2005).

Por su parte, el nuevo artículo transitorio 67 de la constitución colombiana, introducido por el *Marco Jurídico para la Paz*, cierra el círculo de hierro de la impunidad que pende como una espada de Damocles sobre el actual proceso de paz al disponer que otra ley estatutaria “regulará cuáles serán los delitos considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en política”. Esto quiere decir que también habrá amnistía e indulto para los llamados “delitos políticos”, es decir, los que se perpetran por motivos políticos o altruistas, a diferencia de todos los demás delitos, que serían cometidos por motivos egoístas y no gozarían de ninguna medida de gracia. Dicha distinción, propia del derecho penal liberal del siglo XIX, ha sido invocada y aplicada docenas de veces en la historia política del país como justificación para el otorgamiento de amnistías e indultos a los beligerantes e insurgentes en los diferentes conflictos intestinos, con lo cual se garantizaba la impunidad de los victimarios y la indefensión de las víctimas, y se preparaba el terreno para la siguiente guerra civil. Tal ha sido la línea de menor resistencia que han seguido las élites liberales y conservadoras en sus hostilidades recíprocas hasta mediados del siglo XX, al igual que

en el tratamiento dado a los grupos guerrilleros durante las últimas décadas, incluido el anterior proceso de paz con el M-19 y otros movimientos insurgentes menores a finales de los años ochenta y comienzos de los años noventa, que culminara con la adopción de la constitución de 1991. Pero el contexto normativo global ha cambiado de manera sustancial en los últimos veinte años, tras el fin de la guerra fría, con la creación y puesta en marcha de la nueva Corte Penal Internacional independiente y permanente, y la consolidación del derecho de la humanidad, al punto que las amnistías generales y otras medidas nacionales de impunidad y lenidad están hoy prohibidas por la costumbre jurídica internacional.

La proscripción de las amnistías por el derecho internacional público contemporáneo es el resultado de la convergencia de tres procesos claves: los debates sobre la impunidad de las dictaduras militares del cono sur de América en la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra, que cristalizaron en la Resolución 60/147 de 2005 sobre los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos e infracciones del derecho humanitario; el giro copernicano de la comunidad internacional a resultas del clima de distensión prevaleciente entre noviembre de 1989 y septiembre de 2001, que se tradujo, entre otras cosas, en la revitalización de la ONU y en la instauración de los tribunales penales internacionales; y las dos generaciones de procesos de justicia de transición en una treintena de países desde la década de 1970, que han significado tanto la insurgencia de las víctimas como nuevos protagonistas de la historia cuanto la consolidación del discurso de los derechos humanos como nueva razón pública de la comunidad global. Así se advierte con gran claridad en una sucesión de decisiones y dictámenes, informes y estatutos de órganos centrales de la comunidad internacional, como el Consejo de Seguridad, la Secretaría General, el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, la Comisión y la Corte del sistema interamericano de derechos humanos, el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, el Tribunal Penal Especial para Sierra Leona y el Tribunal Penal Especial para el Líbano (Valencia Villa, 1977)³.

Junto al *Marco Jurídico para la Paz*, que constituye una amnistía general vergonzante en contravención de la normatividad internacional, el nuevo fuero militar empeora aún más, si cabe, el escenario legal de un eventual acuerdo de paz. Durante muchos años, la constitución colombiana regulaba la jurisdicción penal militar como un régimen especial, de suerte que los crímenes imputables a miembros de la fuerza pública y desvinculados del servicio castrense, como los comunes, los de lesa humanidad y los de guerra, eran de competen-

³ H. Valencia Villa, "La ley española de amnistía de 1977 en una perspectiva de justicia transicional", en Santiago Ripoll Carulla y Carlos Villán Durán (eds.), *Justicia de transición: El caso de España*, Instituto Catalán Internacional para la Paz, Barcelona, 2012 (en Internet).

La agenda de La Habana incluye los temas esenciales para alcanzar un armisticio y abrir un proceso de transición a una paz justa en Colombia

cia de la justicia ordinaria de carácter civil, y sólo los delitos específicamente militares, como las faltas disciplinarias y reglamentarias, se atribuían a la justicia penal militar. La justicia ordinaria o civil era la regla general, y la justicia militar, la excepción. La enmienda aprobada a fines de 2012, en una involución histórica de imprevisibles consecuencias negativas para la supervivencia del Estado de derecho en Colombia, invierte por completo la ecuación y dispone que, en principio, todos los crímenes imputables a militares se presumen relacionados con el servicio público y deben ser juzgados por los tribunales militares, mientras que únicamente aquellos mencionados en la norma, que son algunos de los crímenes de lesa humanidad (genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado) caen bajo la competencia de la justicia civil. Esto significa que, por sustracción de materia, los demás crímenes de lesa humanidad (exterminio, esclavitud, detención arbitraria, persecución, *apartheid* y otros actos inhumanos, según el Estatuto de Roma, de la Corte Penal Internacional) y todos los crímenes de guerra o violaciones de las leyes y costumbres de la guerra (cincuenta tipos penales según el Estatuto de la Corte) quedan bajo la competencia de los tribunales castrenses. Y puesto que la justicia penal militar es una institución corporativa, sometida a obediencia jerárquica, que carece por definición de la independencia y la imparcialidad propias de la justicia civil democrática, y que en Colombia tiene una larga tradición de impunidad y lenidad, la ampliación del fuero militar constituye un grave retroceso para el Estado de derecho y conspira abiertamente contra una solución justa del conflicto armado interno desde el doble punto de vista del derecho de la humanidad y del constitucionalismo democrático.

La agenda

Aun cuando la lista de cuestiones disputadas y negociables podría ser muy larga, tenida cuenta de las injusticias que plagan el país, hay que convenir que la agenda de La Habana incluye los temas esenciales para alcanzar un armisticio y abrir un proceso de transición a una paz justa en Colombia. En su preámbulo, que no consigue evitar la retórica de los pactos políticos y tratados internacionales, el Acuerdo General entre el gobierno y las FARC invoca “el respeto de los derechos humanos” como fin del Estado y “el desarrollo económico con justicia social” como garantía de paz y progreso. Sobre la agenda, compuesta de cinco puntos sustantivos y uno procesal, pueden hacerse algunas glosas provisionales, así:

Política de desarrollo agrario integral

En el momento de escribir estas páginas (fin de febrero de 2013), el diálogo se contrae a este punto, que es el único que el propio Acuerdo General dispone abocar en primer lugar, lo cual confirma nuestra hipótesis sobre la centralidad de la cuestión agraria en la génesis y el desarrollo del conflicto armado interno. Frente al secretismo de la delegación del gobierno, la delegación de las FARC ha fijado su posición al respecto en un comunicado publicado en La Habana el pasado 6 de febrero. La propuesta guerrillera no resulta tan radical como se esperaba o como se temía, en el sentido de que no implica una reforma agraria revolucionaria, pero contiene algunas reivindicaciones inaceptables para el establecimiento bipartidista tradicional. Al lado de iniciativas derivadas de los enunciados del Acuerdo General, que en principio corresponden a una política socialdemócrata de desarrollo rural aceptable para la administración Santos, el grupo guerrillero propone cinco medidas muy avanzadas: “liberar” veinte millones de hectáreas de tierras ganaderas para dedicarlas a la producción de alimentos, “cerrar” la frontera agrícola, frenar la gran minería extractiva, suspender el proyecto hidroeléctrico de la represa de El Quimbo y legalizar los cultivos ilícitos. Las tres primeras y la última no parecen negociables. Nadie ignora que la ganadería extensiva ocupa hoy las mejores tierras cultivables del país y constituye un grupo de presión muy cercano al ex presidente Uribe Vélez, que se opone de manera virulenta al proceso de paz en curso. El cierre de la frontera agrícola en el único país de América Latina, junto a Brasil, que la mantiene abierta implicaría una reforma agraria de vastas proporciones para dar cabida en los valles fluviales interandinos a los campesinos pobres que malviven de la colonización espontánea en las zonas selváticas de la periferia del territorio nacional, sin olvidar que la guerrilla misma ha sido considerada de antiguo como una forma de “colonización armada”. La gran minería extractiva se ha convertido en el sector más dinámico de la economía colombiana, a pesar de sus elevadísimos costos ambientales y sociales, y de la agresiva inversión extranjera que implica. Y la cuestión de los cultivos ilegales del narcotráfico, que tiene su propio lugar en la agenda, resulta intratable mientras los gobiernos de los Estados Unidos y los demás países consumidores del Norte no cambien su política al respecto.

Participación política

Después de la malhadada experiencia de la Unión Patriótica, el partido político creado por las FARC en los años ochenta del siglo pasado como resultado de un proceso de paz con los gobiernos de la época, y diezmado en una sangrienta campaña de exterminio que se cobró más de cuatro mil víctimas y que muchos califican de auténti-

co genocidio, este tema plantea con dramatismo la cuestión de la justicia política. En tal virtud, el gobierno tendría que garantizar a los insurgentes desmovilizados que pueden hacer política electoral con seguridad y en igualdad de condiciones con los demás partidos y movimientos políticos. Y éstos tendrían que garantizar al gobierno y a la ciudadanía que abandonan por completo y para siempre las armas y las vías de hecho, y promueven sus intereses y reivindicaciones tan sólo mediante el debate público y el proceso electoral. En un hipotético acuerdo, las obligaciones de las partes en esta materia no serían “de medio” sino “de resultado” pues su conducta pública no estaría gobernada por la ética de la convicción sino por la ética de la responsabilidad.

Fin del conflicto

Las políticas antinarcóticos se sustentan en premisas deleznable pues convierten una cuestión de salud pública en una cuestión de moralidad obligatoria y trasladan la responsabilidad por la criminalidad internacional a los productores del Sur

A la luz de las reflexiones precedentes sobre el horizonte normativo que enmarca el proceso de paz de La Habana, el tercer punto de la agenda plantea la ardua cuestión de la justicia judicial como pieza clave de un proceso de transición digno de su nombre. Porque el reto no consiste tan sólo en acordar la desmovilización y la reincorporación a la vida civil de miles de guerrilleros cuyo único delito sea el levantamiento en armas contra el gobierno constitucional, sino también y sobre todo en acometer el esclarecimiento, el castigo y la reparación de los crímenes graves o atroces, de carácter internacional, imputables a ciertos o a muchos dirigentes y militantes de la oposición armada, al igual que a paramilitares, militares, policías y otros agentes estatales. Ello demandaría voluntad política y coraje moral pues sería la primera vez en la historia de Colombia que un armisticio entre gobernantes e insurgentes renunciaría a la impunidad y optaría por la justicia judicial. En la coyuntura actual, esta es a la vez una responsabilidad y una oportunidad. Eludir la una y desaprovechar la otra sería reincidir en la deplorable costumbre de la impunidad que nos acecha como el eterno retorno de lo mismo: “La historia de la familia era un engranaje de repeticiones irreparables, una rueda giratoria que hubiera seguido dando vueltas hasta la eternidad, de no haber sido por el desgaste progresivo e irremediable del eje” (García Márquez, 1995: 480).

Solución al problema de las drogas ilícitas

Buena parte de la legitimidad de las FARC para su eventual desmovilización y reincorporación a la vida civil depende de su desvinculación efectiva del narcotráfico. Mas la solución de fondo del problema requiere un replanteamiento radical en el ámbito global. Las políticas antinarcóticos se sustentan en premisas deleznable pues convierten una cuestión de salud pública en una cuestión de moralidad obliga-

toria y, peor aún, trasladan la responsabilidad por la criminalidad internacional a los productores en el Sur, sin implicar en idéntica forma a los distribuidores y consumidores en el Norte. Y los otros aspectos del entramado delictivo, como el tráfico de armas y de precursores químicos, al igual que el lavado de activos, tampoco se reprimen con la misma fiereza que el cultivo y el procesamiento, ya que están en manos de empresas y empresarios de los países desarrollados. Esta doble moral, que guarda cierta semejanza con lo que fueron en su tiempo la esclavitud y la piratería como actividades criminales transnacionales de importancia estratégica para las economías metropolitanas, impide afrontar el problema del narcotráfico con equidad, responsabilidad y eficacia, lo cual se traduce en violaciones de los derechos humanos y miseria política y moral para Colombia y otros países del Tercer Mundo.

Víctimas

No hay ningún tema más importante que el de las víctimas del conflicto, al punto que el texto en comento dice que su reparación “está en el centro del acuerdo” entre el gobierno y las FARC. Se trata de los ciudadanos damnificados por las hostilidades y sus secuelas, y por ello el respeto de sus derechos, tal como están consagrados hoy en la legalidad internacional, será la vara de medir con la cual se juzgará el éxito del proceso en su conjunto. El jurista argentino Juan Méndez parece aludir a la coyuntura colombiana cuando escribe: “Los términos de un acuerdo de paz no pueden ser dictados únicamente por las partes del conflicto armado. Si bien al final esos actores armados tendrán que convenir en dejar las armas, las víctimas inocentes del conflicto han de tener también una voz en el proceso” (Méndez 2012: 25). Además de voz en el proceso, las víctimas tienen derecho a ser reconocidas como tales por las partes y en especial por las FARC, que hasta ahora han manifestado una notoria falta de responsabilidad política y de sensibilidad moral frente a los colombianos humillados y ofendidos por sus actos.

Implementación, verificación y refrendación

Tras los temas sustantivos, la parte procesal del Acuerdo General se refiere, por una parte, a los pasos a seguir una vez que el acuerdo de paz esté suscrito, y por la otra, a las reglas de funcionamiento del diálogo mismo. Después de la firma del armisticio se contemplan mecanismos de implementación y verificación por regiones, resolución de diferencias, acompañamiento internacional y refrendación. Y para el desarrollo de las conversaciones se disponen reglas sobre el número de personas de cada delegación, consultas a expertos, informes periódicos y recepción de propuestas de la sociedad civil. El

Acuerdo General se cierra con la pretenciosa formulación ya mencionada: “Nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Ojalá el resultado final del proceso justifique a posteriori esta voluntariosa declaración. La viabilidad de Colombia como sociedad civilizada y decente depende en buena parte de ello.

Desde la perspectiva ética y jurídica de la justicia, el drama político contemporáneo de Colombia corresponde a la noción canónica de tragedia: un conflicto mortal entre parientes que tienen igualmente razón (Bruckner, 1996: 275). Por eso, por primera vez en la historia de Colombia tenemos la oportunidad de apostar por el esclarecimiento de los crímenes del conflicto para construir la verdad pública y recuperar la memoria histórica; por el castigo civilizado pero riguroso de los victimarios para trasladar la culpa de la colectividad a los individuos responsables; y por la reparación integral de las víctimas para honrar tanto a los muertos como a los vivos y romper el ciclo interminable de la venganza (Ignatieff 1999:178-180).

Referencias bibliográficas

Aguilera Peña, Mario y Jorge Orlando Melo (2011), “Canjes, amnistías e indultos”, *Revista Credencial*, No. 137, Bogotá, mayo.

Bell, C. (2008), *On the law of peace: Peace agreements and the lex pacificatoria*, New York: Oxford University Press.

Carrillo Salcedo, Juan Antonio (1999), *Dignidad frente a barbarie: La Declaración Universal de Derechos Humanos, cincuenta años después*, Madrid: Editorial Trotta.

García Márquez, Gabriel (1995), *Cien años de soledad*, Barcelona: Mondadori.

Guembe, María Jose y Helena Olea (2006), “No justice, no peace: Discussion of a legal framework regarding the demobilization of non-state armed actors in Colombia”, en Roht-Arriaza, Naomi y Javier Mariezcurrena (eds.), *Transitional justice in the twenty-first century: Beyond truth versus justice*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ignatieff, Michael (1999), *El honor del guerrero: Guerra étnica y conciencia moderna*, Madrid: Taurus.

International Criminal Court/Office of the Prosecutor (2012), *Situation in Colombia: Interim report*, The Hague, November.

Marco Palacios, Marco, (2012), *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*, México: Fondo de Cultura Económica.

Mate, Reyes (2009), *Tratado de la injusticia*, Anthropos Editorial, Barcelona, 2011, p. 154; y Jordi Ibáñez Fanés, *Antígona y el duelo: Una reflexión moral sobre la memoria histórica*, Barcelona: Tusquets Editores.

Méndez, J. (2012), “Foreword”, en Francesca Lessa & Leigh A. Payne (eds.), *Amnesty in the age of human rights accountability: Comparative and international perspectives*, New York: Cambridge University Press.

Pascal Bruckner, Pascal (1996), *La tentación de la inocencia*, Barcelona: Editorial Anagrama.

Pastor Ridruejo, Jose Antonio (1996), *Curso de derecho internacional y organizaciones internacionales*, Madrid: Editorial Tecnos.

Valencia Villa, Hernando (1993), *La justicia de las armas: Una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores/Universidad Nacional.

Valencia Villa, Hernando (2005), *La ley de Justicia y Paz de Colombia a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid: Centro de Investigación para la Paz.

Valencia Villa, Hernando (2010), *Cartas de batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá: Panamericana Editorial.

Valencia Villa, Hernando (2012), "La ley española de amnistía de 1977 en una perspectiva de justicia transicional", en Santiago Ripoll Carulla y Villán Durán, Carlos (eds.), *Justicia de transición: El caso de España*, Barcelona: Instituto Catalán Internacional para la Paz.

Teitel, Ruti G.(2011), *Humanity's law*, Oxford University Press.

Uribe Alarcón, María Victoria (2004), *Antropología de la inhumanidad: Un ensayo interpretativo sobre el terror en Colombia*, Bogotá: Editorial Norma.



Relación de autores y autoras



Jose Abu Tarbush. Profesor titular de *Sociología* en la Universidad de La Laguna, donde imparte la asignatura de *Sociología de las relaciones internacionales*. Su área de interés se ha centrado en el mundo árabe con especial seguimiento del conflicto palestino-israelí como se recoge en sus publicaciones. Entre las más recientes, aparecidas en revistas especializadas y obras colectivas, destacan *Cambio político en el mundo árabe* (2011); “La prolongada irresolución del conflicto israelopalestino: hacia un balance de dos décadas del proceso de paz”, en Carlos Villán Durán y Carmelo Faleh Pérez (eds.): *Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos* (2012); “Palestina: retomando la iniciativa”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2012); “Hacia un bosquejo de la sociedad civil global: Un referente para la sociedad civil en el mundo árabe”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* (2012); y “La agenda

democratizadora de Estados Unidos en Oriente Medio”, en Ignacio Álvarez-Ossorio (ed.): *Sociedad civil y contestación política en Oriente Medio y Norte de África* (2013).

Antoni Jesús Aguiló Bonet. Es filósofo político. Doctor en Humanidades y Ciencias Sociales, Master en Evolución y Cognición Humana, Diploma de Estudios Avanzados en Filosofía del Derecho, Moral y Política y licenciado en Filosofía. Actualmente es investigador del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra y profesor en los programas de doctorado “Democracia en el siglo XXI” y “Poscolonialismos y ciudadanía global” de la misma universidad. Es miembro del Núcleo de Estudios sobre Democracia, Ciudadanía y Derecho del CES y del grupo de investigación Política, Trabajo y Sostenibilidad de la Universidad de las Islas Baleares. Es traductor, articulista y colaborador en diferentes medios de comunicación. Sus principales líneas de investigación se centran en los procesos de globalización y sus aspectos político-filosóficos, la teoría crítica de la democracia, la ciudadanía y la participación social, los procesos de democratización y descolonización de la democracia, el diálogo intercultural y el análisis de experiencias de democracia que contribuyen a la reinención de la emancipación social.

Federico Mayor Zaragoza ha sido Director General de la UNESCO de 1987 a 1999, después de ocupar cargos como Subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español (1974-75), Diputado al Parlamento Español (1977-78), Consejero del Presidente del Gobierno (1977-78), Ministro de Educación y Ciencia (1981-82), Diputado al Parlamento Europeo (1987) y Director General Adjunto de la UNESCO (1978-1987). Durante su etapa al frente de la UNESCO, se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz. Actualmente, Federico Mayor Zaragoza preside la Fundación Cultura de Paz. En 2005 fue nombrado, por el Secretario General de la ONU, Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones, en 2008 fue nombrado Presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS), desde 2010 preside la Comisión Internacional Contra la Pena de Muerte. Cuenta con numerosas publicaciones entre las que destacan varios poemarios y varios ensayos sobre las relaciones internacionales y la paz. Sus obras ensayísticas más recientes son: *La fuerza de la palabra* (2005), *Un diálogo ibérico: en el marco europeo y mundial* (2006), *Alzaré mi voz*, (2007), *Voz de vida. Voz debida* (2007), *La gestión del agua más allá de los países* (2008), *Tiempo de acción* (2008), *En pie de paz* (2008) y *Donde no habite el miedo* (2011).

Rosa Meneses. Redactora de la sección de Internacional de el periódico *El Mundo*, especializada en Oriente Próximo y el Magreb. Desde su estallido en 2011 cubre las Revoluciones Árabes, informando sobre el terreno desde Túnez, Libia y Siria. Es Ochberg Fellow en el Dart Center for Journalism & Trauma, de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia de Nueva York y miembro de la Dart Society, una red internacional de periodistas que promueve una cobertura ética de las informaciones sobre trauma, conflictos e injusticias sociales.

A lo largo de los últimos doce años, ha cubierto diversos acontecimientos en Argelia, Marruecos, Túnez, Libia, Egipto, Sudán, Yemen, Irak, el Líbano, los países del Golfo Pérsico y Turquía. En 2010 obtuvo el Premio Nacional de Nuevo Periodismo.

Es licenciada en Ciencias de la Información, rama Periodismo, y posgraduada en Información Internacional y Países del Sur por la Universidad Complutense de Madrid. Coautora de varios libros de política internacional, ha participado como ponente en los cursos “El Islam y Occidente” y “Terrorismo y Medios de Comunicación”, que organiza el Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

Manuela Mesa Peinado. Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Ha sido la directora del CIP (2003-2007) y de la revista *Papeles cuestiones internacionales* y de la edición española de la revista “Alternativas Sur”. Miembro del panel de expertos del Global Peace Index. Es especialista en conflictos internacionales y educación para el desarrollo y la paz e interviene en conferencias y seminarios sobre el tema. Dirige el espacio educativo en internet TICAMBIA: www.ticambia.org. Autora de diversas publicaciones y artículos en revistas españolas e internacionales, entre las últimas destacan: “The role of NGO and civil society in Peace and Reconciliation Proceses” en *Mapping Conflict Management: from prevention to reconciliation* (2007); “La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes”(2008). “Naciones Unidas, la prevención de conflictos y la construcción de la paz: de las palabras a la acción”(2008). *1325 mujeres tejiendo la paz* (2010)“Medir la paz y el desarrollo: nuevas miradas” (2011), Anuario CEIPAZ 2010-2011; “Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario” (2010), *Las mujeres cuentan* (2011).

Alberto Piris. General del Ejército español en la reserva. Ha sido analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) desde 1984 hasta diciembre de 2006. Comenzó la carrera militar en 1954, especializándose en misiles antiaéreos. De 1981 a 1984 ejerció como agregado Militar, Naval, Aéreo y de Defensa a las embajadas de España en Bruselas, La Haya y Luxemburgo. Participó en las negociaciones preliminares para el ingreso de España en la Alianza Atlántica. Ascendió a General de Brigada en 1988. En 1989 pasó a la situación de reserva activa a petición propia para dedicarse, entre otras cosas, a los estudios de investigación sobre la paz. En 2001 recibió el Memorial Joan XXIII por la Paz. Es colaborador asiduo en la prensa nacional desde 1977 sobre materias relacionadas con asuntos internacionales, seguridad y defensa. Es autor de numerosas publicaciones en libros y revistas, entre las que destacamos: “Los dilemas de la participación española en Afganistán”, Anuario CEIPAZ 2008-2009, “Apuntes para una guerra asimétrica”, Anuario CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz ,2007-2008.

Colaborador de CEIPAZ en la sección Tribuna Abierta y columnista del periódico digital *La República*.

Francisco Rojas Aravena. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht y especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Desde 2004 hasta 2012 ha sido Secretario General de la FLACSO. Fue Director de FLACSO-Chile de 1996 a 2004. Coordinador del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Co-director del Programa Paz y Seguridad en las Américas. Ha impartido cursos sobre negociación y resolución de conflictos en diversos países de América Latina, el Caribe y Europa. Es autor o editor de más de 80 libros, ha contribuido con capítulos en más de 100 libros y ha publicado más de 130 artículos en revistas y publicaciones especializadas en América Latina, Asia, Estados Unidos y Europa. Entre sus más recientes libros se encuentran: *La Década Latinoamericana: Hacia el desarrollo regional. El Estado que necesitamos. VII Informe del Secretario General de FLACSO* (www.flacso.org); *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (editor) (www.editorialteseo.com); e *Iberoamérica: distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo. Aportes a la XXI Cumbre Iberoamericana* (coordinador) (www.flacso.org). En Google aparecen registros en 439 entradas en 44 páginas web. Participa en la Junta Directiva de *Foreign Affairs en Español*, México y *Pensamiento Iberoamericano*, España; también del Comité Editorial de la *Revista Ciencia Política* de la Universidad Nacional de Colombia.

Xulio Rios. Director del Observatorio de la Política China (www.politica-china.org) Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología, sus obras más recientes son: *88 preguntas sobre China*, La Catarata, 2010; *China de la A a la Z*, Editorial Popular, Madrid, 2008; *Mercado y control político en China*, La Catarata, Madrid 2007, *Política exterior de China*, Bellaterra, Barcelona, 2005 y *Taiwán, el problema de China*, La Catarata, Madrid, 2005. Otras obras son: *China: ¿superpotencia del siglo XXI?*, Icaria, Barcelona, 1997, *Hong Kong, camino de volta*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *China, a próxima superpotencia*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *A China por dentro*, Xerais, Vigo, 1998. Es asesor de Casa Asia (www.casasia.es) y miembro del Programa Asia de la Fundación CIDOB y Profesor del Instituto de Altos Estudios Universitarios. Colabora habitualmente con numerosos medios de comunicación, *El País*, *El Correo* y *La Vanguardia*, entre otros y revistas especializadas. Entre sus publicaciones más recientes está: “China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping” (Icaria, 2012).

Jose Antonio Sanahuja Perales. Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). Ha sido profesor en diversas universidades, y ha trabajado como investigador y consultor con instituciones como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Federación Internacional de Cruz Roja, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y diversas ONGD. En dos periodos distintos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación). Ha publicado un amplio número de libros y estudios, entre los que destacan: *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores* (2012); *La construcción de una región: UNASUR y la integración de América del Sur* (2010); *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro* (2010); *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria* (2006); *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española* (2002); *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, (2001); *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio* (2001); *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos* (1999).

Hernando Valencia Villa. Doctor en Derecho por la Universidad de Yale y profesor de Derechos Humanos en la Universidad de Syracuse en Madrid. Ha sido Procurador de Derechos Humanos en Colombia; Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos, de la Organización de los Estados Americanos, en Washington; y profesor de Derecho Constitucional e Internacional en la Universidad de los Andes y la Universidad Nacional, en Colombia, y de Derechos Humanos en la Universidad Complutense y la Universidad Carlos III de Madrid, en España. Es autor de siete libros, entre ellos un Diccionario de Derechos Humanos y una biografía de Hannah Arendt. Y es traductor de seis libros del inglés, entre ellos “El derecho de gentes” de John Rawls, “La idea de la justicia” de Amartya Sen y “Traición al sueño americano” de Arianna Huffington.

