# Escenarios de crisis: *fracturas y pugnas en el sistema internacional*

*Anuario 2008-2009*

*Manuela Mesa (coord.)*

Isaías Barreñada ▪ José Javier Fernández Fernández ▪ Ildefonso González Blasco ▪ Carmen Magallón ▪ Federico Mayor Zaragoza ▪ Manuela Mesa ▪ Alberto Piris ▪ Alejandro Pozo ▪ Xulio Ríos ▪ Francisco Rojas Aravena ▪ Laura Ruiz Jiménez ▪ José Antonio Sanahuja ▪ Andrés Serbin ▪ José María Tortosa Blasco

Manuela Mesa (coord.)

# Escenarios de crisis: *fracturas y pugnas en el sistema internacional*

*Anuario 2008-2009*

Fundación Cultura de Paz

ceipaz

Icaria editorial

Libro Amigo de los Bosques
GREENPEACE

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.

*Este libro cuenta con el apoyo de:*

*Ministerio de Educación y Ciencia y Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Aecid.*

Escenarios de crisis:
fracturas y pugnas en el escenario internacional
Anuario 2008-2009

Isaías Barreñada, José Javier Fernández Fernández, Ildefonso González Blasco, Carmen Magallón Portolés, Federico Mayor Zaragoza, Manuela Mesa Peinado, Alberto Piris, Alejandro Pozo, Xulio Ríos, Francisco Rojas Aravena, Laura Ruiz Jiménez, José Antonio Sanahuja, Andrés Serbin, José María Tortosa Blasco

© Isaías Barreñada, José Javier Fernández Fernández, Ildefonso González Blasco, Carmen Magallón Portolés, Federico Mayor Zaragoza, Manuela Mesa Peinado, Alberto Piris, Alejandro Pozo, Xulio Ríos, Francisco Rojas Aravena, Laura Ruiz Jiménez, José Antonio Sanahuja, Andrés Serbin, Jose María Tortosa Blasco

De esta edición:
© CEIPAZ–Fundación Cultura de Paz
C/ Velázquez 14, 3º dcha, 28001 Madrid
Tel: 34. 91.426.15.55
Fax:34.91.431.63.87
ceipaz@fund-culturadepaz.org
www.ceipaz.org

© Icaria Editorial
Arc de Sant Cristòfol, 11-23
08003 Barcelona
Tel: 34. 93.301.17.23
Fax: 34.93.295.49.16.
icaria@icariaeditorial.com
www.icariaeditorial.com

Edición textos: Elena Couceiro.
Diseño y maquetación: s&+ proyectos efímeros

Primera edición: mayo 2008
ISBN: 978-84-9888-009-0
Depósito Legal: 26.545-2008

CEIPAZ
Fundación Cultura de Paz
C/ Velázquez 14, 3ºdcha
28001 Madrid
Tel: 00.34. 91.426 15 55
Fax: 00.34.91. 431 63 87

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 la 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 herramienta de transformación social basada en la solidaridad y la justicia social.

Para más información: www.ceipaz.org

## *Sumario*

Introducción ..... 9

**Tendencias internacionales**

La verdad más incómoda todavía: la gente
*Federico Mayor Zaragoza* ..... *15*

La prevención de conflictos y la construcción de la paz
en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción
*Manuela Mesa* ..... *45*

Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325
*Carmen Magallón* ..... *69*

El desplome del dólar y la crisis de las finanzas globales:
cambio estructural en el sistema internacional
*José Antonio Sanahuja* ..... *85*

**Perspectivas regionales**

*América Latina*

América Latina y los desafíos para la integración regional
*Francisco de Rojas Aravena* ..... *105*

Cohesión social y lucha contra la pobreza:
un balance de las políticas sociales en América Latina
*Laura Ruiz Jiménez* ..... *127*

Tres liderazgos y un vacío: América Latina
y la nueva encrucijada regional
*Andrés Serbin* ..... *141*

*Asia y Oriente Medio*

Los dilemas de la participación española en Afganistán
*Alberto Piris* ..... *159*

Ocupación, división y debate sobre el futuro Estado palestino
*Isaías Barreñada* ..... *175*

China y su papel en África
*Xulio Ríos* ..... *207*

*Europa*

La Unión Europea: desafíos para su política exterior
*José Javier Fernández Fernández* ..... *221*

Seguridad y democracia en Turquía
*Ildefonso González* ..... *235*

*Estados Unidos*

Estados Unidos y su "guerra contra el terrorismo": continuidad o cambio
*José María Tortosa* ..... *255*

*África*

África en la encrucijada: conflictos y desarrollo
*Alejandro Pozo* ..... *271*

Relación de autores ..... 289

# Introducción

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

El panorama internacional está marcado por distintas fracturas que parecen manifestar la crisis de un modelo que no es ambientalmente sostenible, no satisface las necesidades básicas y excluye del bienestar a amplias capas de la población mundial, no es capaz de asegurar la gobernanza democrática del sistema internacional o la provisión adecuada de bienes públicos globales, y no contribuye a superar las tensiones y conflictos por medios pacíficos a partir de la negociación y la diplomacia.

La crisis financiera global es uno de los síntomas de esta crisis del modelo. Esta no puede entenderse al margen de la "guerra contra el terrorismo" y de la invasión y posterior ocupación de Irak, que Estados Unidos emprendió tras los atentados del 11-S en Nueva York y Washington. Como afirma el profesor de relaciones internacionales, José Antonio Sanahuja en su contribución a esta edición del Anuario del Centro de Educación e Investigación para la Paz (Ceipaz), dicha crisis, y en particular el desplome del dólar, más allá de los factores de coyuntura, es la expresión del debilitamiento de la hegemonía Estados Unidos y muestra los riesgos que entraña su proyecto neoconservador. Su política económica ha combinado la reducción de impuestos a los más ricos, con recortes en el gasto social y un fuerte incremento del gasto militar ordinario, al que se añade el gasto extraordinario derivado de las guerras de Irak y Afganistán. El resultado ha sido un incremento del déficit fiscal y del déficit comercial de Estados Unidos, con el consiguiente aumento de las necesidades de financiación externa del que ha pasado a ser el mayor deudor del mundo, y el desplome del dólar, que se ha situado en su nivel más bajo desde los años setenta en relación a otras divisas.

Sin embargo, esta crisis no ha supuesto un cambio significativo en su forma de abordar el terrorismo. Como afirma el catedrático de sociología José María Tortosa de la Universidad de Alicante, en la "guerra contra el terrorismo" los intereses tácticos han cambiado, pero el fin estratégico sigue siendo el mismo. Esta guerra parece haber logrado que desaparezca cualquier oposición interna dentro del propio Estados Unidos, y además ha ofrecido oportunidades, legales e ilegales, para el enriquecimiento a sus élites. Y respecto a sus resultados reales, no ha servido para enfrentarse eficazmente al terrorismo. Más bien al contrario, en algunas zonas la amenaza del terrorismo religioso se ha agravado. Es el caso del propio Irak, un país en el que al Quaeda no tenía presencia antes de la invasión de Estados Unidos, y ahora se encuentra entre sus principales bastiones, y campo de reclutamiento y de entrenamiento; o de Afganistán, donde la guerra contra los talibán sigue abierta, a pesar del aumento de la capacidad militar de la coalición liderada por Estados Unidos, en una guerra que además condiciona cada vez más la actuación de la misión de estabilización respaldada por Naciones Unidas (Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad, ISAF por sus siglas en inglés), cuya actuación es poco viable en un contexto de guerra en el que el propio concepto de "estabilización" no es viable. La creciente superposición de la misión de estabilización ISAF y de la operación militar estadounidense "Libertad Duradera" genera ambigüedad y confusión ante la población afgana, especialmente cuando los logros de la reconstrucción son escasamente visibles y las condiciones de vida de la población apenas han mejorado, y es un motivo de división y recriminaciones en el seno de la Alianza Atlántica. El general

en la reserva Alberto Piris analiza en este anuario la participación española en ISAF y examina las razones que se han esgrimido para participar en esta misión, en la que la frontera entre la estabilización, una acción pretendidamente "humanitaria", y la participación en misiones de combate es cada vez más difusa.

Oriente Medio es otra de las regiones azotadas por una violencia que no cesa. El conflicto israelo-palestino es probablemente uno de los más largos de la historia contemporánea y a lo largo de décadas se ha convertido en una herida abierta que afecta a toda la región. En los últimos años la situación se ha deteriorado gravemente. Como afirma en su capítulo el politólogo Isaías Barreñada, un proceso de paz no puede estar basado en la imposición del proyecto del ocupante, dejando a un lado el derecho internacional y los derechos inalienables de la población de los territorios ocupados. En la actualidad existe el riesgo evidente de que se legitime y se legalice la ocupación, consagrándola como un hecho permanente e irreversible. La comunidad internacional se enfrenta, en suma, al dilema de contribuir a legalizar la injusticia, o de ser garante de una paz justa y duradera que no puede estar fundamentada en esa situación de facto.

Turquía es uno de los países que puede jugar un papel clave en el Gran Oriente Próximo. Considerada un puente entre Oriente y Occidente, y un tradicional aliado estratégico de los Estados Unidos, en los últimos años ha iniciado una estrategia propia para recuperar la hegemonía regional. Esta se define por una nueva dinámica que, como explica en su aportación el periodista Ildefonso González, ha llevado a convertir a este país en un mediador de conflictos de primer orden. Turquía participa en numerosas misiones internacionales de Naciones Unidas y de la Alianza Atlántica, como la KFOR en Kosovo, la ISAF en Afganistán, y la FINUL en el Líbano. La muy activa implicación de Turquía en la Alianza de Civilizaciones promovida por España ante Naciones Unidas es otro reflejo del proyecto que ha abrazado la nueva diplomacia turca para acercarse a Europa y Occidente y, al tiempo, mantener su autonomía, para tratar de incrementar su peso político internacional, y para evitar que presuntos conflictos "civilizatorios" generen, o acentúen las fracturas que recorren la propia sociedad turca. Sin embargo, los problemas con Chipre, la cuestión armenia y la lucha contra el independentista Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) son algunos de los escollos que el gobierno turco tiene que superar para hacer viable ese proyecto.

Por su parte, América Latina vive un periodo de turbulencia política, no exenta de crisis y de riesgo de conflicto, como pone de manifiesto la incursión armada del Ejército colombiano contra un campamento de la organización armada Fuerzas Armadas Revolucionarias de

Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano, que frustró las iniciativas de mediación y "canje humanitario" impulsadas por el Gobierno de Venezuela y que provocaron el desplazamiento de tropas de ese país. Estos hechos han dado lugar a una renovada preocupación por la seguridad regional y los mecanismos institucionales de carácter regional que puedan ser activados ante ulteriores crisis. En esta edición, el anuario CEIPAZ examina el regionalismo latinoamericano desde dos ángulos. Por un lado, Andrés Serbin, presidente de la Coordinadora Regional de Organizaciones Económicas y Sociales (CRIES) analiza los tres liderazgos principales en la región, ejercidos por México, Brasil y Venezuela, y las peculiaridades y formas de entender lo que es América Latina de cada uno de ellos. Por otro lado, Francisco Rojas Aravena, Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) examina la situación y principales desafíos de la integración regional a partir de sus diferentes marcos institucionales: el Plan Puebla Panamá, la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), el Grupo de Río, el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El Anuario cuenta con otra aportación referida a la realidad de esta región. En el capítulo elaborado por Laura Ruiz Jiménez, directora del Master de Cooperación al desarrollo del Instituto Universitario Ortega y Gasset, de Madrid, se hace un balance de las políticas sociales y, en particular, de las fórmulas más innovadoras de programas sociales basados en transferencias monetarias condicionadas, como "Bolsa Familia" de Brasil, y su impacto en la reducción de la pobreza y la cohesión social en los países de la región.

Las perspectivas de futuro de África resultan más desalentadoras. En 2006 tenían lugar en ese continente diez de los 22 conflictos armados que se encontraban activos en todo el mundo. Esta situación tiene unas graves consecuencias en cuanto a vidas humanas, y además compromete el desarrollo en la región. Como explica Alejandro Pozo, investigador del Centro de Estudios de Paz J.M. Delás, existen una serie de factores externos que alimentan los enfrentamientos entre los diferentes grupos étnicos y los perpetúan en el tiempo, relacionados con el tráfico de armas, de diamantes y de piedras preciosas, y en general, con redes económicas ilícitas transnacionales. Quizás uno de los casos más sangrantes es de Sudán, país en el que desde hace unos años se encuentra muy activa China debido a los importantes intereses de ese país en los recursos petrolíferos de Sudán. Como explica el director del IGADI, Xulio Ríos, en 2006 los intercambios de China con Sudán ya alcanzaron los 3.000 millones de dólares. Sudán es también objeto del modelo chino de "cooperación pragmática", que declara estar basado en los principios de no injerencia en los asuntos internos y de neutralidad. Su objetivo es el desarrollo y la prosperidad económica compartida, evitando fijar

cualquier condicionante político y reservando a la soberanía de cada cual la adopción de reformas o la elección del modelo económico o político a seguir, en un marcado contraste con la ayuda al desarrollo de los donantes tradicionales, condicionada –al menos en sus objetivos declarados– a la democracia y la vigencia de los derechos humanos.

La actuación de China respaldando al Gobierno de Jartum ha sido uno de los principales obstáculos para que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pudiera autorizar el despliegue de fuerzas internacionales en el territorio de Darfur, que desde hace años es el escenario de la violencia genocida de los *Janhaweed* contra la población local. Ese hecho ilustra las dificultades que plantea la puesta en práctica del Principio de Responsabilidad de Proteger, que ha sido objeto de un intenso debate desde que fuera planteado en 2001, superando los estrechos límites del concepto de "injerencia humanitaria" que se había debatido en la década de los noventa. La aceptación de ese Principio en el seno de Naciones Unidas, en particular en la Asamblea General con motivo de la Cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2005 constituye un importante avance en el derecho internacional y dota a esa organización de una base jurídica, antes ausente, para prevenir y hacer frente a la violencia genocida. Con el respaldo de los informes del Secretario General y de una amplia opinión internacional a favor de este principio, la Cumbre afirmó que cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a la población del genocidio, los crímenes de guerra, la denominada "limpieza étnica" y los crímenes contra la humanidad. Si el Estado no puede o no quiere hacerlo, la responsabilidad de proveer de dicha protección reside en la comunidad internacional. Como explica Manuela Mesa, directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (Ceipaz), de la Fundación Cultura de Paz, la Responsabilidad de Proteger es un principio que surge como respuesta al genocidio en Ruanda y las crisis de Somalia, Bosnia y Kosovo, en las que se constató que el derecho internacional tradicional, basado en mayor medida en la protección de los derechos soberanos de los Estados que en la protección de los derechos humanos, no proporcionaba respuestas satisfactorias cuando los Estados no eran capaces de proteger a sus civiles o bien eran responsables directos de las matanzas.

Algunos Estados de la Unión Europea, y la Unión como tal, han sido unos fuertes defensores de este principio, pero las debilidades de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) aún en proceso de formación han hecho que las respuestas de la Unión hayan sido ambiguas y no hayan servido para evitar situaciones como la de Srbrenica o Kosovo. El Tratado de Lisboa, que ha permitido cerrar una larga y compleja crisis institucional en la Unión Europea, debería contribuir a que la UE salga de su "ensimismamiento" institucio-

nal y se muestre más activa en un sistema internacional en el que se constata que hay una fuerte demanda de una Europa con mayor protagonismo y capacidad de actuar ante las crisis. Sin embargo, como explica Javier Fernández, Administrador Principal del Secretariado de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), continuará siendo esencialmente intergubernamental y, por lo tanto, exclusivamente dependiente en última instancia de la voluntad política de los Estados miembros. No se ha conseguido avanzar en este ámbito a pesar de la creciente necesidad de que la Unión Europea cuente con una voz propia que le permita impulsar un multilateralismo eficaz como la forma más adecuada de abordar los problemas globales.

Lo que este escenario internacional revelaría, una vez más, es que es preciso sustituir la razón de la fuerza por la fuerza de la razón y de la palabra, como afirma en su contribución a este Anuario Federico Mayor Zaragoza, presidente de la Fundación Cultura de Paz. Y palabras y razones no faltan, como ilustraría una larga serie de textos legales y políticos adoptados por la comunidad internacional desde mediados del siglo pasado. Entre ellos cabe destacar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, la Constitución de la UNESCO, de 1945, el Manifiesto de Sevilla contra la Violencia, de 1985, la Declaración sobre el papel de la religión en la promoción de una cultura de paz, de 1994, la Declaración de Principios sobre Tolerancia de UNESCO, de 1995, el Decenio Internacional de la Cultura de Paz y no violencia para los niños del mundo (2001-2010), o la Declaración del Milenio, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2000. Por ello, además de la palabra, es necesaria la acción. El sistema internacional cuenta con los instrumentos necesarios para solucionar los problemas que afectan a la humanidad, y no faltan las propuestas y las ideas. Ahora es el momento en el que se precisa la voluntad política requerida para llevarlas a cabo.

# La verdad más incómoda todavía: la gente

*Federico Mayor Zaragoza*

*Presidente de la Fundación Cultura de Paz*

"Paz, paz!
¿Para cuándo
la aurora
de la palabra?"
*Rosario Fernández Cartes*
*en "Retazos de azul entre las sombras"*

"Ojos que no ven, corazón que no siente", dice un conocido refrán español. Desde hace muchos años se sabía que el medio ambiente se estaba deteriorando. Se sabía también que miles de millones de seres humanos vivían en condiciones inadmisibles. Sin embargo, estas noticias, reiteradas, manifestadas en cientos de escritos, informes, conferencias nacionales e internacionales y seminarios, tenían siempre escaso eco y, aún siendo terribles por sus proporciones y trágicas consecuencias, no eran capaces de movilizar a la opinión pública. Fue necesario un tsunami, a fines de año 2005, para que, a la vista de las dramáticas grabaciones realizadas, se produjera una reacción relevante a escala mundial. Por otro lado, el 15 de febrero de 2003, en contra de una guerra que se adivinaba basada en falsedades y ambiciones estratégicas, relacionadas sobre todo con la energía, 110 millones de personas proclamaron pacíficamente en las calles de todo el mundo su oposición a la invasión de Irak. No fueron escuchados, pero, seguramente por primera vez, fueron oídos. Después, aún siendo conscientes de las muertes y sufrimientos ocasionados, de las gravísimas violaciones de los derechos humanos, los manifestantes han guardado silencio o las protestas han quedado absorbidas por la inmensa esponja de la cotidianidad.

Por ello, la fórmula utilizada por el ex vicepresidente de Estados Unidos Al Gore ha sido tan efectiva: en lugar de informes, imágenes. Imágenes que hacen sentir y pensar, acompañadas de textos muy reducidos en la publicación y en el documental. Al observar la situación del medio ambiente —que se refleja en el suelo, el aire, los mares, los vegetales y animales—, millones de personas han sido capaces de abstraerse del presente y mirar hacia el futuro, pensar en sus descendientes, en las generaciones venideras. Y, lo que es más importante, se han dado cuenta de que este problema concierne a todos y a todos obliga a colaborar, aunque se trate de mínimas contribuciones, todo lo que puedan, y desde luego mediante su comportamiento, para lograr enderezar las actuales tendencias. Además, como ciudadanos conscientes, han decidido exigir a sus gobernantes la adopción de medidas que puedan conducir en breve plazo a una mejora de las perspectivas.

*Es conveniente mostrar, junto con la verdad incómoda del medio ambiente, otra verdad aún más incómoda: cómo viven y mueren muchos seres humanos*

"La verdad incómoda" ha surtido efecto. Se ha producido una movilización considerable de voluntades políticas. A escala nacional, regional (la Unión Europea, por ejemplo) y mundial ha resonado, como imperativo ético, la colectiva responsabilidad de cuidar mejor nuestro planeta que, en palabras de los massai africanos, no nos pertenece sino que lo recibimos en préstamo de nuestros hijos.

No cabe duda de la incidencia que ha tenido en la movilización de voluntades políticas. Pero existe el riesgo de que en el contexto de globalización económica que estamos padeciendo, hasta las labores de normalización ecológica se conviertan en negocio. Por ello es conveniente que se sitúe ahora, junto al medio ambiente como "verdad incómoda", a los únicos seres capaces de apercibirse, de darse cuenta, de saber que saben, los "ojos del universo": los seres humanos. Es necesario que se muestre cómo viven y cómo mueren. Es "la verdad más incómoda todavía".

La solución, tan sencilla y difícil a la vez, porque se enfrenta a una inercia de siglos provocada por el sentimiento omnímodo del poder y los intereses económicos propios de una economía de guerra, consiste en sustituir la fuerza por la palabra. La razón de la fuerza por la fuerza de la razón.

Y este gran cambio, esta transición profunda, es responsabilidad de unas generaciones que viven conscientemente lo que representa el tránsito de milenio. Hace mil años la humanidad vivía en circunstancias tales que ignoraba los propios confines de la Tierra y la naturaleza y características de sus habitantes. No podía existir, en consecuencia, la cosmovisión de un destino común, de unas implicaciones éticas propias de este destino común, gravemente amenazadas hoy por los intentos de homogenización y de pensamiento

único que comporta el mercado global. Nuestra misión consiste, precisamente, en procurar que cada ser humano sea conciente de las facultades distintivas —intelectuales, creadoras, espirituales—— que le capacitan para actuar libremente de acuerdo con su conciencia contribuyendo a hacer realidad el gran objetivo de la especie humana en el siglo que alborea: la igual dignidad de todos sus integrantes, únicos, irrepetibles, viviendo plenamente, sin cortapisas, el misterio, quizás el milagro, de existir conscientemente.

## La razón de la fuerza

Los grandes trazos de la historia corresponden a una sociedad masculina en la que el músculo ha prevalecido sobre la conversación, y el poder no ha tenido el menor interés, en general, por promover a los vasallos a la condición de ciudadanos. El resultado es una sucesión inacabable de confrontación, de batallas y guerras, de millones de seres humanos víctimas por causas que, conocidas o no, coincidentes o contrarias a las propias, reclamaban, de forma ineluctable, como deber indiscutible, el ofrecimiento de la vida.

Las voces de filósofos y artistas que clamaban en favor de una consideración más igualitaria de los súbditos fueron desoídas o consideradas utópicas e irrealistas. Sus opiniones no contaban ni eran tenidas en cuenta. Cuando, con el advenimiento de las democracias, se contaron sus voces pero, salvo excepciones, siguieron sin tenerse en cuenta, el poder, ya legitimado en este caso, seguía partiendo de la base de que su ejercicio se hallaba íntimamente ligado, tanto hacia el interior como al exterior, al uso de la fuerza y que, por tanto, los habitantes de los países "democráticos" no podían objetar ser llamados a filas ni poner reparos a su ilimitada disponibilidad para el sacrificio.

Muy reducido su alcance territorial, la mayoría de los humanos han nacido, vivido y muerto en el espacio de unos cuantos kilómetros cuadrados. Vidas desarrolladas en condiciones duras, azarosas, incomprensibles porque la comparación era, para buena parte de ellas, irrealizable. Luego, con el paso de los siglos, se fueron ampliando el "campo de observación", la vida comunitaria, la capacidad de desplazamiento, de comunicación y de expresión. Sin embargo, un altísimo porcentaje de la población ha permanecido como espectador de lo que acontece, porque considera que sus posibilidades de intervención, de participación, son muy reducidas o nulas. "¡Qué pena —ha escrito Burke— que por pensar que pueden hacer muy poco haya tantos que no hacen nada!".

La impasibilidad debe transformarse en acción, por pequeña, por nimia que parezca. Un paso, un grano de arena, una semilla, cuando son muchos, permiten que se avance, que se construya, que se coseche. Y, poco a poco, se aumenta, se afianza el papel de la sociedad civil como interlocutor ineludible de los mandatarios. Sólo así, como he repetido en múltiples ocasiones, el perverso adagio de "Si quieres la paz, prepara la guerra", se irá transformando en "Si quieres la paz ayuda a construirla con tu comportamiento cotidiano". Sólo en la medida en que haya participación efectiva, las democracias serán auténticas y el poder representará verazmente la voz de la gente y la palabra —en los parlamentos, en los órganos de decisión, en los consejos— empezará a sustituir a la fuerza como fórmula para solucionar los conflictos.

Para ello, una clave es la educación "para dirigir con sentido la propia vida", en excelente definición de Francisco Giner de los Ríos. Pero esta educación liberadora, que da alas para volar sin adherencias y de acuerdo con el plan de viaje personal, tiene que hacer frente todavía a muchas reticencias por quienes siguen considerando que favorecer la transformación de súbditos en ciudadanos conlleva muchos riesgos, empezando por la propia estabilidad del mando tal como ha sido concebido a través de los tiempos.

*La impasibilidad de la sociedad civil debe transformarse en acción. Sólo así la democracia será efectiva y la palabra sustituirá a la fuerza*

La enseñanza "especializada" y la que transmite una serie de principios indiscutibles —es decir, la que informa e instruye pero no "educa"— es más segura y favorece la masiva "producción" de sumisos y resignados. Hasta hace bien pocos años, el papel principal de la UNESCO en el sector educativo era "alfabetización y educación básica". Ayudar a hablar, leer y escribir el idioma (colonial) y a incorporar los conocimientos "básicos". El ex Presidente de Tanzania, Julius Nyerere, en una inolvidable exposición ante el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, en 1988, alertó sobre el tratamiento discriminatorio y excluyente que este tipo de enfoque representaba. Dos años más tarde, la UNESCO, con UNICEF, el PNUD y el Banco Mundial organizó en Jomtien, Tailandia, la Primera Conferencia Mundial sobre "Educación para todos". Educación para todos durante toda la vida, fue el principio de un cambio radical para la formación de ciudadanos que actúen en virtud de sus propias reflexiones y no al dictado de nadie. "Ayudar a ser y a vivir juntos", son dos de las grandes pistas para el "despegue social" que la Comisión creada por la UNESCO para la Educación en el siglo XXI, presidida por Jacques Delors, propuso en su magnífico informe (Comisión internacional para la Educación en el siglo XXI, 1995). Ayudar a ser, desarrollando las capacidades distintivas de la especie humana: pensar, sentir, imaginar, prever, prevenir, inventar, crear! Elaborar respuestas personales relativas a las más diversas preguntas, incluidas las esenciales. Y saber argüir en su favor. Y escuchar las opiniones de los otros. Ayudar a vivir juntos significa compartir, desvivirse por los demás.

Significa conseguir una "nueva mirada", acompañada de un nuevo trato, hacia nuestros congéneres y el entorno natural.

Es esta ciudadanía la que será capaz de movilizarse, con firmeza pero sin violencia, en favor de la igual dignidad humana y reducir primero y luego eliminar las asimetrías sociales, las flagrantes injusticias de un sistema de gobernación mundial que permite que mueran cada día más de 60.000 personas de hambre, de desamor y de olvido, al tiempo que invertimos unos 3.000 millones de dólares en armas. La razón de la fuerza, alentada por la colosal maquinaria bélico-industrial que, desde siempre, desde las lanzas hasta las ojivas nucleares, obtiene pingües beneficios de la dinámica que resulta de preparar la guerra para asegurar la paz. Lo cierto es que día y noche continuamos entrenándonos para la confrontación mientras seguimos sin prepararnos para la paz y, en consecuencia, no sabemos cómo alcanzarla. Nos la deseamos permanentemente —"salam", "shalom", "la paz sea contigo"— para, acto seguido, pelearnos. La paz se convierte así en pausa, en intervalo, de la guerra.

La razón de la fuerza se ha impuesto de manera patente en el propio siglo XX a la fuerza de la razón. Cuando el presidente Woodrow Wilson, a finales de 1918, terriblemente impresionado por la sangrienta Guerra Mundial que entonces concluía, guerra de trincheras, de desgaste, llega a Francia con su *Covenant* para proclamar la "paz permanente" con la creación de una Sociedad de Naciones que impediría en lo sucesivo enfrentamientos tan atroces como los que acababan de tener lugar, la razón de la fuerza se impone una vez más y la seguridad prevalece sobre las soluciones pacíficas preconizadas por el presidente norteamericano.

*La razón de la fuerza se ha impuesto de manera patente en el propio siglo XX a la fuerza de la razón*

En 1945, con el presidente Franklin Delano Roosevelt, se produce una secuencia similar: estaba finalizando una guerra de ámbito mundial en la que a la utilización de los más abominables sistemas de aniquilación se había unido el genocidio, el holocausto que garantizara la pureza de la raza aria. La Sociedad de Naciones había sido marginada por los países más poderosos, incapaces de construir la paz por otros caminos que no fuera el de preparar la guerra. Una vez más, la clarividencia y la lucidez de momentos de gran crisis, de confusión, de remordimiento postbélico, condujeron a la creación de las Naciones Unidas para que "los pueblos evitaran a las generaciones venideras el horror de la guerra" (Carta de las Naciones Unidas, 1945), "elevando los baluartes de la paz en la mente de los hombres", (Constitución de la UNESCO, 1945). Y los baluartes de la paz se construirían guiados por unos principios universales democráticos de justicia, libertad, igualdad y solidaridad, que enuncia la Constitución de la UNESCO y que desarrolla tres años más tarde la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Según el artículo

1º, "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y, dotados de razón, deben comportarse entre sí fraternalmente".

Todo estaba, pues, bien preparado para la transición desde una cultura de guerra a una cultura de paz. Pero al poco tiempo —la historia se repite— los países más poderosos de la Tierra volvieron a alzar la mano en lugar de tenderla. Y en lugar de compartir bienes materiales y conocimientos con los países menos avanzados, estos países fueron explotados. En lugar de derribar vallas, se elevaron muros (todavía ahora se construyen, en contra de la lógica y de la justicia internacional, muros entre Israel y Palestina, entre los Estados Unidos y México) y, desobedeciendo las recomendaciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se realizron, basadas en supuestos falaces, guerras "preventivas" (como la de Irak) y se llevaron a cabo (en una situación de guerra todo vale) alevosas incursiones militares que, como ha sucedido recientemente en la franja de Gaza, producen, en los denominados ahora "efectos colaterales", numerosas víctimas, niños incluidos, entre la población civil.

*La fuerza de la razón frente a la razón de la fuerza, guiada por los "principios democráticos" para devolver a la humanidad las riendas de su destino*

Lo cierto es que ha tenido lugar la utilización de los más sofisticados artificios bélicos, como expresión de la razón de la fuerza. El "gran dominio" con un poder inmenso en contadas manos (los "cosmócratas"), que incluye a la gran industria, a las fuentes energéticas, a los medios de comunicación, intenta afianzarse fuera del marco del Sistema de las Naciones Unidas, a las que utiliza esporádicamente cuando le conviene. Pero, con el nuevo milenio, va extendiéndose, de forma que resultará imparable en los próximos años, la fuerza de la razón, la conciencia del poder ciudadano que, pacíficamente, con firmeza, ya no se resigna a vivir sometido a los más arbitrarios designios del poder. La fuerza de la razón frente a la razón de la fuerza, guiada por los "principios democráticos" para devolver a la humanidad las riendas de su destino. Para hacer realidad lo que, con tanta clarividencia establecen las tres primeras palabras de la Carta de las Naciones Unidas: "Nosotros, los pueblos...".

## La fuerza de la razón

"¿Por quién doblan las campanas?", preguntó John Donne. "Las campanas tañen por la muerte de la justicia en el mundo", ha contestado el Premio Nobel José Saramago, quien, con gran sabiduría, ha alertado a la humanidad del riesgo de que, inmersa en el progreso de las comunicaciones y de los bienes de consumo, alcance el punto de "tecnología, cien; pensamiento, cero". Es necesario abrir las puertas y ventanas del espíritu para facilitar la interacción con el "otro", para conocer, para conocernos, para intentar comprender, para, sin adherencias ni prejuicios, vivir plenamente al filo exacto de

las certezas y las incertidumbres, es decir, en el espacio insustituible de la libertad personal. Desde su diversidad infinita, cada ser humano único abierto al otro, a los otros, a lo otro. Es así como se enaltece la especie humana. Su fracaso, como subrayó Ryszard Kapuscinski, "radica en su incapacidad de entender lo diferente".

Es deseable que las campanas tañan cada vez menos, que disminuya el número de víctimas producido por la razón de la fuerza y que los seres humanos, progresivamente juntos, unidas las manos, unidas las voces, podamos dar, en los primeros pasos del nuevo milenio, un nuevo sentido, un nuevo rumbo, una trayectoria que esté al altura de la dignidad humana, de su desmesura creadora.

La fuerza de la razón puede inspirarse en una serie considerable de ejemplos (desde Jesucristo a Ghandi) y textos entre los que, desde mediados del siglo pasado, destacan, junto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, los siguientes:

***Constitución de la UNESCO (1945).*** "En el curso de la historia la incomprensión mutua de los pueblos ha sido motivo de desconfianza y recelo entre las naciones y causa de que sus desacuerdos hayan degenerado en guerra con harta frecuencia (...). La grande 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. 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 (...) . Una paz fundada exclusivamente en acuerdos políticos y económicos entre gobiernos no podría obtener el apoyo unánime, sincero y perdurable de los pueblos y, por consiguiente, la paz debe basarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad (...). Es necesario intensificar las relaciones entre los pueblos, a fin de que estos se comprendan mejor entre si y adquieran un conocimiento más preciso y verdadero de sus respectivas vidas (...). La Organización se propone contribuir a la paz y la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, los derechos humanos y a las libertades fundamentales que, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todas las naciones del mundo (...). La Organización fomentará el conocimiento y la comprensión mutuos de las naciones prestando su concurso a los órganos de información para las masas; recomendará los acuerdos internacionales que estime convenientes para facilitar la libre circulación de las ideas por medio de la palabra y de la imagen (...). Dará nuevo y vigoroso impulso a la educación popular y a la difusión de la cultura... facilitando la igualdad de posibilidades de educación para todos, sin distinción de raza, sexo ni condición social o económica alguna, y sugiriendo métodos educativos adecuados para preparar a los niños del mundo entero a las responsabilidades del hombre libre".

***Manifiesto de Sevilla sobre la Violencia*** 1985 (Conferencia General de la UNESCO 1989): "Científicamente es incorrecto decir que la guerra o cualquier otra forma de comportamiento violento está genéticamente programada en la naturaleza humana. Aunque los genes están implicados a todos los niveles de funcionamiento del sistema nervioso, son la base de un potencial de desarrollo que sólo se realiza en el marco del entorno social y ecológico. Aunque indiscutiblemente varía la predisposición de los individuos a sufrir la huella de

su experiencia, sus personalidades son determinadas por la interacción entre su dotación genética y las condiciones de su educación (...). Científicamente es incorrecto decir que a lo largo de la evolución humana se haya operado una selección a favor del comportamiento agresivo sobre otros tipos (...). Científicamente es incorrecto decir que la guerra es un fenómeno instintivo o que responde a un único móvil. El surgimiento de la guerra moderna es el punto final de un recorrido que, comenzando por factores emocionales, a veces cualidades instintivas, ha desembocado en factores cognoscitivos. La misma especie que ha inventado la guerra es capaz de inventar la paz. La responsabilidad incumbe a cada uno de los seres humanos".

***Declaración sobre el papel de la religión en la promoción de una cultura de paz*** (Barcelona, 1994): "Vivimos en un mundo en el que el aislamiento ya no es posible. Vivimos en una época caracterizada por la movilidad sin precedentes de los pueblos y el cruzamiento de las culturas. Somos todos interdependientes y compartimos la responsabilidad ineludible del bienestar del mundo entero (...). Somos conscientes de la diversidad religiosa y cultural de nuestro mundo. Las culturas dan a las religiones un lenguaje y las religiones ofrecen a cada cultura su significado esencial. La paz no será posible si no reconocemos el pluralismo y respetamos la diversidad. Buscamos una armonía que es la esencia misma de la paz... Entendemos la cultura como un modo de ver el mundo y vivir en él. Ello supone cultivar los valores y formas de vida que reflejan la visión del mundo propio de cada cultura (...). Las religiones han contribuido a la paz del mundo pero también han sido causa de división, odio y guerras. Con demasiada frecuencia, los creyentes hemos traicionado los elevados ideales que nosotros mismos habíamos predicado (...). La paz presupone la plena preservación del amor, la compasión, la dignidad humana y la justicia (...). La paz entraña la comprensión del hecho de que todos somos interdependientes y estamos relacionados los unos con los otros. Individual y colectivamente, somos responsables del bien común, que incluye el bienestar de las generaciones futuras (...). La paz nos exige que respetemos la tierra y todas las formas de vida, especialmente la vida humana. Nuestra conciencia ética nos obliga a poner límites a la tecnología. Debemos concentrar nuestros esfuerzos en la eliminación del consumismo y la mejora de la calidad de vida (...). Nos comprometemos a promover una sociedad civil que respete el medio ambiente y la justicia social (...) Nos comprometemos a trabajar por un mundo sin armas y desmantelar las industrias bélicas (...). Nuestras comunidades creyentes tienen la responsabilidad de fomentar una conducta inspirada en la sabiduría, la compasión, el afán de compartir, la caridad, la solidaridad y el amor, que guía a todos por los caminos de la libertad y la responsabilidad. Las religiones deben ser una fuente de energía liberadora (...)".

*Individual y colectivamente, somos responsables del bien común, que incluye el bienestar de las generaciones futuras y la paz nos exige que respetemos la tierra y todas las formas de vida, especialmente la vida humana*

***Declaración de Principios sobre la Tolerancia*** (UNESCO, 1995): "La tolerancia consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y medios de ser humanos. La fomentan el conocimiento, la actitud de apertura, la comunicación y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La tolerancia consiste en la armonía en la diferencia. No sólo es un deber moral, sino además una exigencia política y jurídica. La tolerancia, la virtud que hace posible la paz, contribuye a sustituir la cultura de guerra por la cultura de paz (...). Tolerancia no es lo mismo que concesión, condescendencia o indulgencia. Ante todo, la tolerancia es una actitud activa de reconocimiento de los derechos humanos universales y de las libertades fundamentales de los demás. La tolerancia es la responsabilidad que sustenta los derechos humanos, el pluralismo (comprendido el pluralismo cultural), la democracia y el Estado de derecho. Supone el rechazo del dogmatismo y del absolutismo y afirma las normas establecidas por los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos (...). Conforme al respeto de los derechos humanos, practicar la tolerancia no significa tolerar la injusticia social ni renunciar a las convicciones personales o atemperarlas. Significa que toda persona es libre de adherirse a sus propias convicciones y acepta que los demás se adhieran a las suyas. Significa aceptar el hecho de que los seres humanos, naturalmente caracterizados por la diversidad de su aspecto, su situación, su forma de expresarse,

su comportamiento y sus valores, tienen derecho a vivir en paz y a ser como son (...). En el mundo moderno, la tolerancia es más esencial que nunca. Nuestra época se caracteriza por la mundialización de la economía y una aceleración de la movilidad, la comunicación, la integración y la interdependencia; la gran amplitud de las migraciones y el desplazamiento de poblaciones; la urbanización y la transformación de los modelos sociales. El mundo se caracteriza por su diversidad, la intensificación de la intolerancia y de los conflictos, lo que representa una amenaza potencial para todas las regiones (...). Es preciso adoptar medidas para garantizar la igualdad en dignidad y derechos de los individuos y grupos humanos. A este respecto, se debe prestar especial atención a los grupos vulnerables socialmente desfavorecidos para protegerlos con las leyes y medidas sociales en vigor, especialmente en materia de vivienda, de empleo y de salud; respetar la autenticidad de su cultura y sus valores y facilitar su promoción e integración social y profesional, en particular mediante la educación (...). Las políticas y los programas educativos deben contribuir al desarrollo del entendimiento, la solidaridad y la tolerancia entre los individuos y entre los grupos étnicos, sociales, culturales, religiosos y lingüísticos, así como entre las naciones (...). La educación para la tolerancia ha de tener por objetivo contrarrestar las influencias que conducen al temor y la exclusión de los demás, y ha de ayudar a los jóvenes a desarrollar sus capacidades de juicio independiente, pensamiento crítico y razonamiento ético".

***Decenio Internacional de la Cultura de Paz y no violencia para los niños del mundo*** (2001-2010) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1998): "Conscientes de que la tarea de las Naciones Unidas de salvar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra requiere una transición hacia una cultura de paz, con valores, actitudes y conductas que reflejen e inspiren la interacción y la participación en la sociedad sobre la base de los principios de libertad, justicia y democracia, todos los derechos humanos, la tolerancia y la solidaridad; una cultura en la que se rechace la violencia y se procure prevenir los conflictos abordando sus causas profundas, con objeto de resolver los problemas mediante el diálogo y la negociación y en que se garantice el pleno ejercicio de todos los derechos y los medios para participar plenamente en el proceso de desarrollo de la sociedad(…). Reconociendo que se causan enormes daños y padecimientos a los niños mediante diversas formas de violencia en todos los planos de la sociedad en el mundo entero, y que una cultura de paz y no violencia promueve el respeto a la vida y a la dignidad de todo ser humano, sin prejuicios y discriminaciones de ninguna índole (…). Destacando que la promoción de una cultura de paz y no violencia para aprender a vivir juntos en paz y armonía, hecho que contribuirá al fortalecimiento de la paz y la cooperación internacionales, debería emanar de los adultos e inculcarse a los niños (…)".

***Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*** (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999): "Una cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones y comportamientos y estilos de vida basados en el respeto a la vida, el fin de la violencia, la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación… Los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presentes y futuras (…). El respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres (…). La adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones (…). Desempeñan una función clave en la promoción de una cultura de paz los padres y madres, los maestros, los políticos, los periodistas, los órganos y grupos religiosos, los intelectuales, quienes realizan actividades científicas, filosóficas, creativas y artísticas, los trabajadores sanitarios y de actividades humanitarias, los trabajadores sociales, quienes ejercen funciones directivas en diversos niveles así como las organizaciones no gubernamentales (…)". El Plan de Acción propone medidas con los siguientes objetivos: promover una cultura de paz por medio de la educación; promover el desarrollo económico y social sostenible; promover el respeto de todos los derechos humanos; garantizar la igualdad entre

mujeres y hombres; promover la participación democrática, la comprensión, la tolerancia y la solidaridad; apoyar la comunicación participativa de la libre circulación de información y conocimientos, y promover la paz y la seguridad internacionales (…).

***Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos*** (UNESCO, 1997; Naciones Unidas, 1998): "El genoma humano es la base de la unidad fundamental de todos los miembros de la familia humana y del reconocimiento de sus dignidad y diversidad intrínsecas. En sentido simbólico, el genoma humano es el patrimonio de la humanidad… Cada individuo tiene derecho al respeto de su dignidad y derechos, cuales quiera que sean sus características genéticas. Esta dignidad impone que no se reduzca a los individuos a sus características genéticas y que se respete su carácter único y su diversidad (…). Nadie podrá ser objeto de discriminaciones fundadas en sus características genéticas, lo que sería atentar contra sus derechos y libertades fundamentales y el reconocimiento de su dignidad… No deben permitirse las prácticas que sean contrarias a la dignidad humana, como la clonación con fines de reproducción de seres humanos (…). Toda persona debe tener acceso a los progresos de la biología, la genética y la medicina en materia de genoma humano, respetando su dignidad y derechos (…)".

*Somos una sola familia humana y una sola comunidad terrestre con un destino común. Debemos unirnos para crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz*

***La Carta de la Tierra (***Amsterdam, 2000): "Estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe dirigir su futuro. A medida que el mundo se vuelve cada vez más interdependiente y frágil, el futuro depara, a la vez, grandes riesgos y grandes promesas. Para seguir adelante, debemos reconocer que en medio de la magnífica diversidad de culturas y formas de vida, somos una sola familia humana y una sola comunidad terrestre con un destino común. Debemos unirnos para crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz. En torno a este fin, es imperativo que nosotros, los pueblos de la tierra, declaremos nuestra responsabilidad unos hacia otros, hacia la gran comunidad de la vida y hacia las generaciones futuras (…). La capacidad de recuperación de la comunidad de vida y del bienestar de la comunidad, dependen de la preservación de una biosfera saludable, con todos sus sistemas ecológicos, una rica variedad de plantas y animales, tierras fértiles, aguas puras y aire limpio. El medio ambiente global, con sus recursos finitos, es una preocupación común para todos los pueblos. La protección de la vitalidad, la diversidad y la belleza de la Tierra es un deber sagrado (…). Los patrones dominantes de producción y consumo están causando devastación ambiental, agotamiento de recursos y una extinción masiva de especies. Las comunidades están siendo destruidas. Los beneficios del desarrollo no se comparten equitativamente y la brecha entre ricos y pobres se está ensanchando. La injusticia, la pobreza, la ignorancia y los conflictos violentos se manifiestan por doquier y son la causa de grandes sufrimientos (…) La elección es nuestra: formar una sociedad global para cuidar la tierra y cuidarnos unos a otros o arriesgarnos a la destrucción de nosotros mismos y de la diversidad de la vida. Se necesitan cambios fundamentales en nuestros valores, instituciones y formas de vida (…). El espíritu de solidaridad humana y de afinidad con toda la vida se fortalece cuando vivimos con reverencia ante el misterio del ser, con gratitud por el regalo de la vida y con humildad con respecto al lugar que ocupa el ser humano en la naturaleza (…)".

***Objetivos de Desarrollo del Milenio*** (Asamblea de las Naciones Unidas, 2000): "Son los objetivos de desarrollo que 189 Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a alcanzar antes del año 2015 en el curso de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en septiembre del año 2000.

*Objetivo primero: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.* 1,200 millones de personas (1 de cada 5) sobreviven con menos de un dólar al día; 1,800 millones de personas (casi 1/3 de la población mundial) viven en situación de pobreza "moderada"; la mitad de la población de la tierra carece de ingresos suficientes; 800 millones de personas padecen desnutrición (de ellas, más de 150 millones son niños); el 10% de la población mundial disfruta del 70% de la riquezas del planeta (500 personas ricas tienen más dinero que 416 millones de pobres); la pobreza no es exclusiva de los países en desarrollo: se calcula que, en España, una quinta parte de la población (unos 8 millones de personas) vive por debajo del umbral de pobreza "moderada" y un millón de personas en pobreza extrema.

*Objetivo segundo: Lograr la enseñanza primaria universal.* En estos momentos, 121 millones de niños no han asistido nunca a la escuela. La mayoría de ellos son niñas; 1 de cada 3 niños matriculados en la enseñanza primaria en los países menos adelantados no alcanza el quinto grado; 1 de cada 6 adultos en el mundo es analfabeto; según UNICEF, de todos los niños que trabajan en el mundo, 180 millones sufren las peores formas de trabajo infantil.

*Objetivo tercero: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.* La representación de la mujer sigue siendo sumamente insuficiente en los parlamentos nacionales de la mayoría de las regiones. Por zonas, sólo en los países nórdicos las mujeres ocupan el 40% de los escaños; en otros 14 países, ocupan el 30% o más mientras que en África septentrional y en Asia meridional y occidental representan menos del 10%. Las mujeres ganan entre un 30 y un 50% menos que los hombres; trabajan más horas, cargan más peso, caminan más kilómetros, realizan los trabajos más rudimentarios y, en esas condiciones, producen el 80% de los alimentos que consume su familia en numerosos países en desarrollo; poseen menos del 1% de la propiedad de las tierras y tienen limitaciones para ejercer el derecho a su titularidad y para acceder a créditos y otros bienes productivos.

*Objetivo cuarto: Reducir la mortalidad infantil.* Cada año mueren en el mundo 10 millones de niños (30,000 al día) por causas que se pueden prevenir (deshidratación, hambre, enfermedades…). Cada 3 segundos, muere un niño; el África subsahariana sigue registrando la tasa más alta de mortalidad de niños menores de 5 años, estimada en 174 muertos por cada 1,000 nacidos vivos. En los países del norte la mortalidad infantil es 20 veces menor a la de esta región.

*Objetivo cinco: Mejorar la salud materna.* Cada año mueren en el mundo más de medio millón de mujeres durante el parto; la tasa de mortalidad materna es especialmente preocupante en África subsahariana (920 muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos), seguida por la de Asia meridional (con 520 muertes por cada 100,000 nacidos vivos). En los países desarrollados, la media es de una muerte materna por cada 2,800 partos.

*Objetivo sexto: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.* 50 millones de personas viven actualmente infectados por el virus del SIDA, y la gran mayoría no recibe atención ni tratamiento alguno; más del 95% de los infectados por el virus del SIDA viven en países pobres (el 70% en África subsahariana); el programa de Naciones Unidas para el SIDA (ONUSIDA) prevé que hasta 90 millones de africanos podrían contraer el virus en los próximos 20 años. Cada día mueren 6,500 personas por la epidemia en este continente; actualmente, aún se producen diversas muertes por otras enfermedades contagiosas: la tuberculosis se cobra al año dos millones de vida y el paludismo provoca la muerte de un millón de personas anualmente.

*Objetivo séptimo: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.* La degradación del suelo afecta a casi 2.000 millones de hectáreas, perjudicando el sustento de 1.000 millones de personas que viven en tierras áridas. Es urgente ratificar la adhesión al Protocolo de Kyoto, por el que los firmantes se comprometen a reducir en un 5,2%, entre los años 2008 y 2012, la cantidad de emisiones de gases a la atmósfera y que son las causantes del efecto inverna-

dero. Se calcula que unos 2,600 millones de personas no tienen acceso a saneamiento adecuado.

*Objetivo octavo: Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo.* Dos terceras partes de los países en vías de desarrollo gastan más en el pago de la deuda externa que en la prestación de servicios sociales básicos para su población. En lugar del 0,7% del PIB que los países más avanzados debían destinar a la ayuda oficial al desarrollo, la cifra promedio de estos últimos años se sitúa en el 0.25%. Los jóvenes representan el 25% de la población en edad laboral y el 47% de los parados del mundo. Hay 123 teléfonos por cada 100 habitantes en los países industrializados, como mínimo, y sólo dos en los países menos adelantados…

## Conocer la realidad

"¡Sapere aure!
(atrévete a saber)"
*Horacio*

*Dos terceras partes de los países en vías de desarrollo gastan más en el pago de la deuda externa que en la prestación de servicios sociales básicos para su población*

*Atreverse a saber*

A los grandes trazos de la realidad presente dibujados en los "Objetivos del Milenio", vale la pena añadir, para completar el "cuadro", las cifras aportadas a principios del año 2008 por UNICEF, que indican que de los 2.200 millones de niños que habitan la Tierra en estos momentos, 600 millones viven en la pobreza absoluta, unos 2.5 millones están infectados por el virus del SIDA y alrededor de 300,000 se hallan alistados a la fuerza como soldados en servicios militares.

En la Cumbre "Objetivos del Milenio+5" celebrada en las Naciones Unidas en el mes de septiembre del año 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno "reafirmaron" la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, así como el Programa Mundial para el Diálogo entre Civilizaciones y su Programa de Acción, aprobados por la Asamblea General, y el valor de las diferentes iniciativas sobre el diálogo entre culturas, civilizaciones y religiones. Se comprometieron a adoptar medidas para promover una cultura de paz y diálogo en los planos local, nacional, regional e internacional y pidieron al Secretario General que estudiara la posibilidad de mejorar los mecanismos de aplicación y de seguimiento de dichas iniciativas. En este sentido, también acogieron con satisfacción la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones anunciada por el Secretario General el 14 de julio de 2005.

Para alcanzar estos Objetivos es indispensable la voluntad política de los países más poderosos de la Tierra. El comercio, fuerza impulsora del desarrollo, excluye normalmente a los más pobres en las actuales condiciones de las transacciones. En el caso del África subsahariana, la capacidad de exportación ha decrecido en lugar de incrementarse: se calcula que si África mantuviese la situación que tenía en 1980, hoy exportaría productos por un valor de 119.000 millones de dólares más al año. Según el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las barreras comerciales que enfrentan los países en desarrollo cuando exportan a los más prósperos son tres veces mayores que las que enfrentan los países más avanzados entre sí. No cabe duda que los subsidios agrícolas deberían reducirse, junto con los aranceles de las exportaciones de países en desarrollo.

En el mismo informe se menciona que actualmente el mundo gasta 10 veces más en armas que en ayuda humanitaria (en los Estados Unidos esta diferencia alcanza la desorbitada proporción de 25 veces más). Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "estas proporciones carecen de sentido en un mundo en que los propios gobiernos de los países desarrollados reconocen los vínculos que existen entre amenazas a la seguridad y la pobreza mundial". En otras palabras, a pesar de que se reconoce que las desigualdades pueden originar conflictos, se opta por gastar más dinero en armas que en reducir la pobreza. Así se originan los caldos de cultivo que llevan a grandes flujos migratorios de desesperados y, en ocasiones, después de un proceso de radicalización progresiva, al empleo de la violencia.

*Según el PNUD actualmente el mundo gasta 10 veces más en armas que en ayuda humanitaria*

Lo cierto es que nos hallamos en una auténtica economía de guerra y que a los gastos actuales —como si se tratara de enfrentamientos bélicos convencionales, en aviones, tanques, submarinos…— deberán añadirse los derivados de las grandes aventuras espaciales (el proyecto de llegar a Marte con una nave tripulada ha sido respaldado recientemente por el presidente francés Sarkozy) y, lo que es extraordinariamente preocupante, la aceptación por parte de Polonia de los escudos antimisiles norteamericanos en su territorio. Y la Unión Europea, como en el caso de Kosovo, o en el de las incursiones militares en la franja de Gaza por parte de Israel, mira hacia otro lado. En lugar de desacelerar el ritmo trepidante de la producción bélica, se le imprime mayor velocidad por necesidades de la economía mundial. Y así, resulta que los fondos que los países desarrollados dedican anualmente a la lucha contra el SIDA representa únicamente lo invertido en armamento durante tres días. Y el SIDA produce tres millones de víctimas mortales anualmente.

Cuando más necesarias son unas Naciones Unidas dotadas de los medios personales, financieros y tecnológicos adecuados, más patente e irresponsable es su progresiva marginación, utilizándose cuando conviene y pretendiendo que sus resoluciones se apliquen siempre a los otros, pero no a los países más poderosos. La Organización Mundial del Comercio se situó directamente fuera del sistema de las Naciones Unidas, al tiempo que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial disminuían su influencia en los acontecimientos globales, convertidos en herramientas utilizadas en exclusiva por las naciones más prósperas. Desde hace unos meses, la economía mundial se ha visto afectada por los problemas financieros de los Estados Unidos y no hemos visto actuar ni al Banco Mundial ni al Fondo Monetario Internacional: son el Banco Central Europeo y la Reserva Federal los que, incansablemente, aportan miles de millones de euros y dólares a una crisis global en la que convergen las crisis financiera y energética, que hace subir el precio del petróleo y, con él, un gran número de materias primas. Como ha destacado Jorge Beinstein (2008), las interdependencias económicas mundiales son tan densas que, como estamos comprobando a diario, no hay manera de desconectar las turbulencias estadounidenses (bancarias y bursátiles) del funcionamiento financiero internacional.

*Hay que atreverse a saber… y saber atreverse*

El caso de China es especialmente relevante, ya que se permite, por intereses comerciales a corto plazo, que persistan estructuras dictatoriales y se trabaje en pésimas condiciones laborales, al tiempo que todos los fondos procedentes de la "gran fábrica china" van a parar al bolsillo del Estado. La diáspora china de más de 35 millones de personas se halla bien situada en economías florecientes del Asia Oriental, contribuyendo al brillo, tan singular en muchos aspectos, de la economía china. Es probable que, junto con Japón, el gigante asiático lance pronto el Fondo Monetario Regional del Asia del Este.

India, independiente desde 1947, constituye por la "revolución verde" y los notables progresos en ciencia y educación, un "milagro" de democracia, de austeridad y de convivencia.

América Latina ha superado definitivamente las circunstancias de sumisión y dependencia de los Estados Unidos que permitieron la vergüenza de la "operación Cóndor". Washington contribuyó a incorporar sangrientos regímenes militares en la mayoría de los países del Cono Sur o cooperó con las dictaduras centroamericanas. Hoy, progresivamente liberada, autónoma y creativa, América Latina es, con algunas excepciones, uno de los espacios más inspiradores a escala mundial.

África sigue siendo el continente explotado y marginado. Una y otra vez los países más avanzados no han cumplido sus promesas de ayuda y asistencia. En julio de 2005, el entonces primer ministro británico, Tony Blair, anunció, con gran dramatismo, que el momento de la "hermandad" con África había llegado. Una semana después, el presidente de Estados Unidos, George Bush, recordó que las circunstancias económicas globales no eran la más adecuadas y de nuevo se acallaron las canciones de Elton John en Trafalgar Square, de nuevo quedaron en nada las tonadas de "We are the World, we are the children". Un año más tarde, Tony Blair apareció con dos grandes magnates, Bill Gates y Warren Buffet, que anunciaron donaciones muy cuantiosas para África (en proyectos contra el paludismo, el SIDA, etc.). No tengo nada que objetar al mecenazgo cuando se apuesta por él *además* de la justicia y *no en lugar* de la justicia. Los Estados tienen que cumplir sus responsabilidades y sus acuerdos. Lo que sucede es que la "globalización" va recortando las alas del Estado–nación. Llegará un momento en que incluso su capacidad de arbitraje se hallará disminuida.

He dicho en muchas ocasiones que sería un gran negocio para Occidente si intercambiáramos con África su sabiduría por nuestros conocimientos técnicos. ¡He aprendido tanto del buen sentido y del desprendimiento, en particular de las mujeres de África! Desde África nos llegan los gritos del silencio: ojalá sepamos escucharlos a tiempo, antes de que China llegue a tener una excesiva influencia. A este respecto, el reciente Plan África del Gobierno español, que comprende la condonación de deuda externa y la formación profesional y capacitación de potenciales emigrantes, constituye una medida acertada.

Por cuanto antecede, es necesaria una consciencia global, para tener en cuenta, en sus distintas dimensiones, cómo transcurre la vida de cada ser humano, testigo consciente. Es necesario atreverse a conocer la realidad en profundidad, para poder transformarla cuando sea adecuado y oportuno. Si nos conformamos con apreciaciones epidérmicas, con percepciones que dependen de los focos y de la óptica de observación, podremos a lo sumo modificar las apariencias, pero no la realidad que subyace. Hay que atreverse a saber… y saber atreverse. Para poder cambiar, cuando proceda, lo que deba modificarse. Para cambiar uno mismo. Para ser uno mismo.

A los alarmantes aspectos de la realidad ya mencionados, considero apropiado añadir algunos apuntes, muy breves, sobre la situación del medio en que transcurre la vida humana: el medio ambiente y el cambio climático, la población mundial, los conflictos recientes, la situación económica.

*Medio ambiente y cambio climático.* Está enormemente condicionado por la producción y consumo energético y por el agua. El desafío del futuro está en cómo obtener energía renovable y cómo ahorrar energía para garantizar un desarrollo sostenible.

Los informes "científicos" que se oponían a las previsiones de las Naciones Unidas y de corporaciones científicas rigurosas sobre el cambio climático eran financiados por fundaciones de empresas petrolíferas: en 1979, la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos informó que las temperaturas globales podrían elevarse de 1.5 a 4.5 grados centígrados si los niveles de anhídrido carbónico se duplicaban. La Academia de Ciencias alertó sobre la necesidad de actuar con rapidez, para evitar puntos de no retorno.

En 1988 el Congreso de los Estados Unidos toma buena nota de estos resultados y el entonces senador Al Gore convoca una serie de audiencias sobre el cambio climático. En su testimonio ante el Congreso, el climatólogo de la NASA James Hansen concede una probabilidad del 99% a la hipótesis de que el aumento de la temperatura a escala global ya se esté produciendo. En 1989, se forma la Global Climate Coalition, integrada por Exxon y el Instituto Americano del Petróleo y otras industrias, para oponerse a cualquier iniciativa legislativa dirigida a corregir el cambio climático. En 1990 Fred Singer funda el Science and Environmental Policy Project (Proyecto Ciencia y Política Medioambiental) para desacreditar a través de campañas de amplio alcance la evidencia del calentamiento global. En 1998 la firma Exxon funda el Competitive Enterprise Institut (Instituto de Empresas Competitivas) y otros grupos para oponerse con todo tipo de argumentos a la validez del cambio climático producido por la actividad humana y se conoce que ha recibido aportaciones por valor de 19 millones de dólares.

En el año 2005, el periódico *The New York Times* informa que el oficial de la Casa Blanca Philip Cooney, que había sido persona muy activa en favor de las posiciones de la industria del petróleo, publica informes gubernamentales que disminuyen considerablemente la relación entre las emisiones de gases con efecto invernadero y el calentamiento global (Revkin, 2005). En este mismo año, el huracán Katrina pone de manifiesto de forma dramática la importancia de los cambios que se están produciendo en el clima. En el año 2006, los senadores Olympia Snowe y John D. Rockefeller IV critican el comportamiento de Exxon y le piden formalmente que cese su financiamiento a grupos "que han contribuido a la difusión de informes falsos" en relación al cambio climático.

Lo que es sorprendente es que, en cuanto se ha conocido la realidad de los "científicos" que se oponían a las previsiones basadas en el rigor, no haya habido una gran movilización de universidades y centros científicos para denunciar estas acciones totalmente irresponsables hacia el futuro en relación a las generaciones venideras y para pedir que se adopten las acciones punitivas acordes con tan gravísimas transgresiones.

A pesar del retraso en el desarrollo de las energías renovables producido por esta vil e impune estratagema, en los últimos años son esperanzadores los resultados obtenidos en: energía eólica, fotovoltaica y termosolar; energía marina; biomasa (residuos urbanos, forestales, algas…); producción de hidrógeno a partir de bacterias "sintéticas" y —hallazgo dado a conocer muy recientemente por el Centre for Research and Technology Hellas— a partir de agua sobrecalentada por un reactor solar de nuevo diseño; la posibilidad de lograr la fusión nuclear que representa el ITER; y la fisión más "limpia" que se produciría utilizando torio en lugar de uranio y plutonio.

Lo importante es salvaguardar al máximo el consumo de este auténtico liquido-joya que es el petróleo, base de toda la química orgánica, y crear actitudes cívicas de ahorro, de austeridad. Aunque no hubiera cambio climático, el "cambio energético" es imprescindible, porque todos los combustibles fósiles tienen "fecha de caducidad".

Consumo de agua por persona y día

| | |
|---|---|
| EEUU | 550 litros |
| Europa | 350 litros |
| España | 200 litros |
| Media de países en desarrollo | 8-10 litros |

Es necesario ahorrar agua. La generalización de prácticas de riego que eviten la inundación del terreno; el reciclaje del agua de consumo industrial; la conciencia ciudadana de que no debe desperdiciarse... pueden contribuir a esta labor. El agua, derecho humano. El agua, deber humano de atención y solidaridad. Quizás un día no lejano se transporte como hoy el petróleo o el gas.

Desarrollo "sostenible" es indisociable de justicia e inteligencia. Debe ir acompañado también de interacción, de la transferencia a los países en desarrollo de nuevas tecnologías de la energía y del agua. Son desafíos éticos, sobre todo para los países más adelantados.

También debemos prestar una mayor atención al suelo. Por ejemplo, si se lograra transferir el arroz al "sistema nitrogenosa", que es característico de las planta leguminosas y capta el $N_2$ directamente de la atmósfera, se produciría un ahorro extraordinario en abonos. Por otro lado, con el uso de especies transgénicas, se evitaría o reduciría el uso de plaguicidas.

*La población mundial.* En relación con la población mundial —de unos 6.300 millones de personas— el hecho más lacerante, que más urge resolver, es el genocidio silencioso, producto del desamor y del olvido, que representan más de 60.000 personas muriendo de hambre diariamente. En un informe reciente de la FAO se advertía que los afectados por el hambre se incrementaban en cuatro millones de personas más cada año. En la guerra de Irak se han invertido 600.000 millones de dólares en cuatro años, lo que permitiría evitar el hambre en el mundo durante 12 años (la FAO calcula que con 50.000 millones/año se podría nutrir adecuadamente la población mundial).

Hacia el año 2020 la tasa de crecimiento de la población mundial será la mitad de la de los años cincuenta a setenta del siglo pasado, y seguirá bajando, por lo que podría llegar a estabilizarse antes de finales de siglo XXI en torno a los 10.000 millones de personas. Todas ellas merecen unas condiciones de calidad de vida suficientes, de tal manera que su existencia no se halle permanentemente amenazada, que no se convierta en una lucha constante para sobrevivir.

*En la guerra de Irak se han invertido 600.000 millones de dólares en cuatro años, lo que permitiría evitar el hambre en el mundo durante 12 años*

Jean Ziegler, relator especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, ha escrito: "la muerte por hambre de cualquier niño no es una fatalidad, es un asesinato". No cabe duda de que el hambre es el arma más poderosa, de "destrucción masiva".

*Conflictos recientes.* Algunos ejemplos de conflictos recientes mal abordados y tratados, que demuestran la apremiante necesidad de unas Naciones Unidas respetadas por todos los países sin excepción:

- Kosovo: Primero se permitió, en contra de lo que se había establecido, la independencia de Eslovenia y Croacia. Después tuvo lugar un proceso de desmembración de la ex-Yugoslavia que culminó con la invasión de Kosovo, no autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como Director General de la UNESCO, condené en marzo y abril de 1999 lo que ha sido un gravísimo precedente, ya que otros países (en el Cáucaso, por ejemplo) podrían actuar, a partir de entonces, igual que la OTAN lo hizo, con intervenciones militares sin la anuencia de las Naciones Unidas. Tomarse la justicia por su cuenta es un disparate. Después de ocho años, con el costo extraordinario que representa la permanencia de las fuerzas

en Kosovo, nada se ha arreglado y la decisión de independencia unilateral constituye otro fracaso estrepitoso de la política exterior (si se la puede llamar así) de la Unión Europea.

▪ La guerra de Irak, basada en supuestos falsos y que pone de manifiesto los desmanes que pueden producir un liderazgo hegenómico, se ha cobrado ya la vida de 3.973 soldados de los Estados Unidos y dejado casi 29.300 heridos. el número de muertes iraquíes supera los 100.000, y los desplazados y afectados suman varios millones. En Afganistán la situación también es alarmante. A la vergüenza de Guantánamo se une la de Bagran a unos 60 km de Kabul, con alrededor de 800 prisioneros, casi el triple de los 275 que alberga Guantánamo.

▪ Colombia: La comunidad internacional debería prestar su apoyo para conseguir el final de las actuaciones de las FARC, de los paramilitares, narcotraficantes. Pienso en lo que me dijo el General Giap en Hanoi en 1993: "En las selvas y las ciudades la guerra tiene lugar árbol por árbol y casa por casa. Sólo es posible —como en Irak— la guerra desde el aire en territorios desérticos". Es pues, aconsejable que cuanto antes la palabra sustituya a las armas y se inicie un proceso que , contando exclusivamente con la ayuda militar norteamericana y los servicios de inteligencia de los Estados Unidos y de Israel, nunca podrá, por la propia naturaleza del conflicto que tanto sufrimiento ciudadano comporta, solucionarse.

▪ La guerra del coltan en el Congo. El 80% de las reservas mundiales del coltán (columbita-tantalita), están en África, la mayor parte en los territorios donde viven los kivus, en la República Democrática del Congo, en la zona limítrofe con Burundi, Ruanda y Uganda. Milicias hutus, tutsis y de diversa composición étnica se reparten esta zona y protagonizan una nueva guerra en los Grandes Lagos. Intereses de toda índole —económicos, políticos, raciales, geoestratégicos— convergen en este lugar. Al oro y la casiterita hay que añadir el coltán, esencial para las nuevas tecnologías de la comunicación y militar (se usa para fabricar teléfonos móviles y microprocesadores de los misiles). Es un conductor de energía capaz de soportar grandes cambios de temperatura. Algunas multinacionales occidentales controlan su extracción: a diario despegan muchos aviones pequeños desde el aeropuerto de Goma y otras pistas diseminadas por todo el territorio. Ruanda es uno de los principales exportadores de coltán, cuando su producción es mínima.

La solución a este problema ha de ser global y la comunidad internacional no puede permitir que el gobierno de Kinshasa fracase.

▪ Situación económica. No quiero entrar a considerar la situación económica y las grandes contradicciones que comporta. Otros autores lo harán con gran conocimiento. Pero sí quiero poner de manifiesto, como "botón de muestra", el reciente y sorprendente acontecimiento acaecido durante el mes de marzo 2008: la nacionalización del Northern Rock Bank.

Esta medida es de una incoherencia total: cuando las cosas van bien, las empresas privadas se reparten cuantiosos beneficios. Cuando van mal, es el Estado el que debe apresurarse a socorrerlas. "Quien erige el mercado en Juez Supremo, pide la intervención del Estado en circunstancias adversas", ha escrito Alfredo Pastor (2008). Por cierto, en la presente situación de crisis económica y encarecimiento de productos básicos, las empresas han anunciado beneficios récord en 2007. En este año, las compañías del IBEX-3 ganaron unos 49.200 millones de euros, un 15,7% más que en 2006. Para proteger el mercado, son necesarios impuestos, porque sin impuestos no hay Estado. *Estamos ante una crisis global del capitalismo.* El debilitamiento del Estado-nación es un hecho difícilmente reversible y deben, por tanto, adoptarse soluciones que devuelvan su protagonismo a Estados que han privatizado hasta la mayoría de los servicios públicos.

*El riesgo sin conocimiento es peligroso pero el conocimiento sin riesgo es inútil. Es imprescindible pasar de la palabra a la acción*

**Saber atreverse**

"No he de callar, por más que con el dedo, / ya tocando la boca huya la frente, / silencio avises o amenaces miedo./ ¿No ha de haber un espíritu valiente?", escribió Quevedo. Me gusta repetir que el riesgo sin conocimiento es peligroso pero el conocimiento sin riesgo es inútil. Es imprescindible pasar de la palabra a la acción.

¿Cómo? Mediante la movilización de la sociedad civil, mediante la implicación de la ciudadanía, que ha de pasar de una actitud impasible y resignada a convertirse en protagonista del otro mundo posible en el que sueña.

*Sociedad civil*

El porvenir dependerá en buena medida de la movilización de la sociedad civil, de la expresión del poder ciudadano.

La familia como comunidad básica de la sociedad, debe ejercer plenamente sus responsabilidades educativas, colaborando estrechamente con el profesorado de los centros docentes. Debe quedar muy claro que hasta la edad de la emancipación son los padres o tutores a quienes corresponde, en estrecha asociación con los maestros, proporcionar a sus hijos o tutelados una educación liberadora. Es frecuente ver a padres de familia muy críticos con la calidad educativa, cuando resulta después que cuatro de cada cinco padres (las madres son más cumplidoras) no asisten a las reuniones de padres de alumnos. La infancia es el momento que requiere mayor atención para adoptar unas actitudes, unos posicionamientos ante las distintas facetas de la vida que en momentos ulteriores de la trayectoria humana son ya muy difíciles de reconducir. Poco a poco, con constancia, debe conseguirse que el joven y el adolescente actúen con autonomía propia, que sean capaces de consultar pero que sepan discernir deliberadamente sin dejarse arrastrar por estilos, formas de vida y mensajes procedentes de lejanas instancias de influencia mediática que ahorman, que uniformizan, que gregarizan.

"Dirigir con sentido la propia vida" significa que cada uno establece sus propios derroteros. Medios para vivir pero, sobre todo, razones para vivir, como lúcidamente manifestó el obispo Helder Cámara. Que las urgencias —sobre todo las impuestas por una información omnipresente— no enmascaren en nuestra consciencia lo importante, lo que de verdad cuenta. *La civilización del bienestar no puede llegar a ocultar la civilización del deber.* De la acción debida, tenaz, constante, hacia los niños que merecen mucho más que baratijas y pasatiempos: merecen un mundo en paz. Un mundo de bienes materiales suficientes y de bienes espirituales, de amistad, de autoestima.

La familia resultante de la libertad y la voluntad de unión es perecedera pero es fuerte. Cuando vivir unidos —como en el caso de los pueblos— es una condición impuesta por la fuerza, la costumbre o la rutina, es una unión triste, aparente, sin vínculos afectivos.

Con la educación, es posible la liberación, el ser autónomos y libres de lastres, de prejuicios, de cortapisas.

## Ciudadanía plena

*"Pueden porque creen que pueden".*
Virgilio

Ciudadanos y no súbditos, con visión global actuando a escala local y utilizando en toda la medida de lo posible la nueva tecnología de la comunicación para estar en contacto con otros ciudadanos de otras partes del mundo, en continua interacción y para la participación no presencial.

Favorecer la educación para la soberanía personal, para que cada persona sea dueña de su destino. Es imprescindible, a este respecto, que las instituciones de educación superior tengan, además de una excelente capacitación para promover el aprendizaje permanente en los distintos ámbitos del saber, la doble función asesora y predictiva, aconsejando a los parlamentarios y gobernantes en aquellas materias que requieren un enfoque transdisciplinar y constituyéndose, además, en torre de vigía para señalar cuáles son los mejores rumbos hacia el futuro que anhelamos. La comunidad científica y académica debe ser la primera en ejercer plenamente la responsabilidad social que le incumbe, expresando su opinión, su asentimiento o disentimiento cuando corresponda.

*La comunidad científica y académica debe constituirse en torre de vigía para señalar cuáles son los mejores rumbos hacia el futuro que anhelamos*

Los ciudadanos viven en la ciudad. El gran poder del futuro se está concentrando en la ciudad. Las ciudades serán progresivamente los grandes núcleos de decisión política y de valor estratégico. Es más, son seguramente las ciudades las únicas que pueden favorecer el restablecimiento de la habitabilidad en el medio rural, porque será la nueva ciudadanía "local" la que, participando activamente en la gobernación de la ciudad, favorezca la función de los Estados y de su unión con otros formando, en pocos años, el nuevo mapa de poderes regionales. El nuevo mapamundi, porque el Estado-nación se ha debilitado progresivamente en favor de grandes consorcios multinacionales: los nuevos actores principales no son con frecuencia los Estados sino empresas supranacionales privadas.

Junto al debilitamiento de los Estados, el de las Naciones Unidas, en un tránsito, que debe revertirse a la mayor brevedad posible, de la cooperación multilateral a la unilateral, oligárquica o hegemónica.

La necesidad de las Naciones Unidas acaba de ponerse de manifiesto nuevamente en Kenia, donde la mediación de Kofi Annan, con los auspicios de la Organización, ha resultado ser crucial para que el presidente del país Kibaki y el jefe de la oposición Odinga, ahora primer

ministro, hayan llegado a un acuerdo de gobernación conjunta, deteniendo de este modo la terrible situación que se estaba desarrollando en este gran país africano. El trágico período poselectoral, con centenares de muertos, ha concluido. Es deseable que, en el futuro, se utilice la intervención de mediadores de esta naturaleza antes de que se produzcan tantos desmanes y victimas.

*Movilización. Poder ciudadano*

¿Como movilizar a la opinión pública para que movilice, a su vez, en un auténtico clamor popular, a la voluntad política?

Es necesario darse cuenta de la extraordinaria importancia que tiene la utilización, en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, de "Nosotros, los pueblos...." en lugar de referirse a los Estados o gobiernos. Debe reformarse ahora en profundidad el Sistema en su conjunto, de tal manera que la Asamblea General, con representación de los pueblos, pueda hacer frente a los grandes desafíos de nuestro tiempo.

La ministra de Medio Ambiente Cristina Narbona hablaba hace poco de la utilización, frente al arsenal militar, de las "armas de construcción masiva": la educación, la ciencia y la cultura; la palabra; el ejercicio pleno de los derechos humanos por una ciudadanía participativa que fragüe genuinas democracias. Sólo así es posible imaginar el desarrollo sostenible que hoy es apremiante.

De espectadores a actores. De la inacción a la implicación. De la indiferencia al encuentro. Frente al choque de civilizaciones, la alianza, fruto del diálogo y de la conciliación. Quienes son reticentes al cambio, han desacreditado una iniciativa que ya ha tenido, y está en sus comienzos, resultados favorables a escala mundial. En efecto, son muchas las culturas, ideologías, religiones, que ha percibido con claridad la actitud de quienes podrían ser oponentes, adversarios o incluso enemigos. En el Informe presentado por el Grupo de las Naciones Unidas que tuve el honor de presidir, al entonces Secretario General Kofi Annan, el 13 de noviembre de 2006 en Estambul, en presencia de los países copatrocinadores, España y Turquía, se detallan —es un Informe dirigido a la acción— todas las actuaciones que pueden favorecer el conocimiento recíproco, la eliminación de prejuicios, de estereotipos, de tal manera que se promueva la distensión, la serenidad, la conversación, el encuentro, la alianza. Los principales pilares sobre los que pueden construirse estos puentes entre distintas concepciones y estilos de vida son la educación, el intercambio e igualdad de oportunidades por parte de la juventud; la integración

de los emigrantes (que se aleje de los intentos de asimilación) y la colaboración de los medios de comunicación facilitando el "encuentro" de civilizaciones en lugar de contribuir a la colisión que había previsto Samuel Huntington. La alianza es, ha sido ya, antídoto del choque.

Todos diversos —la diversidad es nuestra gran riqueza— pero unidos por unos valores universales, que son nuestra fuerza.

Diversidad y unidad, facilitando el conocimiento recíproco y evitando posiciones dogmáticas, intransigentes, excluyentes, impositivas. Es el mutuo conocimiento el que fomenta el respeto y ahuyenta el odio, el rencor, la animadversión. Evita actitudes extremistas y de ciega dependencia sectaria, actitudes unidas a la ignorancia y el pavor que llevan con frecuencia a la inmolación, marionetas movidas por turbias manos de mentes enfermizas.

*Todos diversos, la diversidad es nuestra gran riqueza, pero unidos por unos valores universales, que son nuestra fuerza*

La Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de 2001 nos da las claves para la acción: "La cultura debe ser considerada como el conjunto de los rasgos distintivos y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (...). El respeto de la diversidad de las culturas, la tolerancia, el diálogo y la cooperación, en un clima de confianza y de entendimiento, están entre los mejores garantes de la paz y la seguridad internacionales (...). Fuente de intercambios, de innovación y de creatividad, la diversidad cultural es, para el género humano, tan necesaria como la diversidad biológica para los organismos vivos (...). Las políticas que favorecen la inclusión y participación de los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz".

Poder ciudadano: la experiencia adquirida en tantas vidas constituye el más formidable acúmulo de "saber hacer" pero es, en general, un tesoro que permanece incógnito, no utilizado. "Sí, podemos", es un gran acicate a la "esperanza activa", que no pierde comba. Como en el verso del obispo Pere Casaldáliga: "Hablemos del tiempo, hermanos,/antes de que sea en vano/ llorar un día perdido,/ un surco sin nuestro grano,/ un canto sin nuestra vida,/ un remo sin nuestras manos".

## A modo de conclusión

"Ningún desafío se halla
más allá de la capacidad creativa
de la especie humana"
*John F. Kennedy, junio de 1963*

La conciencia global, que irá calando progresiva y rápidamente en un gran número de habitantes de la Tierra, hará que se adopten medidas relativas al medioambiente. Pero… ¿y la gente? Este es el gran reto. La solución está en redistribuir, en imaginar nuevas soluciones para los nuevos problemas.

A escala mundial, "el Foro Social Mundial representa la inmensa riqueza de las diferencias y el deseo verdadero por un mundo mejor", ha escrito Roberto Savio. Es necesario alcanzar a los todavía inalcanzados, dar oportunidades por igual a todos los seres humanos. Es imperativo que la democracia sea social pero para ello no podemos permanecer callados, silenciosos, cobardes, siendo conscientes y estando bien informados. Gracias al poder ciudadano se logrará la revolución "espiritual" en la que soñaba Federico García Lorca en abril de 1936: "El día en que el hambre desaparezca, va a producirse en el mundo la explosión espiritual más grande que jamás conoció la humanidad. Nunca jamás se podrán figurar los hombres la alegría que estallará el día de la Gran Revolución".

Esta "gran revolución" sólo pueden protagonizarla, pacíficamente, las jóvenes generaciones. Hoy vemos con frecuencia jóvenes indiferentes, espectadores, influidos por el poder mediático, abocados al consumo sin gozo. Ellos son nuestro gran compromiso. Ellos deben constituir el gran poder ciudadano para el cambio.

A escala nacional, el Pacto de Estado Contra la Pobreza de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, promovido por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo en España, suscrito el 19 de diciembre de 2007 en Madrid, constituye un paso importante. También lo fue, en el ámbito educativo, la Ley 27/2005, de 30 de noviembre, para el Fomento de la Educación y la Cultura de la Paz, "reconociendo el papel absolutamente decisivo que juega la educación como motor de evolución de una sociedad", aunque las reacciones a todo cambio sigan, con todo tipo de argucias, oponiéndose al cumplimiento de las leyes que podrían afectar la imparable insumisión de los ciudadanos al poder arbitrario.

En otro orden de cosas, en Brasil, Roberto Mangadeira Unger, ministro de Asuntos Estratégicos, el "ministro de las ideas", estima que el futuro se halla en las pequeñas empresas. "Una ampliación rápida del crédito a los productores más modestos y una red descentralizada de centros de apoyo técnico podrían contribuir a ampliar la clase media desde abajo. Sería una auténtica revolución en la economía brasilera".

"*La verdad incómoda*" ha representado un gran revulsivo del adormecido cuerpo social, alcanzado su impacto a las esferas del poder que, aunque con tibieza, está adoptando medidas. Hay que hacer constar la diferencia esencial entre los aspectos ecológicos y antropológicos, ya que estos últimos representan la suma de individuos singulares e irrepetibles. El inicio de la "normalización" de la extensión de la capa de ozono constituye un buen ejemplo al respecto: el "agujero" se redujo en 2007 en un 15% con respecto al año anterior. En la naturaleza, pueden utilizarse porcentajes. No en el caso de la gente, ya que cada vida es única y, en consecuencia, la sociedad debe velar por el bienestar de todos sus integrantes. Recuerdo cuando, en los años sesenta, propuse a la Dirección General de Sanidad un Plan de de Detección de Enfermedades Metabólicas que cursan con gravísimo deterioro mental, pero que pueden evitarse si se actúa rápidamente después del nacimiento, ya que la madre suple las deficiencias del feto durante la vida intrauterina. Cuando me dijeron que eran situaciones patológicas de escasísima incidencia contesté que en la salud no pueden aplicarse porcentajes porque para la persona o la familia a la que afectan la probabilidad representa el 100%.

Ahora, por tanto, ¡alerta humana!, más importante que la del medio ambiente. Acabamos de ver, en algunos ejemplos bien representativos, la actual situación del mundo y la imperiosa necesidad de procurar cambios inspirados en principios universales. *De nada serviría lograr detener el deterioro del medio ambiente si no se puede, simultáneamente, asegurar una calidad de vida mínima a los seres humanos.* Es necesaria esta conciencia global, con valores comunes, para lograr una ciudadanía mundial que permita transitar desde la amenaza de destrucción masiva a la masiva esperanza de quienes sienten que, finalmente, pueden ser los artífices de su destino común. Concientes, comprometidos, implicados, involucrados.

Sí, "Nosotros, los pueblos…", con un número creciente de mujeres en posiciones de toma de decisión. La presente sociedad, predominantemente masculina, debe pasar a ser representativa de la paridad biológica porque, además, la mujer tiene un sentido inherente de defensa de la vida, de aparcar el uso de la violencia, de intentar situar en primer lugar la existencia digna.

“Ah! Si la palabra/contenida/pudiera ser/ liberada/ con que fuerza llegaría!”, escribí hace algún tiempo en relación a la urgente expresión del poder ciudadano que, ahora, ya puede participar de forma no presencial. Debemos “capacitarnos” como ciudadanos proactivos, tenemos que “facultarnos” para fundar y consolidar democracias auténticas a escala local, regional y global (Naciones Unidas).

A este respecto, es particularmente importante unir a los “grupos de pensamiento” de todo el mundo (Foro Social Mundial, Foro Político Mundial, Club de Roma, etc.) para que *la voz de la sociedad civil se exprese con toda la firmeza y sea capaz de movilizar la voluntad política de los gobernantes*. Gobernantes que serán progresivamente conscientes de que su permanencia dependerá de la “nueva voz del pueblo”, que se niega a las formalidades democráticas habituales si su voz no es atendida, si sus propuestas no son discutidas, si su palabra no es escuchada.

Este año se cumple el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, seguramente el evento más relevante del siglo XX. Con este motivo, UBUNTU, Foro Mundial de Redes de la Sociedad Civil, acaba de difundir un comunicado en favor de todos los derechos humanos que tienen que ver con el derecho supremo a la vida: derecho a la paz, al desarme, al agua, a la alimentación.

*Es tiempo de acción.* De ver los invisibles y hacer los imposibles. Un nuevo mundo es factible, como preludio del que, en una perspectiva de futuro, ha escrito Jacques Attali (2007): “Hacia el año 2060 nuevas fuerzas, altruistas y universalistas, que empiezan a actuar hoy, tomarán el poder mundialmente, movidos por necesidades ecológicas, éticas, económicas, culturales y políticas (…). Estas fuerzas conducirán progresivamente a un nuevo equilibrio, esta vez planetario, entre el mercado y la democracia: la “hiperdemocracia”. Instituciones mundiales y continentales organizarán entonces gracias a las nuevas tecnologías, la vida colectiva. Harán posible el nacimiento de una inteligencia universal, aunando las capacidades creativas de todos los seres humanos (…)”

Por todo ello, es necesario disponer de tiempo para reflexionar, para imaginar, para innovar. Es urgente, en palabras de María Novo, *la reapropiación del tiempo* para diseñar un futuro distinto. El futuro puede escribirse, el pasado sólo describirse. Hacer posible un futuro a la altura de la dignidad humana constituye el compromiso supremo de la humanidad. En pocos años, los Ministerios de Defensa (antes llamados “de Guerra”) serán “Ministerios de Paz”, porque su misión permanente (no esporádica como hasta ahora) será contribuir a construir y consolidar la paz, al tiempo que se está preparando para, si fuera necesario, unir sus fuerzas a las de las Naciones Unidas.

En resumen, ésta es la situación de la gente: muchos viven mal porque carecen de casi todo; algunos viven mal porque poseen demasiado; otros, desencantados o pusilánimes, han desconectado y dejan pasar el tiempo. Pero cada vez son más, y ahí radica nuestra esperanza, los que quieren favorecer rápidamente el tránsito desde la fuerza a la palabra y desde la palabra a la acción. Y serán más, muchos más si, además de enterarse a través de diversas informaciones de la situación de la gente en el mundo, ven —a través de un buen documental— cómo viven, en condiciones inadmisibles moralmente, tantos coterráneos. Y el amor, la solidaridad, los impulsarán a la acción.

Porque conocerán una verdad más incomoda todavía que la del medio ambiente: cómo viven tantos seres humanos, iguales todos en dignidad, y con los que debemos comportarnos según establece el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como buenos hermanos.

## Referencias bibliográficas


Attali,. Jacques (2007), *Breve historia del futuro*, Barcelona, Paidós

Beinstein, Jorge (2008) Más allá de la recesión. En el comienzo de la segunda etapa de la crisis global, en *América Latina en movimiento*, 11 de febrero de 2008, disponible en <http://alainet.org/active/22090&lang=es>

Centre for Research and Technology Hellas: <http://www.certh.gr/root.en.aspx>

Competitive Enterprise Institute: <http://cei.org/>

Comisión Internacional sobre la Educación del siglo XXI (1995) *La educación encierra un tesoro*, [Internet] Santillana-Unesco. Disponible desde <http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF>

CONGDE (2007) *Pacto de Estado contra la Pobreza*. Disponible desde <http://www.sinexcusas2015.org/un_files/middleframe_files/Por%20que%20un%20pacto%20de%20estado.pdf>

La Carta de la Tierra (2000) <http://www.cartadelatierra.org/files/charter/charter_es.pdf>

Ley para el fomento de la educación y la cultura de paz. Disponible desde <http://www.boe.es/boe/dias/2005/12/01/pdfs/A39418-39419.pdf>

ONU (1945) *Carta de las Naciones Unidas* [Internet]. Disponible desde <http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/ch-cont_sp.htm>

Pastor, Alfredo (2008) Entre la espada y la pared económicas, disponible desde <http://www.dialogociudadano.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2157&Itemid=79>

Revkin, Andrew C. (2005) Bush Aide Softened Greenhouse Gas Links to Global Warming [Internet], en *The New York Times*, 8 de junio de 2005. Disponible en <http://www.nytimes.com/2005/06/08/politics/08climate.html?ei=5090&en=22149dc70c0731d8&ex=1275883200&adxnnl=1&partner=rssuserland&emc=rss&adxnnlx=1207250316-uhl05DkM8sseTT9FZzOL0A>

Science and Environmental Policy Project: <http://www.sepp.org>

UBUNTU <http://www.ubuntu.upc.edu/index.php?pg=1&lg=esp>

UNESCO (1945) *Constitución de la UNESCO*. Disponible desde <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>

UNESCO (1989) *El Manifiesto de Sevilla sobre la Violencia. Preparar el terreno para la construcción de la paz*. [Internet]. Disponible desde <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000943/094314so.pdf>

UNESCO (1994) *Declaración sobre el papel de la religión en la promoción de una cultura de paz* [Internet]. Disponible desde <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/religion.htm>

UNESCO (1995) *Declaración de principios sobre la tolerancia* [Internet]. Disponible desde <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13175&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>

UNESCO (1997) *Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos* <http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=2516&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>

UNESCO (1999) *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz* <http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf>

UNESCO (2001) *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*. Disponible desde <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>

UNESCO (2002) *Decenio Internacional de la Cultura de Paz y no violencia para los niños del mundo* <http://www3.unesco.org/iycp/kits/Resolutions%20UN/sp_57_6.pdf>

# La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción

*Manuela Mesa*

*Directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz*

Desde el final de la Guerra Fría aumentó el número de conflictos armados de carácter interno y ello ha supuesto un notable incremento de las víctimas civiles, ya que a menudo han sido objetivo deliberado de la violencia. Estos conflictos han puesto de manifiesto las limitaciones de los instrumentos políticos, normativos e institucionales de la comunidad internacional para evitar el estallido de la violencia y asegurar la protección de las víctimas, más allá del envío de ayuda humanitaria y del establecimiento de operaciones de paz una vez que las hostilidades han cesado. Estas carencias han sido especialmente graves cuando se han producido casos de genocidio y crímenes contra la humanidad. A pesar de que se ha gestado un amplio consenso sobre la importancia de prevenir estas situaciones, y de intervenir para evitar que conduzcan a crímenes masivos, que se ha traducido en importantes cambios en la doctrina y las normas de derecho internacional aplicables, no se ha conseguido todavía pasar de las palabras a la acción.

En los últimos años es en el seno de Naciones Unidas en el que se han producido los avances más importantes en la prevención de conflictos y la construcción de la paz, tanto en lo relativo a los conceptos y los principios, como al marco normativo, si bien existen otras instituciones –entre ellas, la Unión Europea, en el marco de su Politica Exterior y de Seguridad Común– que han incorporado ambas cuestiones en su campo de acción. En el marco más amplio de la construcción de la paz, la prevención de conflictos pretende identificar procesos y situaciones de crisis latente o potencial, o en proceso de agravamiento, y responder con antelación suficiente para evitar el estallido del conflicto abierto y violento o, en todo caso, lograr su pronta resolución, sin olvidar los esfuerzos para evitar su posible reaparición si no se logra consolidar el proceso de paz. Desde diferentes ámbitos se ha venido desarrollando un considerable pensamiento y doctrina sobre las actuaciones y enfoques que se deben asumir en la prevención de conflictos y la construcción de la paz en las diferentes etapas del ciclo de los conflictos, antes de su aparición, una vez que se ha desencadenado, y con posterioridad al mismo. El conjunto de esos enfoques, instrumentos y medidas se orientan al objetivo general de garantizar la paz y la seguridad, y este es uno de los cometidos principales de Naciones Unidas. También otras instituciones y organizaciones han trabajado activamente en el concepto y práctica de la prevención de conflictos como los organismos regionales –Unión Africana, Organización de Estados Americanos, y en particular, la Unión Europea y la Comisión Europea–, y las redes de prevención de conflictos como la Conflict Prevention Network (CPN), una red informal integrada por países donantes y agencias y programas de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil.

*En el seno de Naciones Unidas se han producido avances importantes en la prevención de conflictos y la construcción de la paz, tanto en los conceptos y principios como en el marco normativo*

En este capítulo se analizarán los avances que se han realizado en el ámbito de la prevención de conflictos y la construcción de la paz en el marco de Naciones Unidas y su articulación con diversas iniciativas de la sociedad civil. Se hará un balance de las principales iniciativas que se han llevado a cabo para incluir la prevención de conflictos como uno de los ejes de acción de Naciones Unidas y se presentará una de las propuestas que está siendo impulsada por organizaciones de la sociedad civil en distintos lugares del mundo y que se refiere a la creación de un Servicio de Paz en Naciones Unidas para intervenir en caso de genocidio, denominada United Nations Emergency Peace Service (UNEPS) y el Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC).

**Naciones Unidas, la prevención de conflictos y la conformación de la "Agenda de Paz" (1992)**

En enero de 1992, el Consejo de Seguridad se reunió por primera vez en el nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, y en su declaración final se invitó al entonces Secretario General, Boutros Ghali a preparar un análisis y recomendaciones para fortalecer y hacer más eficientes las capacidades de Naciones Unidas en la diplomacia preventiva, y en las operaciones de imposición y mantenimiento de la paz. Respondiendo a ese mandato, en junio de 1992 el Secretario General emitió el informe *Una Agenda para la Paz*,(A/47/277, S/24111) que supuso un paso importante en la conceptualización de la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Este informe introdujo una taxonomía de conceptos y enfoques que desde entonces han sido una referencia clave en este ámbito: la diplomacia preventiva, que abarca las medidas destinadas a evitar las controversias entre dos o más partes, y a impedir que las tensiones existentes devengan en conflictos violentos; las operaciones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), que se refieren a la presencia de Naciones Unidas sobre el terreno, con el consentimiento de las partes interesadas y que normalmente suponen el despliegue de personal militar o policial; las operaciones de imposición de la paz (*peace-making*), que abarcan todas las acciones para lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, esencialmente por medios pacíficos como los previstos por el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas; y la construcción de la paz (*peace-building*), un concepto más amplio que abarca todos las anteriores y se refiere a las acciones para alcanzar una paz estable y duradera y la prevención de conflictos.

Este informe proporcionó un importante impulso a los argumentos a favor de la adopción de una política global de prevención de conflictos por parte de la comunidad internacional y orientó las transformaciones que ha experimentado Naciones Unidas en este campo. Algunos de estos planteamientos se complementaron en 1994, con la *Agenda para el Desarrollo* (A/48/935) que resaltó la relación entre desarrollo y paz y la importancia de promover el desarrollo económico y social como base para una paz duradera. En enero de 1995, como motivo de la celebración del cincuentenario de Naciones Unidas, el Secretario General publicó un *Suplemento al Programa de Paz* (A/50/60) en el que se revisan algunos de los problemas que habían surgido en la aplicación de la *Agenda para la Paz*. Uno de ellos es la dificultad para intervenir en situaciones de conflicto cuando una de las partes es renuente a aceptar la ayuda de las Naciones Unidas. La diplomacia preventiva no se puede imponer y por lo tanto tiene sus límites. Otra se refiere al control y seguimiento de las sanciones en el caso de las organizaciones regionales. Algunos gobiernos se resisten por motivos de soberanía o de intereses económicos a aceptar el despliegue de observadores internacionales

para investigar las presuntas violaciones perpetradas por esos gobiernos o por sus nacionales. Más díficil aún es evaluar el efecto de las sanciones sobre la situación en conflicto. También se mencionan las dificultades para la financiación de las misiones sobre el terreno para realizar actividades de diplomacia preventiva. Y por último se propone la creación de una fuerza de reacción rápida, que se desplegaría cuando existiera una necesidad urgente de tropas y serían adiestradas conforme a unas normas y procedimientos operacionales comunes. Esto permitiría superar algunas deficiencias aparecidas en las operaciones de mantenimiento de la paz mencionadas en el informe (A/50/60: parágrafo 44). Como veremos esta iniciativa se irá configurando con el paso del tiempo en UNEPS (United Nations Emergency Peace Service).

*La prevención de conflictos es una opción preferible para quienes sufren las consecuencias de la guerra y es además menos costosa para la comunidad internacional que una acción militar*

**La Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales (1994)**

Con el fin de consolidar el concepto de prevención de conflictos, el antiguo Secretario de Estado estadounidense Cyrus Vace y el Presidente de la Carnegie Corporation, David Hamburg, establecieron y presidieron en 1994 la *Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict* (La Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales). En 1997 se publicó el informe final, que supuso un avance importante en el propio concepto de prevención de conflictos al introducir una distinción clave entre prevención "operativa" y prevención "estructural". La prevención operativa se refiere al conjunto de medidas políticas, diplomáticas, económicas y militares aplicables a corto plazo ante una situación de violencia inminente. La prevención estructural incluye aquellas medidas de medio y largo plazo orientadas a evitar que surja un conflicto violento, o vuelva a producirse (Carnegie Commission, 1997: 5-6). Además de estas precisiones, la Comisión ofreció una serie de recomendaciones a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional para reforzar las capacidades en el ámbito de la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

El trabajo de la Comisión tuvo un gran impacto en Naciones Unidas, especialmente tras la llegada de Kofi Annan como Secretario General. El informe fue presentado en las Naciones Unidas y se convocó una reunión del Consejo de Seguridad cuyo tema central fue la prevención de conflictos. Se planteó la necesidad de pasar de "una cultura de la reacción a una cultura de la prevención" (Annan, 1999).

La propia Asamblea General de Naciones Unidas había insistido antes de la publicación de este informe en la necesidad de que Naciones Unidas contase con los recursos y las herramientas nece-

sarias para una prevención efectiva de los conflictos. Ese planteamiento se recogía en la “Declaración del Milenio”, aprobada en septiembre de 2000 por una amplísima mayoría de los Estados miembros. En esa declaración también se afirmó de forma explícita la necesidad de una mayor cooperación y coherencia en las políticas para resolver los problemas de paz y desarrollo de los organismos multilaterales, incluyendo las instituciones de Bretton Woods (Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000).

**El “Informe Brahimi” sobre operaciones de paz (2000)**

La recomendación antes citada también fue formulada por el informe sobre Operaciones de Paz realizada por el ex-Ministro de Asuntos Exteriores de Argelia, Lakhdar Brahimi, por encargo del Secretario General, Kofi Annan (Naciones Unidas, 2000: A/55/305-S7200/809). El informe comienza diciendo que "durante la última década las Naciones Unidas han fracasado repetidamente en superar el reto de proteger a los pueblos de la guerra” y que "hoy día la situación no ha mejorado". El Panel señala que la "visión compartida" de unas Naciones Unidas más eficientes en el futuro, "que puedan proporcionar una ayuda mas sólida a la comunidad, al país o a una región, para alertar de un conflicto y para terminar la violencia (...) unas Naciones Unidas que no tengan sólo la voluntad, sino también la habilidad para cumplir con su gran promesa, justificando así la confianza que han puesto en ella la gran mayoría de los seres humanos".

El Panel incluía a miembros de los seis continentes con amplia experiencia en asuntos humanitarios, en el desarrollo y la labor policial, así como en el aspecto militar del mantenimiento de la paz. El informe emitió distintas recomendaciones para reformar las estructuras administrativas de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. En particular, se hacía un llamamiento para establecer estrategias más efectivas para la prevención de conflictos y destacaba que la prevención es "una opción preferible para quienes sufren las consecuencias de la guerra, alternativa que además es menos costosa para la comunidad internacional que una acción militar, que la asistencia humanitaria de emergencia o que la reconstrucción después de una guerra". También se recomendaba una amplia reestructuración del Departamento de las Operaciones de Paz; el establecimiento de una nueva unidad de información y análisis estratégico a disposición de todos los departamentos de las Naciones Unidas implicados en la paz y la seguridad; la creación en la sede de la ONU de un grupo de trabajo integrado para planificar, desde su inicio, cada una de las misiones de mantenimiento de la paz; y lograr un uso más sistemático de las nuevas tecnologías.

La puesta en marcha de la propuesta requería de la decisión política, financiera y operacional por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Panel recomendó un incremento de las contribuciones para fortalecer al personal de apoyo a las operaciones de paz en la sede de las Naciones Unidas.

### La Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía del Estado (2001)

*La obligación primaria del Estado es proteger a la población de las violaciones graves de los derechos humanos*

El genocidio en Ruanda y las crisis en Somalia, Bosnia y Kosovo y la actuación de Naciones Unidas y de las operaciones de paz en esas crisis llevaron a constatar que el derecho internacional tradicional, basado en mayor medida en la protección de los derechos soberanos de los Estados que en la protección de los derechos humanos, no proporcionaba respuestas satisfactorias cuando los Estados no eran capaces de proteger a sus civiles o bien eran responsables directos de las matanzas. De igual manera, señalaron también las limitaciones de las misiones de paz de Naciones Unidas en esos escenarios, lo que como se indicó había llevado a Naciones Unidas a realizar una amplia revisión de las mismas a través del *Informe Brahimi* de 2000. Todos esos acontecimientos suscitaron un intenso debate sobre el denominado "derecho de injerencia humanitaria", un concepto que ya se había planteado anteriormente. La necesidad de prevenir estos crímenes contra la humanidad llevó a desarrollar el principio de la Responsabilidad de Proteger. En septiembre de 2000, con el respaldo del Gobierno canadiense, se estableció la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía del Estado, de carácter independiente e integrada por expertos de todo el mundo, que incluía consultas con sectores muy diversos. El resultado de sus trabajos fue valorado muy positivamente y el informe, que llevó como título *La Responsabilidad de Proteger,* se convirtió en el documento de referencia en las cuestiones relacionadas con los principios y procesos de la intervención (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001). La Comisión proponía un cambio en el contenido del debate y en el enfoque, basado en la responsabilidad de proteger frente a un supuesto "derecho de injerencia". Se planteaba que la obligación primaria del Estado es proteger a la población de las violaciones graves de los derechos humanos, aunque en caso de que éste no fuera capaz de ejercer esa protección, o estuviera cometiendo los crímenes, entonces prevalecería la responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional de actuar. En particular, se estableció que no existiría injerencia —y por lo tanto, no se quebrantaría ni el principio de no intervención, ni el de soberanía del Estado— dado que el propio Estado afectado estará incumpliendo las obligaciones inherentes al principio de soberanía en lo que respecta a la vida y la dignidad de su ciudadanía, y el propósito de

la intervención sería la salvaguarda de un principio más importante: el derecho a la vida y la prevención del crimen de genocidio. También se estableció que el objeto de la intervención sería la protección humana, no siendo posible hablar de una actuación "humanitaria" en el sentido estricto del término, pues los principios de imparcialidad y neutralidad propios de la acción humanitaria no serían aplicables en una situación en la que, en casos extremos, sería necesario recurrir a medidas coercitivas y al uso de la fuerza contra aquellos que practican la violencia genocida. La Comisión estableció reglas y procedimientos claros para asegurar que una eventual intervención de protección humana respondiera a ese objetivo, y el principio de Responsabilidad de Proteger no fuera una coartada para legitimar intervenciones en "Estados frágiles" o para encubrir otro tipo de motivaciones.

Finalmente, la Comisión no se limitó a debatir la legalidad y la legitimidad de la intervención y del uso de la fuerza, afirmando que el principal componente del principio de Responsabilidad de Proteger es la responsabilidad de prevenir, tanto por parte del Estado concernido, como de la comunidad internacional, y abordó, además, la responsabilidad de reconstruir una vez que hubiera cesado la violencia.

**Prevención de Conflictos Armados: Informe del Secretario General de la ONU (2001)**

Siguiendo los debates y la cooperación entre el Secretario General, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, éste presentó en 2001, su primer informe completo sobre la prevención de conflictos armados (Naciones Unidas, 2001). Este informe enfatizaba la distinción introducida por la Comisión Carnegie entre una prevención operacional y otra de tipo estructural. Resaltaba la prevención de conflictos como una de las principales obligaciones de los Estados miembros contenida dentro de la Carta de las Naciones Unidas y proponía que la prevención de conflictos fuera uno de los diez principios rectores en la futura reforma de las Naciones Unidas. Se enfatizó la importancia de la apropiación nacional de una estrategia preventiva en el corto y largo plazo y se incluyó al sector privado, como uno de los actores. También se subrayó la necesidad de una mayor colaboración entre Naciones Unidas, las organizaciones regionales, los gobiernos y la sociedad civil. Asimismo se destacó la importancia de los enfoques multisectoriales en la prevención de conflictos, especialmente los relacionados con la infancia y el género. El Informe ofreció una visión pragmática y un marco de referencia para el cambio de una "cultura de reacción" a una "cultura de prevención".

En noviembre de 2001, en su primer gran discurso tras los atentados del 11-S, Kofi Annan declaró la prevención de conflictos como una de las cuatro prioridades del futuro trabajo de la Organización (A/56/PV.44). El Departamento de Asuntos Políticos (DPA) se ocuparía de asegurar la coordinación entre los departamentos y las agencias de Naciones Unidas con el fin de desarrollar la capacidad operativa y de incorporar la prevención de conflictos en los programas de desarrollo y gobernabilidad. Así, el Banco Mundial estableció una Unidad de Prevención de Conflictos y Reconstrucción y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) transformó la sección de emergencias en una Oficina para la Prevención de Crisis y Recuperación, que se ocuparía del análisis de los conflictos y de desarrollar mecanismos de alerta temprana, asi como de la reforma de los sectores de justicia y seguridad y de la reintegración de ex-combatientes (PNUD, 2001).También se creó una unidad de trabajo inter-agencias que fue enviada a África Occidental para el desarrollo de acciones preventivas con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), además de la creación de Oficinas de Apoyo para la Construcción de la Paz en Liberia, Guinea-Bissau, la República Centroafricana y Taykistán con el fin de integrar los esfuerzos de construcción de la paz y la prevención de conflictos. En noviembre de 2003, el PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos establecieron un programa conjunto sobre prevención de conflictos en siete países de "alta tensión". El papel de alerta temprana de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) fue consolidado a través de sendas resoluciones del Consejo de Seguridad en 2001 (S/RES/1366/2001) y de la Asamblea General en 2003 (A/RES/57/337), que dieron a OCHA un claro mandato de compilación y análisis de datos que permitan prever potenciales crisis humanitarias y reclamar la atención de los organismos de Naciones Unidas, en especial del Consejo de Seguridad (Wolter y Müller, 2005). Se intentó elaborar estrategias más integrales para la prevención, a partir del denominado "Marco Interdepartamental de Coordinación sobre Alerta Temprana y Acción Preventiva". Este equipo reunió a todos los departamentos, programas, fondos y agencias especializadas, junto con el Banco Mundial, para compartir información y análisis y elaborar las estrategias multidisciplinares que Naciones Unidas llevaría a cabo (Rubin, 2005: 5).

*La comunidad internacional tiene la responsabilidad de proteger a la población, incluso recurriendo al uso de la fuerza*

Coincidiendo con el décimo aniversario del genocidio de Ruanda, el Secretario General presentó su Plan de Acción Contra el Genocidio y nombró Asesor Especial para la Prevención del Genocidio a Juan Méndez. (SG/SM/9245). La función del Asesor Especial es recoger información alertar al Secretario General y al Consejo de Seguridad sobre violaciones masivas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que tuvieran origen en diferencias étnicas o raciales y que pudieran conducir a un genocidio. Este nombramiento permitía consolidar los avances logrados en la prevención de con-

flictos. Desde septiembre de 2007, Francis Deng sustituyó en este cargo a Juan Méndez.

## Avances en la Cumbre Mundial de 2005: la Comisión de Consolidación de la Paz

En el marco del proceso preparatorio de la Cumbre Mundial de 2005 "Cumbre del Milenio + 5", y con la iniciativa del Secretario General de la organización Kofi Annan, se inició un proceso de reflexión y búsqueda de consensos sobre la reforma del sistema de seguridad colectiva y la agenda del desarrollo que respondía, en parte, al intenso debate sobre el futuro de Naciones Unidas suscitado por la actuación unilateral de Estados Unidos tras los atentados del 11-S, la guerra de Irak, y las nuevas amenazas transnacionales planteadas por Al-Qaeda.

Con relación a la paz y la seguridad, se elaboró el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, con propuestas concretas para lograr un Consejo de Seguridad más representativo, legítimo y eficaz y revisar las normas relativas al uso de la fuerza, en relación con la legítima defensa, a los "ataques anticipatorios" y con fines de protección humana (Naciones Unidas, 2004). Respecto a este último supuesto, el informe se basó en textos anteriores sobre la "intervención humanitaria" y los límites de la soberanía estatal ante el genocidio y la "limpieza étnica". Ante ellas, la comunidad internacional tendría la "responsabilidad de proteger" a la población, incluso recurriendo al uso de la fuerza. Por último, respecto a los objetivos de desarrollo, se llevó a cabo el "Proyecto del Milenio", con propuestas concretas para la reducción de la pobreza (Sachs 2005). Este último planteó el vínculo entre la reducción de la pobreza y la seguridad global: "Que se logre alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio debería estar fundamentado principalmente en los esfuerzos internacionales para alcanzar el fin de la violencia, la inestabilidad y el terrorismo".

Con estos antecedentes, el Secretario General presentó en marzo de 2005 el documento *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos (A/59/2005)*, que constituye un amplio programa de reforma para ser debatido en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General, la "Cumbre del Milenio + 5", convocada en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005. Este documento constata que la globalización y la creciente interdependencia que ello supone incrementan la necesidad de un multilateralismo eficaz; que los atentados del 11-S y la amenaza del terrorismo global reclaman una visión integrada de la seguridad colectiva y del fortalecimiento de Naciones Unidas; y que

pobreza, desarrollo y seguridad son problemas interrelacionados: "Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la 'causa' de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia. Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar" (Naciones Unidas, 2005; Annan, 2005). Partiendo de esa constatación, el documento planteaba propuestas concretas en tres grandes ámbitos: desarrollo, seguridad colectiva y derechos humanos, que en muchos ámbitos –como la reforma del Consejo de Seguridad– requerían enmiendas a la Carta de Naciones Unidas.

*No tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos*

No es objeto de este capítulo hacer un análisis exhaustivo de los resultados de la cumbre, en los que hay más sombras que luces en lo referido a la prevención de conflictos y la construcción de la paz (Sanahuja, 2006). Por ejemplo, no se produjo ningún avance en lo referido a la reforma del Consejo de Seguridad ante el veto de Estados Unidos, la Federación Rusa y China. La sección del borrador de la Declaración final referida a desarme, control de armamentos y no proliferación –otra cuestión crucial en cuanto a la prevención de los conflictos y la construcción de la paz– tuvo que ser suprimida en su totalidad debido a las diferencias existentes entre los Estados miembros en cuanto a la crisis del régimen de no proliferación.

Pese a los magros resultados que tuvo esta Cumbre, hay dos acuerdos de especial relevancia que es necesario reseñar. En primer lugar, la inclusión del Principio de Responsabilidad de Proteger en la Declaración final otorga a Naciones Unidas la base o fundamento jurídico necesario para hacer uso de medidas coercitivas, incluyendo el uso de la fuerza, para evitar el genocidio. Esto significa que las amenazas o quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales ya no son el único fundamento en el que basar la actuación del Consejo de Seguridad en lo tocante al uso de la fuerza, tal y como establecía el Capítulo VII de al Carta de Naciones Unidas. Por otra parte, se aprobó la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz, un órgano que había sido propuesto en el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, elaborado durante 2004 por un Grupo de Alto Nivel designado por el Secretario General. De hecho, antes de la Cumbre ya se había logrado un amplio consenso sobre la necesidad de crear esta Comisión antes de finalizar 2005 y permitir que se reuniera con diversos formatos, aun contando con una comisión organizadora permanente. En las negociaciones posteriores se acordó que se constituiría como órgano asesor intergubernamental, en apoyo del Consejo de Seguridad y de otros órganos y agencias de Naciones Unidas. Finalmente, en diciem-

bre de 2005 la Asamblea General aprobó su constitución y composición (A/RES/60/180).

El establecimiento de esta Comisión constituyó una de las decisiones institucionales más relevantes en el campo de la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Naciones Unidas no poseía hasta ese momento ni la capacidad ni el mandato para abordar casos concretos de construcción de la paz, de manera amplia y a lo largo de todas sus fases, desde la prevención a la rehabilitación posbélica. La Comisión es responsable de ofrecer un enfoque coordinado, coherente e integrado de los procesos de construcción de la paz y de facilitar el diálogo entre los principales actores. En particular, tiene como mandato proponer estrategias integradas para la consolidación de la paz y la reconstrucción posbélica; contribuir a garantizar una financiación previsible para las actividades de reconstrucción y una inversión económica sostenida a medio y largo plazo; ampliar el periodo de atención de la comunidad internacional a la rehabilitación posbélica; y desarrollar buenas prácticas sobre las cuestiones que exigen una colaboración exhaustiva entre actores políticos, militares, humanitarios y de desarrollo. Este órgano cuenta con 31 miembros: siete del Consejo de Seguridad, incluidos los cinco permanentes; siete elegidos por el Consejo Económico y Social (ECOSOC); los cinco mayores contribuyentes a la financiación de Naciones Unidas, y los cinco mayores contribuyentes a las fuerzas de paz; y siete elegidos por la Asamblea General, atendiendo al criterio de representación geográfica y a su experiencia en reconstrucción posconflicto. Inicialmente fue presidido por Angola, con dos vicepresidencias para Noruega y El Salvador.

La creación de la Comisión de Consolidación de la Paz fue acompañada de un fondo de 250 millones de dólares para apoyar sus actividades. Además, otros 225 millones han sido comprometidos por los donantes, de los cuales se habían recibido a mediados de 2007 un total de 186 millones de dólares. Hasta la fecha se han destinado parte de los fondos a Burundi, y Sierra Leona, que fueron dos de los países seleccionados para recibir asistencia (Birenbaum, 2007: 3). A través de este fondo, y de la vinculación de la Comisión de Consolidación de la Paz con las instituciones financieras internacionales y con otros donantes internacionales como la Unión Europea y los Bancos Regionales abren la posibilidad de una financiación coherente y sostenible.

**La Responsabilidad de Proteger**

Como se indicó, otro de los resultados de la Cumbre de 2005 fue la adopción del principio de la Responsabilidad de Proteger. El informe había sido relegado tras el 11-S, por el temor a que esta doctrina fuera utilizada para justificar la guerra contra el terrorismo promovida por la administración Bush; aunque era obvio que la decisión estadounidense de atacar Irak violaba la mayoría de los principios de la Responsabilidad de Proteger.

Con el respaldo de los informes del Secretario General, y de una amplia opinión internacional a favor de este principio, la Cumbre reafirmó que cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a la población del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Si el Estado fracasa en hacerlo, la responsabilidad de proveer de dicha protección reside en la comunidad internacional, actuando a partir del Consejo de Seguridad y si fuera necesario "Adoptar una acción colectiva, a tiempo y de una manera decisiva", incluyendo el uso de la fuerza previsto en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Bajo estas condiciones, y mientras sea necesario proveer de protección, la soberanía del Estado queda subordinada a la soberanía de la comunidad internacional. Tal y como se establecía en el informe original de 2001, la Asamblea General asumió que la Responsabilidad de Proteger abarca la prevención, la reacción (con opciones que van desde la persuasión a la coerción) y la reconstrucción.

*La sociedad civil ha impulsado, en la agenda de las instituciones multilaterales, nuevos temas como la prevención de conflictos y la construcción de la paz, la seguridad humana, las minas antipersona o las armas ligeras*

La adopción de este principio no estuvo exenta de fuertes debates. Contó con el apoyo expreso del Secretario General, de la Unión Europea, la Unión Africana, y otros países en desarrollo, algunos de ellos latinoamericanos. Sin embargo, se enfrentó a la oposición inicial de los No Alineados, de Argelia, China, India, Indonesia y Rusia, y de los países llamados "saboteadores" (*spoilers*), como Cuba, Egipto, Irán, Pakistán, Siria o Venezuela. Estos últimos plantean, como afirmó en la Asamblea General el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que sería una mera coartada ideológica para legitimar las "intervenciones humanitarias" de Occidente y que es contrario a los principios de soberanía y no intervención. Estados Unidos también se resistió inicialmente, al proponer que las alusiones a la responsabilidad de proteger fueran sustituidas por la fórmula, más débil, de "preparación para actuar", que sólo sería una "responsabilidad moral". Paradójicamente, al minar ese principio, Estados Unidos se encontró formando parte de una "alianza maligna", según *Financial Times*, con países como Cuba, Irán, Siria y Venezuela (*Financial Times*, 8 de septiembre 2005)

Pese a todo, finalmente se logró un acuerdo para aceptar el principio general, aunque se devaluó su eficacia al suprimirse la invitación expresa a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a que se abstengan de utilizar el veto en estas situaciones. Un año más tarde, este principio recibió un nuevo espaldarazo al aprobarse la Resolución 1674 de abril de 2006 del Consejo de Seguridad sobre protección de civiles en conflictos armados, que lo suscribe explícitamente. Posteriormente, el Secretario General Ban Ki-Moon se ha comprometido con este principio, nombrando un Asesor Especial en la Responsabilidad de Proteger, Edgard C. Luck, en febrero de 2008. El papel de este Asesor será operacionalizar en el propio concepto generando consensos en el contexto internacional (Saxer, 2008: 3).

## La sociedad civil y la prevención de conflictos

A lo largo de estos años, la sociedad civil también ha impulsado en la agenda de las instituciones multilaterales todo un conjunto de nuevos temas como la prevención de conflictos y la construcción de la paz, la seguridad humana, las minas antipersona o las armas ligeras. Muchas de estas iniciativas comparten el objetivo del fortalecimiento del sistema multilateral y la búsqueda de propuestas concretas que permitan pasar de las palabras a la acción. En este capítulo se presentan dos iniciativas de la sociedad civil de especial relevancia para la prevención de los conflictos y la construcción de la paz. Por una parte, la creación de un Partenariado Global para la Prevención de los Conflictos Armados (*Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict,* GPPAC). Por otra, la creación de un Servicio de Paz de Emergencia de Naciones Unidas para intervenir en situaciones de genocidio (United Nations Emergency Peace Service, UNEPS).

### *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)*

En el informe del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, de 2001 *Prevención de Conflictos Armados, Informe del Secretario General de la ONU*, invitó a la sociedad civil a organizar una conferencia sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la prevención de conflictos. Esta propuesta fue recogida por el Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC, por sus siglas en inglés) que impulsó durante varios años los debates sobre la prevención de conflictos en el plano regional, lo que culminó con una conferencia internacional en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, en julio de 2005, en la que participaron más de un millar

de organizaciones de la sociedad civil. GPPAC se organizó en quince grupos regionales y cada uno de ellos ha desarrollado sus respectivas "agendas de acción" definiendo sus principios y prioridades. Por otra parte, en el plano internacional GPPAC definió una "Agenda para la Acción Global" con el objetico de crear una red de personas y organizaciones capacitadas en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz para actuar en el plano global, regional, nacional y local.

En la trayectoria recorrida por GPPAC se ha buscado una mayor sensibilización sobre la prevención de conflictos y la construcción de la paz y sobre el papel que la sociedad civil puede jugar en trabajar activamente por la seguridad humana como alternativa a los enfoques militarizados, que priorizan la seguridad del Estado por encima de los derechos humanos y de la seguridad de los individuos y sus comunidades.

*La prevención de conflictos y la construcción de la paz son aspectos necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio*

GPPAC afirma que la prevención de conflictos y la construcción de la paz son aspectos necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A su vez lograr estos objetivos permitirá abordar algunas de las causas de los conflictos y promover la seguridad humana. Entre las recomendaciones que se plantean destacan que la sociedad civil desarrolle estrategias compartidas y complementarias entre los diversos grupos que trabajan en la prevención de conflictos y la construcción de la paz; que Naciones Unidas, y en particular la Asamblea General de prioridad a un programa de acción para la prevención de conflictos; que se fortalezca el papel de Consejo Económico y Social (ECOSOC) en materia de desarrollo y cooperación económica, actuando como nexo entre las tareas normativas y las actuaciones operativas de Naciones Unidas; que se otorgue prioridad a la "prevención estructural" y de la seguridad humana, así como a la construcción de la paz en las situaciones de posguerra. Asimismo, el ECOSOC podría interactuar de forma más proactiva con las instituciones financieras internacionales en la elaboración de políticas y en el desarrollo de prácticas orientadas a la prevención, para que estas superen su enfoque tecnocrático, centrado en los equilibrios macroeconómicos, y sean capaces de tener una visión más amplia de las necesidades políticas y sociales de la reconstrucción posconflicto. También se propone fortalecer la capacidad de buenos oficios y la capacidad del Secretario General de Naciones Unidas para la mediación preventiva y la resolución de controversias en las etapas tempranas de los conflictos. Finalmente, se plantea la necesidad de crear un fondo especial para actividades de prevención de conflictos y de construcción de la paz en el seno de las Naciones Unidas, en colaboración con las instituciones financieras internacionales, y abierto a las contribuciones de los países donantes.

*United Nations Emergency Peace Service (UNEPS)*

Por parte, la creación de un Servicio de Paz de Naciones Unidas para intervenir en caso de genocidio y crímenes contra la humanidad (UNEPS, por su siglas en inglés) surge con una vinculación muy estrecha con el principio de la Responsabilidad de Proteger (Johansen, 2006). La propuesta de UNEPS consiste en crear un servicio permanente en Naciones Unidas para intervenir en los casos de genocidio. Esta iniciativa pretende responder a la necesidad de aumentar las capacidades de Naciones Unidas para un despliegue rápido para prevenir los conflictos armados y proteger a la población civil en situaciones de emergencia. Esta cuestión ha sido objeto de debate y discusión desde hace años (Langille et al., 1995; Langille, 2002; Johansen 1990: 53-70; Mendolevitz y Fousek, 2000). El problema concreto es que si el Consejo de Seguridad autorizase el uso de la fuerza en aplicación del principio de Responsabilidad de Proteger para una determinada situación, el despliegue inmediato de tropas no sería posible porque ni Naciones Unidas, ni muchos gobiernos cuentan con la capacidad para llevar a cabo un despliegue rápido que permita prevenir el genocidio (Gobierno de Canadá, 1995; Johansen, 1996; Durch, 2000; Langille, 2000; Durch, 2000; Durch et al., 2003). En las misiones de paz llevadas a cabo por Naciones Unidas se observa que el tiempo que transcurre entre las resoluciones del Consejo de Seguridad y el despliegue de tropas es muy superior al tiempo recomendado en el Informe Brahimi (se recomienda entre 6 y 13 semanas). Si hacemos una media del tiempo que ha necesitado Naciones Unidas para iniciar el despliegue en las operaciones de mantenimiento de la paz en los últimos 15 años, nos encontramos que ha necesitado al menos 45 días para iniciar el despliegue de tropas y unos 13 meses para completar la misión. (Suthanthiraraj, 2008). Junto a esto, es preciso señalar que en algunas misiones el 50% de las tropas desplegadas sobre el terreno corresponden a soldados que ya estaban en el lugar y han pasado a formar parte de los cascos azules. Esta situación plantea numerosos problemas relacionados con la disparidad en los mandatos, solapamientos, falta de planificación y de estrategias comunes. Por ejemplo, en febrero de 2000, el Consejo de Seguridad autorizó el envío de 6.000 soldados a la República Democrática del Congo. Dos meses después fueron desplegados 100 soldados, y hasta Enero de 2003, no se alcanzaron 4.300 soldados; es decir se necesitaron más de tres años, desde la autorización del envío de tropas hasta su puesta en marcha. En la República Democrática del Congo, 3,8 millones de personas murieron durante la guerra de forma directa relacionada con la violencia o indirecta por la desnutrición, y estas cifras no incluyen la elevada violencia sexual que sufrieron las mujeres.

Pese al reconocimiento generalizado de que el mundo necesita una iniciativa global integrada para prevenir los conflictos armados y pro-

teger a las víctimas, no hay acuerdo en cuáles deben ser los pasos a seguir. La Responsabilidad de Proteger ha establecido las pautas necesarias para intervenir, pero todavía hay muchas cuestiones que es necesario definir. La propuesta de UNEPS supone un avance importante en establecer los pasos necesarios para intervenir en situaciones de genocidio de forma inmediata y a partir de la autorización de las Naciones Unidas.

En concreto, UNEPS propone la creación de un servicio permanente en Naciones Unidas para intervenir de forma inmediata en situaciones de genocidio. El servicio estaría formado por profesionales civiles, policiales, militares y asistenciales, que serían reclutados individualmente entre voluntarios de muchos países, y, además de su formación militar o policial, recibirían una formación especializada en derechos humanos, derecho internacional humanitario, en resolución de conflictos y se tendrían en cuenta los equilibrios nacionales, religiosos y de género. Las unidades de este servicio darían respuesta a cuatro necesidades: actuar para prevenir la guerra y las amenazas para la seguridad humana y los derechos humanos; ofrecer ayuda de emergencia y humanitaria para atender a las necesidades humanas básicas; mantener o restablecer la ley, el orden y los procesos penales y judiciales; y poner en marcha procesos de consolidación de la paz centrados en la sociedad civil como motor central de la rehabilitación posbélica.

*Pese al reconocimiento generalizado de que el mundo necesita una iniciativa global integrada para prevenir los conflictos armados y proteger a las víctimas, no hay acuerdo en cuáles deben ser los pasos a seguir*

El Servicio sería permanente, con bases en emplazamientos designados por Naciones Unidas, que incluirían cuarteles de campaña móviles, y podrían actuar de forma inmediata para atajar la situación de emergencia. Sería un servicio con dedicación plena, dotado de una amplia variedad de conocimientos profesionales dentro de una estructura de mando único, preparado para desempeñar múltiples funciones en diversas operaciones de Naciones Unidas. Una lista detallada de la unidades requeridas ha sido realizada por el profesor canadiense, Peter Langille (2002). Al ser un servicio permanente, no sufriría demoras inherentes a la creación de fuerzas *ad hoc* ni las reticencias de los miembros de Naciones Unidas a desplegar sus propias unidades nacionales. Así, además, se evitarían los conflictos de lealtades, la confusión relativa a la cadena de mando, o la fragmentación funcional.

UNEPS podría entenderse como una respuesta a las crisis del tipo "primero en entrar, primero en salir", aunque en determinados casos podría continuar el despliegue de algunos efectivos, por ejemplo para impartir formación y supervisar a la policía local, tras la llegada de otros organismos para ocuparse de necesidades a medio y largo plazo. Está concebido para complementar las operaciones de paz en curso o ampliadas y contribuyen a objetivos más amplios como la prevención del genocidio.

Varias iniciativas ofrecen oportunidades en la dirección planteada por UNEPS. Una de ellas es la ampliación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, la mejora del Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas (UNSAS), el desarrollo de la Brigada Multinacional de Despliegue Rápido de las Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas (SHIRBRIG) (Langille, 2004: 11-126). Para las tareas de más envergadura será necesario aplicar también las recomendaciones del informe Brahimi y las iniciativas regionales para dotarse de mayores capacidades militares y civiles para la gestión de crisis y las misiones de paz, como las emprendidas por los países africanos y, en particular, por la Unión Europea (Internacional Crisis Group 2001, 2003 y 2005; Miralles 2003; y Nowak 2006).

La decisión de quién autorizaría la intervención es todavía objeto de discusión. Por una parte, el Consejo de Seguridad sería el órgano que podría autorizar el despliegue bajo unos criterios acordados previamente. Si esto se viese obstaculizado por el uso en el Consejo de Seguridad del derecho de veto, sería necesario contar con otras opciones. Una de ellas, es que las Naciones Unidas autorizase al Secretario General a ordenar el despliegue, sujeto a condiciones cuidadosamente especificadas y definidas de antemano por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General. Si el Secretario General decidiera que estas condiciones se cumplían, podría ordenar el despliegue inmediato de UNEPS sin esperar las deliberaciones de ningún otro organismo. Si esta autorización se produjera efectivamente, el Consejo de Seguridad podría conservar su facultad de retirar UNEPS mediante la aprobación de una resolución conforme a sus procedimientos de votación ordinarios.

Al margen de la forma de autorización concreta, los principios que en gran medida ya recogía la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de cara a la aplicación del principio de Responsabilidad de Proteger, deberían guiar la adopción de decisiones. Este marco tiene su origen en las normas recogidas en los tratados internacionales vigentes, como la Carta de la ONU, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, los Convenios de Ginebra y las conclusiones de distintas comisiones de expertos, así como la doctrina jurídica de larga data sobre la "guerra justa". Para evitar que se produzcan intervenciones injustificadas y abusos de derecho, deberían cumplirse los siguientes criterios:

1. *Autoridad legítima:* el despliegue será autorizado por una autoridad legítima y competente, en particular el Consejo de Seguridad, aunque como se ha señalado anteriormente, puede haber otras opciones.

2. *Causa justa.* Deberá haber una causa justa o intención correcta. La causa justa es prevenir o impedir los crímenes contra la humanidad, el genocidio y los crímenes de guerra especificados en los Convenios y Protocolos de Ginebra.

3. *Último recurso.* La intervención sólo se producirá cuando exista una amenaza inmediata y evidente de violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. Es una reformulación del principio de "ultimo recurso". Para adecuar este principio a las medidas coercitivas de imposición de la ley autorizadas por la comunidad internacional, que reflejan no tanto el derecho de entablar un combate militar como la responsabilidad internacional de proteger a las personas sometidas a una amenaza grave.

*Pasar de las palabras a la acción requiere contar con el compromiso político y financiero*

4. *Proporcionalidad en los medios.* Los medios empleados serán proporcionales a los fines que se persiguen y congruentes con ellos

5. *Posibilidades de éxito.* Existirán posibilidades razonables de éxito y las consecuencias de la acción no pueden ser peores que las de la inacción.

UNEPS podría desempeñar un papel decisivo a la hora de reforzar la eficacia de las capacidades regionales y de Naciones Unidas, actuando primero como equipo de reacción rápida para impedir una espiral hacia la quiebra social y después como un avance para preparar el terreno para el posterior despliegue de capacidades.

## Conclusiones

En los últimos años se han producido en el marco de Naciones Unidas, avances conceptuales y normativos de gran relevancia en el ámbito de la prevención de conflictos y de la construcción de la paz. La promoción y aceptación por parte de Naciones Unidas de los conceptos de seguridad humana y de Responsabilidad de Proteger y la consiguiente redefinición del principio de soberanía, constituyen logros importantes y muestran la progresiva conformación de un régimen preventivo de las Naciones Unidas, que aborda las causas de los conflictos, trata de reducir la violencia estructural y promueve una paz positiva, al tiempo que se dota de los medios normativos y materiales para intervenir eficazmente en los distintos momentos del ciclo de los conflictos y poder ejercer mayor protección de las víctimas del genocidio y los crímenes de lesa humanidad.

Para profundizar y consolidar ese régimen, aún muy incipiente, es importante que Naciones Unidas cuente con el liderazgo necesario en la prevención de conflictos y la construcción de la paz, a partir del establecimiento de principios, conceptos y criterios para la prevención efectiva, vinculando a todos los actores y creando mecanismos institucionales y procedimientos para la toma de decisiones. Sin embargo, además de los avances conceptuales, institucionales y de coordinación, la ausencia de compromisos legales más imperativos que permitan actuar en casos de genocidio, impide que podamos afirmar a ciencia cierta que no habrá otras situaciones como las de Ruanda o Bosnia. Pasar de las palabras a la acción requiere no sólo superar algunos de los procedimientos y mecanismos que rigen la institución, especialmente el anacrónico e ilegítimo derecho de veto, y todos aquellos relacionados con la escasa coordinación y la falta de cohesión institucional. También es preciso contar con el compromiso político y financiero que permita actuar. Esto no resulta fácil. Para los gobiernos democráticos, que son muy sensibles a la opinión pública, resulta difícil forjar la voluntad política necesaria para prevenir un conflicto en una zona lejana, que no es una amenaza directa a los intereses nacionales y a la seguridad nacional. Esto fue lo que ocurrió en Ruanda, cuando la atención europea estaba centrada en aquel momento en los Balcanes y había poco interés por parte de los países europeos y de Estados Unidos en implicarse en un conflicto en África. Por ello, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil es esencial para dar a conocer a la opinión pública estas situaciones y comprometer a las autoridades con su prevención. La paradoja de la prevención de conflictos es que si fracasa, el resultado, a menudo trágico, es muy visible; pero si tiene éxito, existen pocos hechos tangibles para demostrarlo. Por ello es especialmente importante informar de manera regular a los Estados miembros de Naciones Unidas y de las organizaciones regionales, así como a los medios de comunicación, respecto de todos los esfuerzos que se estén llevando a cabo relativos a la prevención de posibles conflictos; y convencer a los gobiernos, las instituciones y al público de que invertir en prevención significa, además de promover el desarrollo sostenible, contribuir al desarme y sobre todo evitar los costes de la violencia; y que ello es mucho más efectivo en términos de costes que una intervención tardía. La comunicación y difusión de estos planteamientos es esencial para recabar apoyos lo más amplios posibles.

Es necesario reconstruir un orden legal internacional que defina un proceso efectivo para determinar la aplicación apropiada de las reglas existentes que regulen el uso de la fuerza. Se debe prestar mayor atención al conjunto de principios que tienen que ser satisfechos, si se toma la decisión del uso de la fuerza militar. Estos deben no sólo ser legales sino también legítimos. Esta distinción entre legalidad y legitimidad surgió por primera vez en el caso de Kosovo, cuando se planteó que la invasion de la OTAN no era legal, porque

no obtuvo la autorización del Consejo de Seguridad, pero si legítima, porque no se podía dejar que se siguiese mantando civiles. Aunque este argumento pueda ser discutible, la efectividad de un sistema colectivo de seguridad global depende no solo de la legalidad de las decisiones, sino tambien de las percepciones de la sociedad sobre su legitimidad, que se construye sobre fundamentos morales, ampliamente aceptados por la mayoría de la población. (Evans 2004, 74).

Tras los avances doctrinales y normativos citados, la comunidad internacional se enfrenta ya al primer gran caso de prueba respecto a su efectividad. Este es el caso de Darfur. Se trata del primer "caso-*test*" para aplicar la Responsabilidad Proteger y mostrar la capacidad de la comunidad internacional para proteger a los civiles. Las dificultades del Consejo de Seguridad para adoptar una decisión que evite el genocidio y contribuya a reducir el horror se enfrenta a la falta de voluntad política de algunos gobiernos y a las reticencias a aceptar lo que se sigue malinterpretando, de forma interesada, como una "injerencia humanitaria" en los asuntos internos del país. En el caso de Darfur resulta difícil conseguir la autorización del Consejo de Seguridad, dados los intereses petroleros de China en Sudán y el consiguiente veto de este país, en tanto miembro permanente del Consejo de Seguridad. El informe de la Responsabilidad de Proteger sugiere en estos casos recurrir a la autorización a partir del procedimiento "Unión pro-Paz" (*Uniting for Peace*)[1]. Es evidente que el Consejo de Seguridad no siempre ha actuado como debería para enfrentar las violaciones de los derechos humanos. La reforma del Consejo de Seguridad y la modificacion del sistema de veto es una de las cuestiones abiertas dentro de la reforma de la institución. Sin embargo, para aquellos que están muriendo en Darfur estos cambios, de producirse llegarían demasiado tarde.

*La paradoja de la prevención de conflictos es que si fracasa, el resultado, a menudo trágico, es muy visible; pero si tiene éxito, existen pocos hechos tangibles para demostrarlo*

Otro de los obstáculos que se plantean en el caso de Darfur es la falta de capacidad operacional para intervenir y proteger a los civiles. Según Romeo Dallaire, Comandante de las Fuerzas de UNAMIR de la misión de Naciones Unidas en Ruanda, en Darfur sería necesario alrededor de 44.000 soldados para proteger a los civiles. La Unión Africana cuenta con 4.882 soldados desplegados en la zona y dispone de escasos recursos para cumplir con su mandato. Esta situación plantea que para contar con una mayor capacidad operacional es preciso contar con una mayor voluntad política por parte de la comunidad internacional (Hamilton 2007: 293-297). Esto se relaciona con la falta de recursos que sufre Naciones Unidas, que tiene que lidiar día a día, con la escasez de recursos existentes para dar respuesta a la multitud de operaciones y de acciones que están en marcha.

1 Uniting for Peace (UN Resolution 377) permite a la Asamblea General adoptar una acción colectiva si el Consejo de Seguridad está bloqueado o hay probabilidades muy altas de que se bloquee debido al ejercicio del derecho de veto por parte de un miembro permanente.

Por último, aumentar las capacidades de Naciones Unidas para poder realizar un despliegue rápido en situaciones de genocidio es esencial. En ese sentido las propuestas del Servicio de Paz y el principio de la Responsabilidad de Proteger suponen un gran avance en los últimos años, pero para que realmente sean efectivas todavía queda un largo camino por recorrer. El papel de la sociedad civil en este proceso será clave para mantener la prevención de conflictos y la construcción de la paz en la agenda internacional.

## Referencias bibliográficas


Annan, K. (1999), *Towards a Culture of Prevention: Statements by Secretary-General of the United Nations*, Washington, Carnegie Comission Publication.

Annan, Kofi (2005), "In Larger Freedom: decision Time at UN", *Foreign Affairs*, mayo-junio.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1950), "General Assembly Resolution 377", en *Charter Review Documents*, disponible en: <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/5/ares5.htm>

Birembaum, D. (2007) *UN Reform, Washington*, Woodrow Wilson Center for Scholar.

Carment, D. y Schnabel, A. (2004), *Conflict prevention from rhetoric to reality. Volume 2. Opportunities and innovations*, Estados Unidos, Lexington Books

Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict (1997), *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, Washington, Carnegie Commisssion Publication.

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001). *La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y soberanía de los Estados*, s.l., diciembre. Disponible desde <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>

Commission on Global Governance (1995), *Our Global Neighborhood*, Nueva York, Oxford University Press.

Consejo de Seguridad (2001), Informe del Secretario General, *Que no haya salido sin una estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas*, DOC. ONU. S/2001/1394.Disponible desde <http://www.un.org/spanis/docs/resport()1/repl()1.htm>

Documentación Social (2006), "La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz", *Documentación Social nº 142*, Madrid, Cáritas Española.

Durch, W. (2000), *Discussion of the Report of the Panel On UN Peace Operations: The Brahimi Report, Washington*, The Stimson Center.

Evans, G. (2004), "When is Right to fight?, *Survival*, vol 46, nº3, Otoño 2004.

Frye, W. (1957), *A United Nations Peace Force, Nueva York*, Oceana Publications

Garriges, J. (2007), "La Responsabilidad de Proteger: De un principio ético a una política eficaz", *La Realidad de la Ayuda 2007-2008*, Barcelona, Intermón-Oxfam.

Gobierno de Canadá (1995), *Towards A Rapid Deployment Capability for the United Nation*, Canada, Goverment of Canada.

GPPAC (2005), *People Building Peace: A Global Action Agenda for the Prevention of Violent Conflict*, disponible en <www.gppac.net>

Hamilton, R. (2006), "The Responsibility to protect: from document to doctrine. But What of Implementation?" *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 19. Primavera

Johansen, R. (1990) "UN Peacekeeping and the Changing Utility of Military Force", *Third World Quarterly*, vol.12, nº 2

Johansen, R. (ed) (2006) *United Nations Emergency Peace Service to Prevent Genocide and Crimes Against Humanity*, Nueva York, Global Action to Prevent War, Nuclear Age Peace Foundation, World Federalist Movement.

International Commission on Intervention and State Sovereignity (2001) *The Responsibility to Protect*, Otawa, IDCR.

International Crisis Group (2001), *EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management*, Bruselas, ICG, junio

International Crisis Group (2002), *EU Crisis Response Capability. An Update.* Bruselas, ICG

International Crisis Group (2005) *EU Crisis Response Capability Revisited.* Bruselas, ICG, Europe Report nº 160, enero

Langille, P, J. Hammond y C.Hughes (1995), "A Preliminary Blueprint of Long-Term Options for Enhancing a United Nations Rapid Reaction Capability" en Cox, D. y A. Legault (eds), *UN Rapid Reaction Capabilities: Requirements and Prospects*, Cornwallis The Pearson Peacekeeping Press.

Langille, P. (2000), *Renewing Partnerships for the Prevention of Armed Conflict: Options to Enhance Rapid Deployment and Initiate a UN Standing Emergency Capability*, Canadian Centre for Foreing Policy Development and the DFAIT.

Langille, P. (2002), *Bridging the Commitment-Capaciy Gap: A Review of Existing Arragement and Options for Enhancing UN Rapid Deployment*, Wayne, NJ, Center for UN Reform Education.

Langille, P. (2004), "La Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente des Nations Unies (BIRFA): est-elle perfectible?, en Coulon, J. (ed), *Guide du maintien de la pais*, Autrement, Athena Publication.

Lund, M. (1999), "Improving Conflict Prevention by Learning from Experience: Context, Issues, Approaches and Findings", CPN Annual Conference, octubre

Mendolevitz, S. y J. Fousek (2000), "A UN constabulary to Enforce the Law on Genocide and Crimes against Humanity", en Neil Reimer (ed.), *Protection against Genocide: Mission Impossible?*, Londres, Praeger.

Miralles, Débora (2003) *An Instrumental Anlysis of the European Union's Capability to Act in Conflict Response*, Barcelona, Institut Universitari de Estudis Europeus, Quadern de Treball nº 42.

Naciones Unidas (1992) *Una agenda para la paz, la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz y la preservación de la paz,* Informe del Secretario General, Naciones Unidas, 17 de junio, A/47/277 y S/24111.

Naciones Unidas (1999a) *Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda,* DOC ONU S/1999/1257.

Naciones Unidas (1999b) *Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General. La caída de Srebrenica,* DOC. ONU A/54/549.

Naciones Unidas (1999c) *The Fall of Srbrenica. Report of the Secretary General pursuant to General Asembly Resolution 53/35*, documento A/54/549.

Naciones Unidas (2000) *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN. Doc. A/55/304 an UN Doc S/2000/809.

Naciones Unidas (2001) *Prevención de Conflictos Armados, Informe del Secretario General de la ONU*, Naciones Unidas, 7 de junio. A/55/985 y S/2001/574.

Naciones Unidas (2004), *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio,* Nueva York, Naciones Unidas, A/59/565. Disponible desde <http://www.un.org/spanish/secureworld/report.pdf>

Naciones Unidas (2005) *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York, A/59/2005, 21 de marzo.

Nowak, Agnieszka (ed.) (2006) *Civilian Crisis Management: the EU way*, Paris, Institute for Security Studies (ISS), Chaillot Papers nº 100, junio

PNUD (2001) "Mainstreaming Conflict Prevention in the UN system. Analysis and Development Programing: A Review of Common Country Assesment and UN Development Assistance Framework Processes", Governance and Rule of Law Unit, BCPR, UNDP.

Rubin, Barnett R (2005) *La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos para Naciones Unidas*. Madrid, CIP-FUHEM.

Sachs, Jeffrey (2005) *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Nueva York, UN Millenium Project.

Sanahuja, José Antonio (2006) "La reforma de Naciones Unidas: la tensión entre soberanía, hegemonía y cosmopolitismo", en Mabel González Bustelo y Manuela Mesa (coords.). *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo. Anuario CIP 2006*, Barcelona, Icaria/Centro de Investigación para la Paz (CIP), pp. 187-209.

Saxer, M. (2008) *The Politics of Responsability to Protect*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.

Stochkhom International Forum on Genocide Prevention (2004), *Threats and Responsibilities*, Sweden. Disponible desde <www.preventgenocide.org/prevent/conferences/StockholmDeclaration28Jan2004.htm>

Suthanthiraraj, K. (2008), *United Nations Peacekeeping Missions Enhancing Capacity for Rapid and Effective Troop Deployment*, Brisbane, Global Action to Prevent War.

Wolter, D. Y Müller, J. (2005), "The United Nations at Sixto: Getting Serious with Conflict Prevention?, *Die Friedens Warte. Journal of International Peace and Organization*, 80/ 3-4.

# Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325

*Carmen Magallón*

*Directora de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz*

Han pasado más de siete años desde que, en octubre de 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobara una resolución de gran trascendencia para el avance de la igualdad entre los sexos en el ámbito de las relaciones internacionales: la Resolución 1325 (en adelante, 1325). Estrictamente, el contenido de esta resolución no tiene como objeto la igualdad. Considera las mujeres como agentes activos en la construcción de la paz; alude a la protección especial que necesitan frente a la violación, una agresión que históricamente ha sido considerada irrelevante o un mal menor; y menciona la necesidad de tener en cuenta la diferente experiencia de uno y otro sexo, también en los conflictos armados. Tener en cuenta la distinta experiencia vital de hombres y mujeres, una diferencia que está mediada por una relación de poder asimétrica, que es convertida así en desigualdad, es hacer uso de la perspectiva de género.

La 1325 hace referencia a las mujeres, al género y a la perspectiva de género, tres conceptos que no son en absoluto iguales ni intercambiables, aunque a veces se usen como tal. Referirse a todos ellos refleja bien los usos y debates que se dan tanto en el mundo académico como en el terreno de la práctica. La 1325 afirma que las mujeres y la perspectiva de género son relevantes para negociar acuerdos de paz, llevar a cabo las operaciones de mantenimiento de la paz y la reconstrucción de las sociedades tras un conflicto bélico, planificar los campos de refugiados y, en general, todas las acciones que competen al Consejo de Seguridad.

Aunque la 1325 no está pensada como instrumento para la consecución de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, en la práctica, como no podía ser de otro modo, está sirviendo a este fin. La violencia armada deja al descubierto y agudiza las condiciones de violenta normalidad bajo las que viven muchas mujeres del mundo, violencia directa, sí, pero también estructural y simbólica. Por eso mismo, los pasos dados para protegerlas o hacer oír la voz de quienes de entre ellas se organizan contra la guerra forzosamente han de confrontarse con la desigualdad y la discriminación. En la sesión del Consejo de Seguridad, del 23 de octubre de 2007, dedicada a "Las mujeres y la paz y la seguridad", el Presidente reiteraba:

*Según la 1325, la perspectiva de género es relevante en la negociación de acuerdos de paz, en las operaciones de mantenimiento de la paz y en la reconstrucción posconflicto*

> "El Consejo de Seguridad reconoce la importancia de garantizar el respeto de la igualdad de derechos de las mujeres y, a este respecto, reafirma la importancia del papel que corresponde a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz y subraya la necesidad de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en los procesos de paz a todos los niveles" (Presidente del Consejo de Seguridad, 2007).

**Raíces y contenido de la 1325**

A lo largo de años de trabajo y presión, el movimiento de mujeres organizadas a nivel local e internacional, el movimiento feminista en sentido amplio, fue consiguiendo avances sociales y políticos, en una verdadera revolución no violenta, aspecto éste que nunca subrayaremos suficientemente, en un mundo en el que la mayoría de actores en conflicto recurren sistemáticamente a las armas para conseguir sus objetivos. Los avances hacia un cambio de mentalidad, en la línea de rechazo a que la diferencia entre los sexos se traduzca en desigualdad, son más visibles en unos países que en otros pero han ido consiguiendo un progresivo apoyo de líderes políticos y Gobiernos. La comunidad internacional organizada ha ido incorporando la dimensión de género en sus declaraciones, compromisos y acuerdos, nacionales e internacionales, y entre la sociedad civil se ha ido conformado una red internacional, formal e informal, que es referencia para evaluar, hacer seguimiento e impulsar la igualdad entre

los sexos hacia nuevos desarrollos (*global constituency*). Este último es un avance de gran valor para hacerse cargo de las asimetrías geográficas, sociales y culturales, al respecto de la igualdad entre los sexos. La Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad es un logro de esta red de alianzas internacionales, a distintos niveles; un resultado importante de la acción, presión y proyección del Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad (en adelante, MPS), una ONG creada en mayo de 2000 precisamente para hacer trabajo de lobby sobre los miembros del Consejo de Seguridad. Esta ONG está formada por las siguientes organizaciones: Femmes Africa Solidarité, Hague Appeal for Peace, International Alert, International Women's Tribune Centre, Women's Action for New Directions, Women's Commission for Refugee Women and Children, the Women's Division of the General Board of Global Ministries of the United Methodist Church, Women's Environment and Development Organization y la Women's International League for Peace and Freedom.

El grupo MPS[1] unió sus esfuerzos a la División para el Avance de las Mujeres (DAW) y el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), con el fin de influir en los miembros del Consejo de Seguridad con documentación e informes que argumentaban la importancia de la presencia de las mujeres en los procesos de paz. La presidencia, en aquel momento, del Consejo de Seguridad, Namibia, y la implicación de los medios de comunicación abrirían una ventana de oportunidad para la aprobación de la 1325. El momento favorable estaba precedido por declaraciones y acuerdos previos de la comunidad internacional, así como por los compromisos adquiridos por los Gobiernos en la Conferencia de Pekín (1995).

De un modo resumido, los 18 parágrafos de la resolución recogen los siguientes puntos:

- El aumento de la representación y participación de las mujeres, en todos los niveles y fases de los procesos de paz (requerimiento dirigido al Secretario General, agencias y Gobiernos).

- La promoción de la formación en la perspectiva de género de los actores involucrados en los procesos de paz y también en el sistema de la ONU (petición a los Gobiernos para que establezcan líneas rectoras, planes y fondos específicos).

- La inclusión de la perspectiva de género en las distintas misiones del Consejo de Seguridad, en todas las fases de los procesos de construcción de la paz, en el contenido de los acuerdos, en los pro-

1 Sobre el Grupo de trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad (Working Group on Women, Peace and Security), véase la página www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html

cesos de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR), en la reconstrucción posbélica, entre otros.

- La puesta en práctica de medidas específicas de protección de las mujeres y las niñas, en cumplimiento y defensa de las leyes y acuerdos internacionales al respecto.

Lo más novedoso de esta resolución es que, aunque permanece el llamamiento a la protección y la conceptualización de las mujeres como grupo vulnerable, la noción de víctimas coexiste con el derecho de las mujeres a ser reconocidas como sujetos con voz y agenda propias[2]. Es precisamente este reconocimiento "*como agentes activos"* necesario en la toma de decisiones lo que supone en sí una reafirmación del derecho a la igualdad y en la práctica ha funcionado en este sentido. Sobre el terreno, en los casos en los que se ha invocado la 1325, al buscar una agenda común para la participación de las mujeres en los procesos de paz, se constata que la agenda que unifica la pluralidad de opciones de las mujeres ante unas negociaciones de paz sigue apuntando hacia la igualdad: mayor igualdad en la representación política en las instituciones posconflicto, oportunidades para educarse, trabajar, compartir la crianza y el cuidado y dejar atrás la subordinación y las costumbres discriminatorias.

*En esta resolución coexisten la noción de las mujeres como víctimas y su reconocimiento como sujetos activos con agenda propia*

*Desarrollo y aplicación de la 1325*

A la hora de evaluar el desarrollo de la 1325, es preciso revisar las actuaciones al respecto del Consejo de Seguridad, de los Estados miembros, del sistema de la ONU en su conjunto y de la sociedad civil en general.

Sobre la influencia que está teniendo esta resolución, las apreciaciones varían. Las más optimistas destacan las expectativas y el interés que ha suscitado en la sociedad civil y también en algunos Gobiernos. Al cumplirse los cinco años de su aprobación, el embajador Anwarul K. Chowdhury señalaba seis áreas en las que se ha progresado: 1) en la conciencia de la importancia de la perspectiva de género en el trabajo de apoyo a la paz; 2) en el desarrollo de planes de trabajo y acción de género, al abordar asuntos humanitarios y de desarme; 3) en una formación sensible al género y el despliegue de consejeros de género; 4) en la prevención y respuesta a la violencia contra las mujeres; 5) en el trabajo sobre códigos de conducta, inclui-

2 Una de las constantes históricas, al conceptualizar a las mujeres, es el reduccionismo. Los reduccionismos más frecuentes son mujer=madre o mujer=víctima. Existe gran dificultad, en las formas hegemónicas de pensamiento, para conceptualizar a las mujeres como sujeto activo, plural y complejo.

do el acoso sexual y 6) en el apoyo a una mayor participación de las mujeres en la reconstrucción, las elecciones y la gobernabilidad post-conflicto (Chowdhury en Lynes y Torry, 2005).

Desde el grupo de trabajo de MPS la evaluación tiene luces y sombras, ya que el seguimiento y profundización del Consejo de Seguridad en este tema ha sido menor que en otros casos. Al comparar con una resolución similar, la que hace referencia a niños y conflictos armados, se observa que ésta, desde su aprobación en 1999, hasta 2005, había sido desarrollada en cinco resoluciones más, algo que no sucedía con la 1325. Se reconoce, no obstante, que el Consejo de Seguridad, ha aportado a la problemática autoridad y legitimidad, pues este órgano no es sólo "una instancia a la que recurrir como último resorte; de allí salen iniciativas y legitimidad para la nuevas formas de pensar. En este contexto la 1325 ha ayudado a la gente a pensar de modo diferente, incluso aunque no estén familiarizados con los conceptos, y es así porque hay un elemento legitimador" (Citado en Hill, 2005: 60).

La 1325 ha despertado también gran interés entre otras instancias de la ONU, en donde distintos foros la han incluido en sus programas y debates: la Asamblea General, la Comisión sobre el Estatus de las Mujeres (CSW), el Consejo Económico y Social (ECOSOC), la Comisión de Derechos Humanos (CHR), el Departamento de Asuntos de Desarme (DDA), la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y el Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (DPKO).

Las ONG, y en particular el grupo MPS, cabeza de la red o comunidad global de referencia antes mencionada, son quienes están llevando a cabo el seguimiento más consistente del desarrollo de la 1325. El grupo MPS realiza un informe anual en el que detallan las iniciativas del sistema de la ONU, de los Gobiernos y de las ONG sobre su puesta en práctica y da seguimiento a las iniciativas que surgen sobre el terreno, proporcionando cauce de conocimiento a través de una sección específica en la web que incluye un boletín mensual[3]. Uno de los indicadores utilizados para hacer el seguimiento es el lenguaje. La presencia o ausencia, en las negociaciones y documentos resultantes, de un lenguaje específico sobre género ha sido identificado como el verdadero test de la incorporación del género a la corriente principal de los procesos (*gender mainstreaming*). El lenguaje, los conceptos y las alusiones al género, constituye una retórica con una doble cara. Por una parte, puede quedarse en eso, en un mero barniz superficial sin significado. El representante de un Gobierno lo expresaba así:

3 www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html

> "Cuando aprobamos un proyecto en una zona posconflicto, tenemos que rellenar un informe y decir si es adecuado desde el punto de vista medioambiental —rellenando una casilla—, y si beneficia por igual a hombres y mujeres —rellenando otra casilla—. Simplemente se trata de poner una cruz en una casilla. ¿Han avanzado mucho los derechos humanos por tener una casilla en el formulario [cuando] simplemente pones, sí, sí, sí [sin] comprobar estas cuestiones suficientemente?... Numerosos aspectos se convirtieron en asuntos transversales y el género se percibía simplemente como algo colocado en medio del camino, una valla que saltar poniendo una cruz en una casilla o escribiendo un párrafo" (Declaración incluida en Hill, 2005: 65).

*Las ONG presionan a los Gobiernos y a la ONU para que cumplan con el espíritu y la letra de la 1325*

Por otra parte, la retórica del lenguaje también puede utilizarse para impulsar la acción. Algunos autores han visto en ella una trampa que obliga a quienes la despliegan y lo han conceptualizado como "la trampa de la retórica", el mecanismo causal que explicaría por qué los valores y las normas triunfan a veces por encima de los intereses nacionales (Schimmelfenning, 2001: 48). En el caso de la 1325, las ONG están utilizando esta vía para presionar a los Gobiernos y a la ONU para que cumplan con el espíritu y la letra de lo que acuerdan bajo una retórica de género.

Para la evaluación de la incorporación de la 1325 en el trabajo cotidiano del Consejo de Seguridad, con el lenguaje como indicador, PeaceWomen ha llevado a cabo un estudio exhaustivo de las resoluciones de este órgano, comprobando si incluyen o no referencias al género o las mujeres. En la primera parte del estudio revisa las referencias generales a la 1325, y menciona las resoluciones en las que sí hay lenguaje de género, resoluciones temáticas que, desde el año 2000, han abordado los siguientes asuntos: las operaciones de mantenimiento de la paz; la prevención del conflicto y la construcción de la paz; la sociedad civil; las negociaciones y acuerdos de paz; las violaciones de los derechos humanos y la ley humanitaria; la violencia de base sexual y de género; la protección de los civiles y asistencia humanitaria; las personas refugiadas y desplazadas interiores; el desarme, la desmovilización, repatriación, reintegración y reasentamiento; la reforma del sector de seguridad, justicia y constituciones; los procesos electorales y la gobernanza; las instituciones y mecanismos de la ley y los derechos humanos; la igualdad de género y la reconstrucción posconflicto; la explotación sexual y los abusos cometidos por el personal de la ONU; el entrenamiento del personal de la ONU; el SIDA y los informes del Secretario General de la ONU. En la segunda parte, revisa todas las resoluciones que tienen como objeto las actuales y próximas misiones de mantenimiento de la paz y que afectan a los siguientes países: Afganistán, Burundi, Costa de Marfil, Chipre, República Democrática del Congo, Etiopía y Eritrea,

Georgia, Altos del Golán, Haití, India y Pakistán, Kosovo, Líbano, Liberia, Oriente Medio, Sierra Leona, Sudán, Timor Oriental y Sahara Occidental. Y encuentra que en estas resoluciones sobre países específicos, desde octubre de 2000, son sólo 77 de 272 (un 28,31%) las que incluyen lenguaje sobre mujeres o género. A partir de este estudio, PeaceWomen concluye que pese a las declaraciones y compromisos adoptados por el Consejo de Seguridad, la integración de la perspectiva de género y la puesta en práctica de las provisiones de la 1325 está siendo esporádica y lenta (Wilpf, 2007).

El grupo MPS reconoce algunos avances: en la mayoría de los operaciones multidimensionales de apoyo a la paz han estado presentes consejeros de género; los informes del Secretario General y los mandatos para las misiones abordan cuestiones de género, de la participación de las mujeres y el problema de las violaciones de mujeres y niñas; se han formulado planes de acción sensibles al género en asuntos de desarme, políticos y humanitarios y las Naciones Unidas han hecho esfuerzos para coordinar y construir coherencia en su trabajo sobre mujeres, paz y seguridad.

## Los debates abiertos del Consejo de Seguridad sobre la 1325

El Consejo de Seguridad celebra anualmente, en octubre, un debate abierto sobre la 1325. Es en éste momento cuando el presidente de este órgano y los Estados miembros, tanto pertenecientes al Consejo de Seguridad como quienes no siéndolo solicitan participar, exponen sus apreciaciones y las medidas adoptadas a favor de la temática de mujeres, paz y seguridad. En el último, celebrado el 23 de octubre de 2007, se debatió bajo el título: "Hacia una aplicación coherente y efectiva de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad".

En este debate, el Secretario General, Ban Ki Moon, se congratuló de los avances habidos, destacando en primer lugar el hecho de que la embajadora Ellen Margrethe Loj, de Dinamarca, hubiera aceptado el nombramiento de Representante Especial del Secretario General para Liberia, una de las mayores misiones de mantenimiento de la paz en marcha. Por su parte, el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Jean-Marie Guéheno, habló del esfuerzo para cumplir el compromiso de aumentar el número de mujeres en los puestos de dirección sobre el terreno, en cargos de dirección civil y en funciones operativas tanto militares como policiales: de febrero a octubre de 2007, el número de mujeres que ocupan cargos directivos civiles ha aumentado en casi un 40%. Se refirió a cómo además de la embajadora Loj, para dirigir la Misión de la ONU en Liberia, fueron nombradas distintas Representantes Especiales Adjuntas del Secretario General: Henrietta Mensah-Bonsu, para operaciones y

Estado de derecho; Ameerah Haq, como Jefa adjunta, Coordinadora Humanitaria y Coordinadora Residente de la Misión en Sudán; Bintou Keita, Representante Ejecutiva del Secretario General, en Burundi y Agatha Lele, Asesora Superior de Policía, también en Burundi. Señaló también que, en las elecciones municipales de Haití celebradas en 2007, fueron 25 las mujeres elegidas alcaldesas, frente a las seis del año 2000; un aumento debido en parte a la capacitación de las candidatas que llevaron a cabo los asociados nacionales con la colaboración de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en ese país. También apuntó como avance el hecho de que en enero de 2007 se desplegara por primera vez en una operación de mantenimiento de la paz de la ONU, en la Misión de Liberia (UNMIL), un contingente de policía, constituido en la India, formado íntegramente por mujeres.

Mencionó Guéheno la política de tolerancia cero que está aplicando la ONU ante los abusos sexuales a cargo del personal propio, algo realmente básico, pues la contradicción máxima es que quienes van a resolver problemas, sean los que añadan aún más problemas. Para lograr estrategias más eficaces, mencionó finalmente la necesidad de entender mejor "el vínculo existente entre la protección y el empoderamiento en todos sus aspectos, como se estipula en la resolución, y la forma en que ello afecta al papel y la contribución de la mujer al mantenimiento de la paz y la seguridad" (Consejo de Seguridad, 2007:5).

Como puede verse, los avances que constata el Consejo de Seguridad se centran en gran medida en el aumento del número de mujeres, en todos los niveles. Pero, ¿es sólo cuestión de presencia, cuestión de número? Que la ausencia de mujeres en determinados puestos y cargos esté haciéndose visible sí es un avance y que, al instar al Secretario General a nombrar más mujeres, éste se vea obligado a decir que no puede hacerlo si los países no proponen candidatas —lo que indudablemente ha de llevar a los Estados miembros a plantearse este asunto— también lo es. Pero dicho esto, hay que añadir que no es sólo cuestión de número de mujeres. El número es consecuencia de la falta de igualdad, pero no es sólo la presencia de mujeres lo que está en juego en la 1325. En algunos casos, la presencia de mujeres en cargos o en mesas de negociación no ha añadido demasiado. Sin una agenda de género que aborde los extremos donde radica la desigualdad, la presencia de mujeres tiene apenas un significado simbólico, no despreciable, pero con poca incidencia.

El segundo examen de la ejecución del plan de acción 2005-2007 para la aplicación de la Resolución 1325 en todo el sistema de la ONU fue realizado bajo la dirección de Rachel Mayanja, Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer. En su intervención en el debate de octubre de 2007, Mayanja señaló que "la ausencia de elementos clave tales como información de fondo, indicadores de resultados y cronogramas de ejecución —elementos que constituyen una herramienta útil para medir el desempeño— afectó negativamente los procesos de supervisión, elaboración del informe y rendición de cuentas". Es éste uno de los aspectos en los que más insiste el grupo de MPS. Por eso mismo, continuó, el plan de acción para la implementación de la 1325 del Sistema de la ONU para 2008-2009, al actualizarse, se ha reconceptualizado, se ha transformado en una herramienta para la programación orientada a resultados, la elaboración de informes y la supervisión. El marco del nuevo plan propuesto se centra en cinco áreas temáticas —prevención, participación, protección, socorro y recuperación y regulación— a fin de permitir que el sistema de las Naciones Unidas fomente las sinergias entre organismos dentro de estos ámbitos temáticos. El que se haya pensado como un marco de gestión orientado a resultados, que incluye indicadores para medir el progreso en el logro de los objetivos fijados en cada uno de los ámbitos antes mencionados, es una novedad que abre ciertas esperanzas (Mayanja en el Consejo de Seguridad, 2007: 7).

La valoración del grupo de trabajo sobre MPS fue expuesta en el Consejo de Seguridad por Gina Torry, invitada a participar en el debate de octubre de 2007. Su intervención tuvo un tono crítico:

> "Siete años después venimos aquí a plantear una pregunta: ¿Qué ha significado la aplicación de la resolución 1325 (2000) para la situación de las mujeres y las niñas en Sierra Leona, en la República Democrática del Congo, en Liberia, en Burundi, en Costa de Marfil, en Afganistán, en Haití, en Timor Oriental y en todas las demás situaciones que figuran en el programa de trabajo del Consejo de Seguridad? Siete años después, las mujeres y las niñas que se encuentran en situaciones de conflicto armado siguen expuestas a una violencia sexual generalizada y sistemática. Es una cuestión de paz y seguridad internacionales. Siete años después, las mujeres continúan estando en buena parte excluidas incluso de las estructuras que toman la decisión de apostar por la paz o de recurrir al conflicto. Se las sigue marginando de los procesos de establecimiento y consolidación de la paz. Es una cuestión de paz y seguridad internacionales.

Siete años después, la incorporación de la Resolución 1325 en la labor del Consejo de Seguridad sigue siendo dispareja. Esto significa que, en la situación de Darfur, las mujeres continúan tropezando con dificultades para participar en las conversaciones de paz de Trípoli. Esto significa que, en la situación de la República Democrática del Congo, la violencia sexual sigue sin disminuir y continúa cometiéndose con impunidad. Siete años después, sigue sin haber mecanismos de supervisión o rendición de cuentas para garantizar la aplicación coherente y efectiva de la Resolución 1325. Es una cuestión de paz y seguridad internacionales.

Tomamos nota del progreso que se ha logrado y que otros oradores han mencionado esta mañana. Nos gustaría centrarnos en el papel del Consejo de Seguridad para impulsar la aplicación de la Resolución 1325. Cuando el Consejo de Seguridad incorpora dicha resolución en su labor, las cosas sí cambian. Por ejemplo, en la misión de junio de 2006 a Sudán encabezada por el Reino Unido, los miembros del Consejo se reunieron con grupos de mujeres y expertos en cuestiones de género en Jartum y Darfur. Dos meses después, el 31 de agosto de 2006, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1706 (2006) en la que se invocaba la Resolución 1325 y se utilizaba un lenguaje útil relativo específicamente al género. Las resoluciones deben contener ese tipo de lenguaje. No obstante (...) muy a menudo el mandato relativo al género no queda reflejado en las directrices, guías, atribuciones y estructuras de incentivos para el personal de la misión, incluido el Representante Especial". (Torry en el Consejo de Seguridad, 2007:10-11) .

*En España, la ayuda oficial al desarrollo destinada a cuestiones de género se ha duplicado de 2004 a 2007*

Una de las propuestas constantes, del grupo de MPS y algunos Gobiernos es que haya un mecanismo más sólido de monitorización desde el Consejo de Seguridad. Gina Torry hace hincapié en esa necesidad, en las misiones sobre el terreno y en especial en los casos de violación de los derechos humanos, como la violencia sexual.

"El Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad respetuosamente insta al Consejo a que estudie la forma en que podría proporcionar una supervisión y una presentación de informes más eficaces en lo que respecta a la aplicación de la Resolución 1325, inclusive mediante el establecimiento de un centro de coordinación y de un grupo de trabajo a nivel de expertos, que contarían con la dirección apropiada a fin de asegurar su participación activa en todos los aspectos de la labor del Consejo" (Torry en el Consejo de Seguridad, 2007:10-11).

## Los planes nacionales de apoyo a la 1325

El compromiso de los países miembros se ha venido plasmando en la elaboración de planes nacionales para impulsar la 1325. A iniciativa de Canadá se creó también el grupo de países amigos, cuyo objetivo es realizar seguimiento de la puesta en práctica de la 1325 en la ONU.

A los países que tienen un plan nacional (Canadá, Suecia, Suiza, Noruega, el Reino Unido, entre otros) se ha sumado España, que en noviembre de 2007 aprobó el suyo: *Plan de Acción del Gobierno de España para la Aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), sobre Mujeres, Paz y Seguridad*.

Como señaló el embajador Yáñez-Barrionuevo en el Consejo de Seguridad (Consejo de Seguridad, 2007: 35-36), el plan español tiene las siguientes prioridades: 1) potenciar la inclusión de la perspectiva de género en todas las fases de la participación de España en misiones de paz, incluida la reconstrucción y consolidación de la paz; 2) asegurar la formación en materia de igualdad entre hombres y mujeres, y sobre la 1325, del personal militar, policial y civil que participa en misiones de paz; 3) promover la garantía del pleno disfrute de los derechos humanos que corresponden a las mujeres, adolescentes y las niñas, en las zonas de conflicto y posconflicto y fomentar la participación de mujeres en los procesos de negociación y aplicación de los acuerdos de paz; 4) promover la transversalidad del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en la planificación y ejecución de actividades para el desarme, la desmovilización y la reintegración de combatientes; y 5) fomentar el conocimiento y difusión, así como el trabajo de la sociedad civil española en relación con la 1325.

En los últimos años, en España, la cooperación al desarrollo y la construcción de la paz se están conceptualizando de manera conjunta. Se ha aceptado que difícilmente puede haber desarrollo si no hay paz y tampoco paz sin desarrollo. Se han aprobado estrategias sectoriales de género en desarrollo y construcción de la paz para la cooperación española en las que se incluye la 1325 y la ayuda oficial al desarrollo destinada a cuestiones de género se ha duplicado entre 2004 y 2007. En un mayor compromiso, además del Plan Nacional se está elaborando un plan de acción sobre mujeres y construcción de la paz para la aplicación de la 1325, dirigido a todos los actores de la cooperación española.

## El impacto de la Resolución 1325

Sobre el terreno, la 1325 se está usando como herramienta en muy distintas situaciones. Sería muy largo mencionar las distintas situaciones en las que se ha puesto en acción, en la bibliografía se recogen informes del MPS que pueden consultarse. UNIFEM unida a distintas ONG ha sido muy activa en el uso de la 1325 para apoyar el avance de las mujeres, sobre todo en África. En Liberia, desde enero de 2006, Ellen Johnson Sirleaf es la presidenta del país, la primera presidenta de un país africano, un resultado que debe mucho al empoderamiento entusiasta de las mujeres. Es sabido que ellas tuvieron un papel importante en el logro de la paz en su país. En la misma línea, como puede verse en el siguiente cuadro, los porcentajes de mujeres en los parlamentos de algunos países africanos que están saliendo de un conflicto armado se sitúan entre los más altos del mundo.

*UNIFEM señala que "las mesas de paz siguen siendo feudo de los artífices del conflicto y no de quienes quieren ponerle fin", entre ellos las mujeres*

***Mujeres representantes en la Cámara Baja (o única) de algunas legislaturas post-conflicto***

| País (año elecciones) | Nº mujeres | Nº total de escaños | % de mujeres sobre el total |
|---|---|---|---|
| Ruanda (2003) | 39 | 80 | 48.8% |
| Mozambique (2004) | 87 | 250 | 34.8% |
| Sudáfrica (2004) | 131 | 400 | 32.8% |
| Burundi (2005) | 36 | 118 | 30.5% |
| Namibia (2004) | 21 | 78 | 26.9% |
| Uganda (2006) | 73 | 305 | 23.9% |
| Eritrea (1994) | 33 | 150 | 22.0% |

Pero el apoyo tiene que seguir tras las elecciones. Tras un conflicto armado, para incluirse en los procesos de gobernanza, las mujeres necesitan protección, que alguien cuide de los niños y también apoyo financiero. Como indica el Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la ONU: "una presencia significativa de mujeres en el Parlamento, por sí misma, no garantiza que las mujeres hayan alcanzado la igualdad en la esfera política. Ni tampoco garantiza que se vaya a dar una mayor atención a los asuntos de género…" (Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la ONU, 2005).

De sus iniciativas en Angola, la República Democrática del Congo, Mozambique, Ruanda, Sierra Leona y Sudán, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) reconoce como buenas prácticas: coordinar a las mujeres para llegar a una agenda común, apoyar sus esfuerzos de influencia sobre los negociadores y las partes que negocian y proporcionar una capacitación relevante. Son acciones que han aumentado la conciencia de género de los partidos, han reforzado las voces de las mujeres y en algún caso han significado el logro de algún tipo de participación formal de mujeres en las negociaciones. Sin embargo, en muy pocos casos esta presencia se ha traducido en que se hayan asentado mecanismos específicos para aumentar el papel de las mujeres en la gobernanza posconflicto. Por eso sigue siendo importante el apoyo en el periodo de transición (UNIFEM, 2006).

También merece ser resaltado el que los miembros del Consejo de Seguridad, en sus visitas a los países afectados por un conflicto armado se reúnan regularmente con los grupos y redes de mujeres de la zona. Lo ha señalado la Directora Ejecutiva interina de UNIFEM, Joanne Sandler. También ha indicado que "los fallos anunciados en julio por el Tribunal Especial para Sierra Leona demuestran que los crímenes de guerra contra las mujeres y las niñas pueden ser enjuiciados con éxito y de manera plena" (Intervención de Sandler en el Consejo de Seguridad, 2007: 8). En el 2006, UNIFEM apoyó a redes de mujeres en Uganda, Kosovo, Nepal y el Oriente Medio, dándoles capacitación y presionando para su inclusión en los procesos de negociación de la paz. Sin embargo, Sandler reconoce que todavía hay muy pocos ejemplos de acceso estructurado de la mujer a las conversaciones de paz. "A pesar de las promesas que encerraba la resolución 1325 (2000), las mesas de paz siguen siendo feudo de los artífices del conflicto y no de quienes están más motivados para ponerle fin" (Intervención de Sandler en el Consejo de Seguridad, 2007: 9).

Sobre este recorrido de luces y sombras, habría que compartir la evaluación de Felicity Hill: que el avance sea lento y desigual no significa que no se está dando. En una entrevista que incorpora en su estudio (Hill, 2005), alguien dice que ya hace tiempo que al mencionar el género no aparecen sonrisas condescendientes. Lo que persiste, sí, es sobre todo un desconocimiento del paradigma y del lenguaje asociado, en profundidad. Como decía un antiguo diplomático: "Los diplomáticos son bastante brillantes y educados. Pero en esto sucede como cuando hablas a un abogado de simbología matemática, el abogado puede ser inteligente pero puede que no entienda de qué estás hablando. Algunas veces los asuntos de género, como muchos otros, se pierden en la traducción" (Hill 2005: 65).

## Referencias bibliográficas


Consejo de Seguridad, 5766ª sesión S/PV. 5766, Nueva York, 23 octubre, 2007.Disponible en <http://daccess-ods.un.org/TMP/1340480.html>

Hill, Felicity (2005) *How and when has Security Council resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security impacted negotiations outside the Security Council?*, [Internet] Uppsala University Programme of International Studies. Disponible desde <http://www.frauensicherheitsrat.de/data/felicity-hill-thesis.pdf>

International Crisis Group (2006) *Beyond Victimhood: Women's Peacebuilding in Sudan, Congo and Uganda.* [Internet] Africa Report Nº 112, 28 Junio 2006. Disponible desde <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=login&ref_id=4185>

Lynes, Krista and Torry Gina (eds.) (2005) *From Local to Global: Making Peace Work for Women, Security Council Resolution 1325. Five Years on Report,* [Internet] Nueva York, The NGO Working Group on Women, Peace and Security. Disponible desde <http://www.womenpeacesecurity.org/media/pdf-fiveyear-son.pdf>

Torry, Gina (ed). (2006) *SCR 1325 and the Peacebuilding Commission. Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security. Six Years On Report* [Internet], Nueva York, The NGO Working Group on Women, Peace and Security. Disponible desde <http://www.womenpeacesecurity.org/media/pdf-sixyear-son.pdf>

Rehn, Elisabeth, Ellen Johnson Sirleaf and United Nations Development Fund for Women (2002) *Women, war, peace. The independent experts' assessment on the impact of armed conflict on women and women's role in peace building. Progress of the world's women* [Internet] New York, UNIFEM. Disponible desde <http://www.unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=17>

Schimmelfenning, Frank (2001) "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Organization 55*, 1, Invierno, 2001.

UNIFEM (2004) *Getting It Right, Doing It Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Rehabilitation* [Internet], New York. Disponible desde <http://www.unifem.org/attachments/products/Getting_it_Right__Doing_it_Right.pdf>

UNIFEM (2004) *Women, Peace and Security: UNIFEM Supporting Implementation of Security Council Resolution 1325* [Internet], New York. Disponible desde <http://www.unifem.org/attachments/products/supporting1325.pdf>

UNIFEM (2005) *On the Agenda: Women's Essential Role in Peace-building,* [Internet] Disponible desde <http://www.unifem.org/attachments/stories/2005WorldSummit_Peacebuilding.pdf> New York.

UNIFEM (2005) *Asegurar la paz. Guiar a la Comunidad Internacional hacia una efectiva participación de las mujeres a lo largo de los procesos de paz* [Internet], Nueva York. Disponible desde <http://www.iknowpolitics.org/files/Securing_the_Peace_SPANISH.pdf>

UNIFEM (2006) *Beyond numbers: Supporting Women's Political Participation and Promoting Gender Equality in Post-Conflict Governance in Africa. A Review of the Role of the United Nations Development Fund for Women* [Internet], Nueva York. Disponible desde <http://www.womenwarpeace.org/webfm_send/99>

UNIFEM (2006b) *CEDAW and Security Council Resolution 1325: A Quick Guide,* [Internet] New York. Disponible desde <http://www.unifem.org/attachments/products/CEDAWandUNSCR1325_eng.pdf>

Oficina de la Asesora Especial de la ONU sobre Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (2005) *The Status of Women in the UN Secretariat (as of 30 June 2005).* [Internet]. Disponible desde <http://www.un.org/women-watch/osagi/wps/FactSheet_Final_Oct_18_05.pdf>

United Nations (2005) "Goal 3: Promote Gender Equality and Empower Women." *Progress Towards the Millennium Development Goals*, 1990-2005, p. 11. New York. Disponible desde <http://unstats.un.org/unsd/mi/goals_2005/goal_3.pdf>

United Nations, Peace Keeping in the Service of Peace (2007) *Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping Contexts. A Strategy Workshop with Women's Constituencies from Troop and Policing Contributing Countries, Conclusions, Agreements and Recommendations* [Internet], Pretoria, 7-9 February 2007. Disponible desde <http://www.peacewomen.org/resources/Peacekeeping/PDF/Pretoria07.pdf>

Vries De Lindestam, Gunilla (2005) *UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security: Making it Work. Experiences in Canada, the Netherlands and the United Kingdom with Recommendations for Sweden's Implementation.* [Internet] The Collegium for Development Studies, Universidad de Uppsala, y Ministerio de Asunos Exteriores sueco. Disponible en versión electrómnica desde < http://www.dd-rd.ca/site/publications/index.php?id=1437&subsection=catalogue>

WILPF (2007) *The Peacewomen Project. 1325 Security Council Monitor: Resolution Watch. Monitoring the Gender Content of the Security Council's Resolutions Addressing all Current and Upcoming Peacekeeping Operations: 2000-2007,* . [Internet]. Diponible desde <http://www.peacewomen.org/un/sc/1325_Monitor/index.htm>

Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad en la 5766ª sesión del Consejo de Seguridad, S/PRST/2007/40. Disponible en http://daccess-ods.un.org/TMP/6266488.html

# El desplome del dólar y la crisis de las finanzas globales: cambio estructural en el sistema internacional

*José Antonio Sanahuja*

*Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid*

Los atentados del 11-S y las guerras de Afganistán e Irak han abierto un debate político y académico sobre la hegemonía de Estados Unidos y la conformación del sistema internacional. Esos atentados dieron a los neoconservadores una oportunidad única para promover un proyecto hegemónico de orden mundial —una *pax americana* renovada— basado en la premisa de que las capacidades militares serían la principal fuente de poder; en el supuesto carácter unipolar del sistema internacional, dada la concentración de la fuerza militar en Estados Unidos, y en la expansión de la democracia liberal como fuente de legitimidad de ese proyecto. Los títulos de escritos de autores "neocon" de esos años, como *The Case for American Empire* (Boot, 2001) o *Preserving America's Supremacy, Institutionalizing Unipolarity* (Donnelly, 2003), revelan que, más allá del argumento antiterrorista o de las finalmente inexistentes armas de destrucción masiva de Irak, lo que se pretendía era un completo reordenamiento del sistema internacional posterior a la Guerra Fría.

Apenas seis o siete años más tarde, ese proyecto hegemónico está en ruinas y los neoconservadores se han ido retirando en desbandada de la Casa Blanca y del Departamento de Defensa. Las guerras de Afganistán e Irak pretendieron ser el "acto constituyente" del "nuevo siglo americano", por utilizar la expresión que dio nombre a un conocido *think tank* neoconservador[1]. Sin embargo, la debacle militar y política de Irak y el doloroso estancamiento de la guerra de Afganistán parecen poner de manifiesto la debilidad del supuesto *hegemon* frente a las denominadas "guerras asimétricas". Con Guantánamo y Abu Ghraib su legitimidad ha sufrido un daño difícil de reparar, y el desplome del dólar y la crisis financiera iniciada en 2007 parecen mostrar los límites financieros de un proyecto imperial que ya no da mas de sí.

Quienes defienden ese proyecto o tratan de justificar las posiciones neoconservadoras sostienen que la caída del dólar y la crisis iniciada con el impago de las hipotecas *subprime* constituyen fenómenos de carácter cíclico o coyuntural, que no están directamente relacionados con la guerra de Irak y las enormes necesidades de financiación que comporta la "guerra global contra el terrorismo" que, en todo caso, son problemas económicos temporales que no afectan a las capacidades militares, que son la verdadera fuente del poder; y que Estados Unidos ya se enfrentó a dificultades similares en los años setenta, en particular tras la crisis del sistema monetario de Bretton Woods y la ruptura del patrón oro-dólar. Estos hechos, también relacionados con la derrota de Vietnam, dieron paso a análisis pesimistas sobre el declive de Estados Unidos, que, según ese enfoque, la era Reagan, la desaparición de la Unión Soviética o la primera Guerra del Golfo se encargaron de desmentir.

*El desplome del dólar y la crisis financiera son la expresión del debilitamiento de Estados Unidos y de cuán ilusorio, y peligroso, ha sido el proyecto hegemónico de los neoconservadores*

En este capítulo se plantea una interpretación distinta. Se afirma que el desplome del dólar y la crisis financiera son la expresión del debilitamiento de Estados Unidos y de cuán ilusorio, y peligroso, ha sido el proyecto hegemónico de los neoconservadores. Pero ello no supone un aumento del poder de otros actores estatales, sea en el plano militar, económico o financiero. Por el contrario, esos hechos son la expresión de un proceso de cambio estructural en la naturaleza del poder y en la redistribución del mismo entre actores estatales y no estatales, entre el Estado y el mercado, en el que la estructura de las finanzas mundiales está fuera de control y el poder se ha diluido en un mercado cada vez más integrado y desregulado.

1 The Project for a New American Century (PNAC). Véase http://www.newamericancentury.org.

## Estructuras del poder en el sistema internacional: el papel de la moneda, el crédito y las finanzas

En el estudio de las relaciones internacionales, las cuestiones monetarias y financieras han recibido escasa atención y la tradición realista dominante es la que ha tenido más dificultades para incorporarlas al análisis, debido al énfasis otorgado a la seguridad y las capacidades militares. Esas carencias también se observan en explicaciones del poder más comprehensivas y actuales, como la planteada por Joseph Nye, que distingue entre "poder duro" y "poder blando" (Nye, 2003). Si bien ésta es capaz de aprehender las dimensiones socioculturales y simbólicas del poder, no logra explicar el papel de la moneda y las finanzas —el control de la cotización del dólar, ¿es poder duro o poder blando?— y su papel en el sistema internacional. En los años ochenta, la economía política internacional comenzó a proponer distintos marcos teóricos para analizar la relación entre la hegemonía y las relaciones monetarias y financieras. Este es el caso, por ejemplo, de la teoría crítica neomarxista, de la teoría neorrealista de la estabilidad hegemónica y del enfoque, más ecléctico y omnicomprensivo, de la teoría del poder estructural de la profesora británica Susan Strange. Esta última, desarrollada desde mediados de los ochenta hasta el fallecimiento de esta autora a finales de los noventa, examina cuatro dimensiones del poder estructural: la seguridad, la producción, el conocimiento y las finanzas y crédito. Esta última es la que aborda los efectos del poder estatal en los asuntos monetarios y financieros, y viceversa, y cuáles son las consecuencias de una u otra distribución del poder monetario y financiero en la política mundial[2].

La estructura de las finanzas abarca las reglas que gobiernan la disponibilidad de capital y los factores que determinan los términos en los que las monedas se cambian unas con otras. El punto de partida del análisis es que la inversión no se realiza con dinero, sino con crédito. El control del crédito es tanto una fuente de poder como uno de los objetos de las relaciones de poder en el sistema internacional —se equivocan, por tanto, quienes lo consideran un asunto propio de la *low politics*—, y no es posible comprender las cuestiones monetarias y financieras internacionales obviando los factores políticos. En contra de lo que sostiene el enfoque marxista, Strange afirma que el crédito puede ser creado y no siempre requiere de acumulación anterior. La creación de crédito depende de la confianza y ésta, a su vez, es en esencia el resultado de tres factores: las decisiones políticas respecto a la oferta y disponibilidad de las monedas de reserva internacional; la existencia de un monopolio o de condiciones de

2 La teoría del poder estructural se desarrolló en cuatro obras principales de esta autora. Véase Strange, 1986 y 2001; para la estructura de las finanzas, Strange, 1994 y 1999. Para un análisis sistemático de esta teoría, ver May, 1996 y Sanahuja, 2008.

competencia respecto a las monedas de reserva, y la estabilidad o las tendencias inflacionistas a las pueda dar lugar la política económica que respalda esas monedas (Strange, 1986: 25-26). Por lo tanto, las cuestiones centrales para el análisis son las estructuras a través de las cuales se crea crédito, las políticas monetarias —cuya inherente dimensión externa las conforma como "la política exterior del dinero"— y el sistema monetario internacional (Strange, 1994: 30). En esa estructura, el poder de crear crédito radica en los Gobiernos y en la banca a través de marcos regulatorios definidos por ambos mediante las políticas monetarias y, cada vez más, por el comportamiento de los mercados, ya que se ha producido un claro desplazamiento del poder a los actores privados.

## De Bretton Woods al "equilibrio del terror financiero"

*Se ha producido un claro desplazamiento del poder a los actores privados*

La estructura de las finanzas se ha caracterizado por su carácter altamente asimétrico. Desde la Segunda Guerra Mundial, ha estado dominada por una "pequeña oligarquía" de Estados y, en particular, por Estados Unidos. Este país habría disfrutado de una posición de privilegio, consagrada por su situación de monopolio como emisor de la principal moneda de reserva y por las reglas de las instituciones de Bretton Woods y del sistema monetario internacional. Esas reglas han permitido que Estados Unidos pudiera conducir su política económica sin condicionamientos multilaterales y con menos compromisos políticos internos que cualquier otro país, y establecían obligaciones asimétricas de ajuste, ya que Estados Unidos podría mantener grandes déficit y financiarlos a bajos tipos de interés a través de deuda denominada en su propia moneda. La posibilidad de extraer derechos de señoreaje de su monopolio en la emisión de la moneda de reserva internacional también puede ser vista como uno de los cimientos de la posición hegemónica de Estados Unidos, al permitirle imponer a otros países parte de los costes de mantenimiento de esa hegemonía. Esas reglas, sin embargo, planteaban un dilema básico: el resto del mundo era dependiente de las exportaciones a Estados Unidos para su crecimiento económico y de los déficit de su balanza comercial para el aumento de sus reservas, lo que conduciría a una situación de inestabilidad si su déficit comercial y los pasivos estadounidenses crecían en exceso y había dudas sobre su papel como banquero —en esencia, un problema de confianza—. Ahora bien, si se eliminaran los déficit de Estados Unidos, verdadera "locomotora keynesiana" del sistema, se impondría un sesgo recesivo a la economía mundial. Ese dilema se planteó en el diseño de Bretton Woods, pero fue más claro tras la ruptura del sistema monetario internacional en 1973 y la desaparición del patrón oro-dólar como anclaje del mismo.

Esa situación de preeminencia no habría variado significativamente en las décadas posteriores. El desorden monetario y financiero de los años ochenta no se debería tanto al declive de Estados Unidos, como alegaban las "teorías del declive" de esa etapa, que afirmaban que ese país ya no era capaz de mantener el valor del dólar y la estabilidad monetaria, ni de asegurar la provisión de otros bienes públicos internacionales. En realidad sería el resultado de un comportamiento de *hegemon* "irresponsable y depredador", que respondería a intereses egoístas de corto plazo: "El problema que Estados Unidos representa para nosotros no es, como muchos estadounidenses parecen pensar, el declive relativo de su poder, sino el declive de su capacidad para tener un liderazgo y un juicio adecuados" (Strange, 1994: 79, 115).

Esa actitud irresponsable y cortoplacista daría lugar a una relación transatlántica en la que Estados Unidos situó a los países europeos en una posición de subordinación estratégica en el marco de la OTAN. Al no otorgarles un papel político relevante, les alentó indirectamente a que asumieran un comportamiento de *free riders* o "gorrones" en relación a la provisión de seguridad. Estados Unidos se habría situado a sí mismo en la posición de tener que asumir esos costes prácticamente en solitario, sobre todo si se derivaban de guerras que, desde la perspectiva europea, excedían los compromisos adquiridos en la OTAN, sobre las que Estados Unidos habría tomado decisiones unilateralmente, como ocurrió con la escalada de Vietnam. El hecho es que el gasto militar contribuyó al déficit fiscal que, de forma ininterrumpida, caracterizó a la economía estadounidense desde la guerra de Corea hasta la "Segunda Guerra Fría" y la "era Reagan". El abultado déficit fiscal de ese periodo contribuyó a generar fuertes déficit de la balanza por cuenta corriente, el aumento del endeudamiento y la debilidad creciente del dólar, hasta el punto de que el mismo país que había creado el sistema monetario internacional terminó destruyéndolo a principios de los años setenta, al dar prioridad a consideraciones políticas internas antes que a los compromisos internacionales derivados de Bretton Woods (Ontiveros, 1997; Eichengreen, 1998).

En términos de poder, puede afirmarse que buena parte del gasto militar se financió extrayendo los derechos de señoreaje que se derivaban de la emisión del dólar, mediante un "impuesto inflacionario" con el que Estados Unidos trasladó a otros países una parte apreciable de los costes de su posición hegemónica. Este hecho causaría distintas respuestas: en los años sesenta fue patente el malestar europeo hacia una política económica que suponía el debilitamiento del dólar y el incumplimiento de los compromisos adoptados en Bretton Woods. En los años setenta, la ruptura del sistema monetario internacional llevó a Europa a establecer su propio "mini-Bretton Woods" a través del Sistema Monetario Europeo, que lograría propor-

cionar cierta estabilidad cambiaria hasta inicios de los noventa. En los años ochenta, fue necesaria la intervención concertada de los bancos centrales del G-7 a través de los acuerdos Plaza (1985) y Louvre (1987) para afrontar la volatilidad del dólar provocada por la política monetaria restrictiva y los excesos fiscales de la era Reagan, ya que una apreciación excesiva de la moneda estadounidense podría inducir una recesión que se trasladaría a otros países y un debilitamiento excesivo del dólar dañaría las exportaciones y el crecimiento económico del resto el mundo, aún dependiente de la "locomotora económica" que ha sido Estados Unidos durante todo este periodo. Significativamente, el saneamiento de las finanzas públicas y en particular la reducción del gasto militar y el déficit fiscal en la segunda mitad de los noventa, con la administración Clinton, condujeron a un visible fortalecimiento de la divisa estadounidense.

*La emisión de deuda de Estados Unidos para evitar la caída del dólar ha hecho que el país haya pasado de ser el mayor acreedor del mundo a ser el mayor deudor*

Tras el 11-S, la Administración Bush adoptó una peculiar política económica que combinaba elementos de la agenda neoliberal —en concreto, la reducción de impuestos a los más ricos y recortes de gasto social— y un "neokeynesianismo militar" derivado del fuerte incremento del gasto militar ordinario, más el gasto extraordinario causado por las guerras de Irak y Afganistán. El resultado ha sido la reaparición del déficit fiscal y de un déficit de la balanza por cuenta corriente que en 2005 había llegado al 6% del PIB y que en 2007 permanecía en 5,5% del PIB. Ello hubiera llevado a una caída del dólar mayor que la que ya se ha registrado y al consiguiente "ajuste duro" para restablecer los equilibrios. Sin embargo, Estados Unidos ha podido financiar de nuevo ese déficit recurriendo a la emisión de deuda, que otros bancos centrales, particularmente los de Asia y en especial el de China, se han prestado a adquirir a pesar de su menor rentabilidad. Estados Unidos y los bancos centrales extranjeros se han situado en una relación de dependencia mutua. En esa relación, un Estados Unidos adicto al gasto y al endeudamiento, que vive por encima de sus posibilidades y además recurre a la guerra para seguir manteniendo su estatus de *hegemon* global, no puede vivir sin generar grandes déficit. En el otro lado, los bancos centrales de los países asiáticos, que para su crecimiento aún dependen más de los mercados externos que de sus propios mercados domésticos, no han dejado de financiarlos por temor al deterioro de la relación cambiaria con sus monedas, lo que llevaría a una pérdida de competitividad de sus economías y a menores tasas de crecimiento.

El problema es que con esa relación el país poseedor de la moneda de reserva internacional, antaño el mayor acreedor del mundo, se ha convertido en el mayor deudor y ello ha generado graves desequilibrios en la economía y las finanzas globales. En 1970 sólo el 5% de la deuda del tesoro de Estados Unidos estaba en manos de acreedores extranjeros. Entre 1975 y 1990, con algunas oscilaciones, ese porcentaje se situó en torno al 20%, pero en 2005 había alcanzado

el 55% y el monto total de los pasivos estadounidenses con el resto del mundo era superior al 30% de su PIB. Estados Unidos precisa de entradas de capital de más de 2.000 millones de dólares diarios para cubrir su déficit por cuenta corriente. En paralelo, las reservas de divisas acumuladas en todo el mundo aumentaron entre 2000 y 2007 de 1,5 a 5,7 billones de dólares. China, Japón e India representan dos terceras partes de esas reservas y tan sólo China ha acumulado 1,4 billones de dólares. En estos últimos años, han sido las compras de deuda del tesoro por parte de China y otros países de Asia las que han sostenido el dólar, evitando que el descenso que ha experimentado esta moneda desde 2001 fuera aún mayor. Esta relación ha sido calificada como "el nuevo Bretton Woods", pero en realidad se trataría, como dijo el ex–Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Lawrence Summers, de un verdadero "equilibrio del terror financiero" (Summers, 2004). Los países asiáticos no pueden dejar de financiar el déficit de Estados Unidos para evitar la caída del dólar, que significaría tanto menores exportaciones como pérdidas multimillonarias en sus reservas. Al tiempo, conforme crecen los pasivos estadounidenses en el exterior, la confianza en la moneda estadounidense se deteriora aún más y en algún momento los bancos centrales dejarán de adquirir activos "a pérdida" en una moneda que Estados Unidos no puede sostener. Como ha señalado *The Economist*, "el juego que comenzó en 1970 con la ruptura de Bretton Woods puede estar llegando a su fin", al constatarse que "el emperador está desnudo". La guerra de Irak, que sigue generando ingentes gastos (Nordhaus, 2003; Stiglitz y Bilmes, 2008), la debilidad del ahorro interno, las desastrosas políticas fiscales de la Administración de Bush y más recientemente, la crisis financiera en Estados Unidos no han hecho sino acelerar tendencias estructurales y acabar con la era del monopolio del dólar en las finanzas internacionales[3]. De igual manera, un modelo económico mundial basado en vender a plazos a Estados Unidos, cuando es evidente que ese país no podrá pagar si no es con dólares devaluados, necesita nuevos "motores" económicos, incluyendo un mayor consumo interno en los países emergentes (Minton, 2003; y Woodall 2004).

## El ascenso del euro: ¿hacia un sistema monetario multipolar?

Es cierto que en otros periodos de debilitamiento del dólar se ha hecho esa misma afirmación y la divisa estadounidense ha demostrado una gran resiliencia. Sin embargo, esta vez puede ser distinto. Como se indicaba al comienzo de este capítulo, el poder estructural

3 "The passing of the buck?, *The Economist*, 2 de diciembre de 2004; "You need us and we need you", *The Economist*, 6 de abril de 2005; y "Losing faith in the greenback", *The Economist*, 1 de diciembre de 2007.

que se deriva de la creación de crédito depende de la confianza y ésta, a su vez, es en esencia el resultado de tres factores: las decisiones políticas respecto a la oferta y disponibilidad de las monedas de reserva internacional; la existencia de un monopolio o de condiciones de competencia respecto a las monedas de reserva y la estabilidad, o las tendencias inflacionistas, a las pueda dar lugar la política económica de los emisores de dichas reservas. Ninguno de esos tres factores sostiene hoy el papel del dólar como moneda de reserva. La diferencia más notable con el pasado, según Chinn y Frankel (2005), radica sobre todo en la aparición del euro como alternativa. Si se toma el marco alemán como *proxy* del euro hasta la aparición de esta última moneda, desde 1960 el dólar ha perdido más de dos tercios de su valor real respecto del euro y del yen. Entre los años setenta y 2007, las reservas de divisas mundiales en dólares han descendido alrededor del 80% al 60% del total. Las que se mantienen en euros han aumentado de 1999 a 2006 del 20% al 26% del total, incluso teniendo en cuenta que las reservas totales se han multiplicado por cuatro. El euro ha hecho avances mayores en determinados rubros, como la emisión de bonos. Según estos autores, si se mantienen las tendencias actuales en cuanto a la depreciación del dólar y se dan factores adicionales, como la incorporación a la zona euro del Reino Unido y de la *City* de Londres, el euro podría sobrepasar al dólar como moneda de reserva mundial en torno al año 2015 ó 2020.

*La aparición del euro como alternativa haría más difícil financiar el gasto militar en el que en gran medida Estados Unidos basa su posición hegemónica*

A estas tendencias hay que añadir la posibilidad de que los países exportadores de hidrocarburos dejen de realizar sus operaciones de venta en dólares y opten por una "cesta" de monedas con mayor peso del euro y de otras divisas, como ya ha hecho Rusia y están considerando algunos países del Golfo Pérsico, pues ello supondría menor necesidad de contar con reservas en dólares por parte de los países importadores de petróleo y gas y, especialmente, para aquellos que han optado por sistemas de anclaje de su moneda con el dólar, se reduciría el riesgo de "importar" inflación a causa de la caída del dólar. Ahora bien, ello no significaría que el dólar dejara de tener un papel relevante como moneda de reserva. Se conformaría, más bien, una estructura de las finanzas basada en "zonas monetarias" en la que Estados Unidos no dispondría de la misma capacidad de extraer derechos de señoreaje o de financiarse al margen de la realidad su comercio exterior o de los límites políticos domésticos, en particular, la mayor o menor disposición de la ciudadanía estadounidense a pagar impuestos más elevados para financiar despliegues militares y guerras en el exterior. En términos del poder estructural, este es un cambio de gran trascendencia, pues haría más difícil financiar el gasto militar en el que en gran medida se basa su posición hegemónica.

En 1913, en el cenit de su imperio, el Reino Unido era el mayor acreedor del mundo. 40 años más tarde, después de dos costosas gue-

rras mundiales y de la mala gestión económica posterior, se convirtió en un deudor neto y el dólar usurpó el puesto de la libra esterlina. Desalojar una moneda de su posición dominante puede llevar años. La libra mantuvo un papel internacional central al menos medio siglo después de que el PIB de Estados Unidos alcanzara al del Reino Unido al finalizar el siglo XIX. Pero finalmente la libra perdió ese estatus. Si Estados Unidos continúa por la senda del despilfarro, es probable que el dólar sufra un destino similar.

## Globalización de las finanzas y desplazamiento del poder a los mercados y los actores privados

En este proceso de cambio estructural los Estados, en tanto autoridades monetarias, tienen un papel destacado. Sin embargo, el mayor peso de los operadores privados y de los mercados en la creación de crédito es un factor aún más relevante. Y ese factor no se explica sin hacer referencia a la política estadounidense. Al igual que en la estructura de la producción, Estados Unidos utilizó su poder estructural para financiar, de manera abusiva, tanto el *welfare* como el *warfare*, dando origen al "déficit gemelo" y a desequilibrios estructurales que alentaron la actividad especulativa, de la misma manera que logró abrir las economías de otros países a los capitales de Wall Street. Motivadas por consideraciones electorales de corto plazo y por intereses corporativos del capital estadounidense, estas políticas, sin embargo, tuvieron consecuencias negativas a largo plazo: demolieron los mecanismos creados en Bretton Woods apara asegurar la estabilidad de la economía y las finanzas internacionales y facilitaron la irrupción y el fortalecimiento de actores privados que, a la larga, han significado un aumento del poder de los mercados respecto al Estado y la aparición de un "capitalismo de casino" dominado por la incertidumbre, la volatilidad, y el desgobierno (Strange, 2000).

En ese proceso es necesario prestar atención a la innovación tecnológica, la desregulación financiera y el aumento de los mercados como los principales factores de cambio. En cuanto a la desregulación, desde los años ochenta muchos países han liberalizado tanto los mercados de capitales domésticos como la cuenta de capital. En relación a la innovación tecnológica, es necesario diferenciar, por un lado, la introducción de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, especialmente los satélites, los ordenadores y las conexiones de alta velocidad, que han favorecido la integración de los mercados y permiten que estos funcionen de manera más rápida y eficiente, pero también han incrementado la volatilidad inherente a los mismos. Por otro lado, habría que mencionar la innovación en productos financieros y en estructuras de mercado. Las finanzas internacionales ya no están protagonizadas única ni princi-

palmente por bancos comerciales, que han de responder a ciertas reglas básicas para garantizar su solvencia. Existen en la actualidad un gran número de inversores institucionales que han hecho más complejo e incierto el escenario de las finanzas globales. La aparición y rápido desarrollo de los fondos de cobertura (*hedge funds*), y los mercados de futuros y derivados, en particular, ha permitido una mejor gestión del riesgo, pero esa mejor distribución aumenta el riesgo de propagación de una crisis y aumenta su impacto potencial en unos mercados más integrados y de mayor tamaño. En 2007 se estimaba que el volumen de los activos que se intercambian en los mercados financieros de todo el mundo se elevaban a 165 billones de dólares, lo que supone más del triple del PIB mundial anual. En ese contexto, los recursos que se pueden movilizar a partir del Fondo Monetario Internacional, incluso contando con los mecanismos ya dispuestos de cooperación del Fondo con los bancos centrales, son modestos para poder cumplir con la función de estabilización que se le ha atribuido a esta institución.

*Los Gobiernos ven cómo se reduce su margen de autonomía en la conducción de la política económica*

En una aparente paradoja, las innovaciones financieras introducidas desde los años ochenta para redistribuir el riesgo y en especial, los productos derivados han tenido el efecto contrario, al convertir ese riesgo en "sistémico" (*The Economist*, 2007a; Crook 1992; Crook, 2003). En parte, ello se debe a que los mercados financieros distan de ser transparentes y en ellos no se dispone de información completa. Se trata de problemas de falta de transparencia y de asimetría de información a los que no responden adecuadamente ni las disposiciones del Acuerdo de Basilea II, limitadas a la banca, ni la actuación de las agencias privadas de calificación de riesgo —actores de extraordinaria importancia dentro de esta estructura, pues de sus *ratings* depende el crédito que merece un prestatario, y a qué precio—, debido, entre otros factores, a sus inherentes conflictos de interés, pues las agencias son retribuidas por los emisores cuyos activos califican (*The Economist,* 2007b:31). Los mercados financieros son una realidad que se ve influenciada por el pensamiento y la representación de los propios participantes sobre esa realidad —a menudo, de forma deliberada—, por lo que los mercados ni son realidades ajenas a sus partícipes ni pueden ser analizados como "hechos" objetivos. En otras palabras, los mercados operan conforme al principio de reflexividad, que en las ciencias sociales, incluyendo la economía, se emplea para explicar que los hechos están influenciados por los espectadores y sus percepciones, expectativas e intereses en relación a esos mismos hechos (Strange 1999: 27). Unido a ello, los cambios tecnológicos, que han acelerado la velocidad, el volumen y el alcance de las transacciones y los vínculos, y las reformas institucionales —en particular, la liberalización de los movimientos de capital— han contribuido a incrementar la frecuencia y la intensidad de las crisis y los países industrializados no han sido ajenos a tales, como revelan los episodios de "tormentas monetarias"

que a principios de los años noventa destruyeron el Sistema Monetario Europeo o la posterior crisis hipotecaria de Estados Unidos, que se desencadenó en 2007. De 1970 a 2003, según un recuento del Fondo Monetario Internacional, se produjeron crisis bancarias en 64 países y crisis financieras en otros 79, incluyendo la crisis de la deuda de los ochenta, y las crisis de México, Brasil, Rusia, Argentina y los países asiáticos del periodo 1994-2002 (Dobson y Hufbauer, 2002; Feldstein, 2003; Eichengreen, 2003; Prasad *et al.,* 2003; Stiglitz, 2002, y Sanahuja, 2004). Estas crisis se insertan en una dinámica histórica de elevada volatilidad en la financiación del desarrollo, que explica el ciclo de sobreendeudamiento de los años setenta, la crisis de la deuda de los años ochenta —como se señaló de América Latina, una "década perdida" en términos de desarrollo y de convergencia con las economías más avanzadas— y la vulnerabilidad a las crisis financieras de los años noventa, relacionada con el elevado nivel de endeudamiento, mercados nacionales de capital estrechos, necesidades de financiación que a menudo se resuelven recurriendo a emitir títulos de corto plazo, acumulación de pasivos en moneda extranjera y liberalización apresurada de la cuenta de capital (Leander, 2001).

La integración financiera global comporta beneficios —mayor eficiencia y menor coste en el acceso al capital— pero también costes elevados. En particular, los Gobiernos ven cómo se reduce su margen de autonomía en la conducción de la política económica. En una versión adaptada de la denominada "trinidad imposible" o "trilema" de Mundell-Fleming aplicado a pequeñas economías abiertas, Larry Summers señala que las crisis financieras de los años noventa demuestran que existe un "trilema" insoslayable para la inserción de un economía nacional en las finanzas globales. Cualquier Gobierno buscará tres objetivos de política económica: primero, mantener la soberanía nacional en materia de política económica, por ejemplo, optando por un sistema de tipo de cambio fijo o aplicando políticas contracíclicas si la situación lo requiere; segundo, la estabilidad macroeconómica que se deriva de mercados financieros adecuadamente regulados, supervisados, y controlados; tercero, el acceso a capital de bajo coste en los mercados globales. Los tres son incompatibles y la política económica deberá optar por solo dos de ellos. Si se opta por mantener la soberanía nacional y el control de los mercados financieros, entonces habrá que renunciar al acceso a capital externo y la oferta de crédito estará condicionada por la tasa de ahorro interno. Si se opta por la regulación de los mercados y la apertura financiera, entonces no será factible tener una política económica nacional autónoma y ésta habrá de adaptarse a las exigencias del mercado internacional. En realidad, lo que ilustran las crisis de México de 1994-95, de Asia en 1997-98 o de Brasil en 1998, es que los Gobiernos se están adaptando, en ocasiones de forma traumática, al único tipo de política económica que parece factible en el con-

texto de las finanzas globales. Por supuesto, ese "trilema" puede atenuarse con una mayor regulación internacional de los mercados financieros, pero ésta se ha mostrado difícil en un mundo de Estados soberanos, en el que los Gobiernos más influyentes e instituciones como el FMI siguen respaldando la apertura y la liberalización de la cuenta de capitales, y siguen existiendo un gran número de centros financieros *off-shore* (Minton 1999). En ausencia de tal regulación, y ante el hecho de que se ha estancado el debate sobre la "Nueva Arquitectura Financiera Internacional" (NAFI) que se inició con esas crisis, incluso un medio liberal como *The Economist* ha planteado que los controles a los movimientos de capital no deberían ser desmantelados, como garantía última ante una crisis financiera (Crook 2003). Algo similar puede decirse en relación a la gestión de la deuda externa. La crisis financiera y la suspensión de pagos de Argentina de 2001-2002 ha puesto de relieve la falta de un mecanismo internacional de arbitraje para hacer frente a estas situaciones partiendo del principio de corresponsabilidad de la deuda, así como de los derechos de los acreedores y las necesidades de desarrollo de los deudores.

*Al estallar la crisis, todo estaba tan interconectado en el sistema financiero que ni los banqueros ni los reguladores podían estimar la magnitud y el alcance del daño*

**Hipotecas "tóxicas" y crisis financiera**

El estallido de la crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos y su transformación en una crisis financiera global en 2007 —que según se ha afirmado en *Business Week* es quizás la más grave desde la Gran Depresión (Mandel y Coy 2008: 28)— es la más reciente manifestación de los riesgos derivados de la integración económica global. Varios son los factores que concurren en esta crisis: el ciclo expansivo en Estados Unidos, la inadecuada regulación del sector financiero, dejado al albur de los mercados, y la creciente integración financiera global.

Como se indicó en el apartado anterior, en torno al año 2000 Estados Unidos inicia una etapa de políticas monetarias y fiscales expansivas, dominada, en primer lugar, por la reducción de los tipos de interés aplicada para reactivar la economía tras la crisis motivada por el "pinchazo" de la "burbuja" de las empresas tecnológicas; y, en segundo lugar, por el fuerte incremento del déficit fiscal causado por el aumento del gasto en seguridad y defensa de la "guerra global contra el terrorismo" y la invasión de Irak. La disposición de las economías asiáticas a financiar el endeudamiento público estadounidense, a fin de sostener una relación cambiaria favorable a sus exportaciones, contribuyó a mantener bajos los tipos de interés, incrementando la inversión y el consumo. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el decenio anterior, esas políticas alimentaron un fuerte aumento del endeudamiento y la aparición de una espectacular "bur-

buja" inmobiliaria a la que no ha sido ajena la capacidad de innovación de los mercados financieros —en particular, el uso de productos derivados y la titulización— y la pésima regulación del sector financiero de Estados Unidos, en especial, las reglas inapropiadas sobre la adecuación del capital de las instituciones financieras y de crédito, que incentivaron la creación de estructuras financieras paralelas, no sujetas a regulación, como los vehículos de inversión estructurada (SIV, por sus siglas en inglés) y las sociedades instrumentales (*conduits*) que actuaron con un creciente grado de apalancamiento (Fondo Monetario Internacional, 2008: ix-x).

El proceso por el que se gestó la crisis es bien conocido: ante las posibilidades de negocio abiertas por el mercado inmobiliario, las agencias hipotecarias se endeudaron en exceso para otorgar un mayor volumen de créditos, a menudo sin las garantías necesarias. A través de los bancos comerciales y de inversión que financiaron esos préstamos, las hipotecas se "empaquetaron" con otros activos con menor riesgo y se convirtieron en productos financieros estructurados. En este proceso de titulización (*securitization*), las agencias de calificación de riesgo tuvieron un papel clave, ya que a menudo otorgaron categorías *investment grade* a títulos que estaban respaldados, en parte, por hipotecas de alto riesgo o *subprime*. El uso de esos instrumentos, diseñados para diversificar y redistribuir el riesgo de forma muy eficiente, lo transfirieron a los bancos de inversión y a otros inversores institucionales. Estos se acomodaron a una falsa sensación de seguridad basada en la diversificación del riesgo que, se suponía, provendría de los miles de hipotecas y otros créditos que subyacían a los títulos. Desde mediados de 2006, conforme los inversores fueron comprobando que la rentabilidad de esos activos era menor de la esperada y que muchos préstamos hipotecarios no se podían cobrar, se inició la estampida y el gigantesco negocio hipotecario de Wall Street comenzó a quebrarse. Pero los efectos de la crisis hipotecaria se propagarían al conjunto del sistema financiero, debido al amplio uso de mecanismos de diversificación del riesgo, en particular la titulización y el uso de productos derivados, y todo estaba tan interconectado que ni los banqueros ni los reguladores podían estimar la magnitud y el alcance del daño. Según Standard and Poor's, las amortizaciones de créditos *subprime* podrían ascender a unos 285.000 millones de dólares y en abril de 2008 el Fondo Monetario Internacional calculaba que las pérdidas directas podrían elevarse a un billón de dólares. Aunque el epicentro de la crisis se ha situado en Estados Unidos, se ha extendido rápidamente, tanto a países en los que también existía una "burbuja" inmobiliaria, como a aquellos en los que bancos e inversores habían adquirido activos respaldados por hipotecas de alto riesgo (2008: x-xi).

La cronología de la crisis se inició en 2006. Ese año se otorgaron 640.000 millones en hipotecas de alto riesgo —el 20% de las hipote-

cas totales—, el doble que tres años antes. En diciembre se produjo la primera declaración de quiebra de una vendedora de hipotecas, Ownit Mortgage. En abril de 2007 siguió sus pasos New Century, una de las principales firmas de préstamos hipotecarios de alto riesgo, y en agosto, quebraron dos de los fondos de cobertura de la banca de inversión Bear Stearns. Ese mismo mes, el cese del crédito entre las instituciones financieras condujo a una inyección de liquidez por parte de los bancos centrales de los países más afectados y a una reducción del tipo de descuento de la Reserva Federal (Fed) hasta el 5,75%. Nuevos recortes llevarían ese tipo de interés al 3,5% en enero de 2008. En marzo de 2008 la caída de las bolsas, el agravamiento de la crisis y la quiebra de Bear Stearns, quinto banco de inversión en Estados Unidos, llevarían a la Fed y a su Presidente, Ben Barnanke, a anunciar nuevos recortes de tipos, hasta llegar al 2,5%, y adoptar medidas extraordinarias: nuevas inyecciones de liquidez, una línea de crédito de 200.000 millones de dólares a disposición de los bancos de inversión, aceptando como garantía títulos respaldados, entre otros activos, por hipotecas de alto riesgo; y finalmente, la intervención directa de la Fed en el mercado actuando como *broker* de la operación de salvamento de Bear Stearns, al facilitar a JP Morgan Chase, otro banco de inversión, un crédito de 30.000 millones de dólares para la adquisición de dicho banco.

*A pesar de que hasta los más fervientes defensores del libre mercado ahora esperan el rescate gubernamental, no parece fácil volver a meter el genio neoliberal dentro de la lámpara de la regulación pública*

La actuación de la Reserva Federal ha sido calificada como "revolucionaria" y supone una espectacular expansión del papel de un banco central. Ha inventado nuevas maneras de inyectar dinero y proporcionar liquidez al sistema financiero y su papel de prestamista de última instancia a los bancos comerciales se ha ampliado a los bancos y firmas de inversión. Se trata de medidas extraordinarias, que responden a circunstancias que la Fed también considera extremas: el nivel inusitadamente alto de exposición de las instituciones financieras y el grado en el que puede haberse extendido la metástasis de la crisis de las hipotecas de alto riesgo, conduciendo a una cadena de quiebras de instituciones financieras y a una recesión generalizada (Mandel y Coy, 2008; *The Economist*, 2008a). No es el único caso, como muestra la nacionalización del banco Northern Rock por parte del gobierno británico y las inyecciones de liquidez realizadas por el Banco Central Europeo, el Banco de Japón y otros bancos centrales desde agosto de 2007. Y es sólo el principio, pues se han anunciado reformas importantes en las normas aplicables al sector financiero y un mayor control por parte del regulador público. Que se adopten reglas más estrictas parece inevitable después de que la Reserva Federal pilotara el salvamento de Bear Stearns y se haya comprometido a rescatar a otros bancos en Wall Street. Si se utiliza dinero público para salvar bancos e inversores privados —cuando, al mismo tiempo, los titulares de las hipotecas de alto riesgo, en muchos casos familias pobres y de clase media baja, están perdiendo sus viviendas debido a la ejecución de las hipotecas—, entonces

lo mínimo es imponer límites más estrictos a los riesgos que esos bancos puedan asumir. Así lo han anunciado tanto el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Hank Paulson, como los ministros de Economía de otros miembros del G-7. (*The Economist*, 2008b).

## El desplome del dólar como alegoría de la redistribución del poder global

En muchos aspectos, la respuesta de la Fed y del Gobierno Federal es un verdadero caso de prueba respecto a las capacidades gubernamentales para regular un sistema monetario y financiero globalizado que hace ya mucho tiempo que está fuera de control y evitar la aparición de una grave recesión económica haciendo uso de esas y otras herramientas de política de carácter contracíclico. Y a pesar de que hasta los más fervientes defensores del libre mercado ahora esperan con avidez el rescate gubernamental, no parece que vaya a ser fácil volver a meter el genio neoliberal dentro de la lámpara de la regulación pública. Las inyecciones masivas de liquidez no han eliminado la desconfianza que reina en el mercado interbancario, en el que nadie presta porque se desconoce cuál es el verdadero nivel de solvencia de cada cual. Si otro gran banco de inversión quiebra ante una retirada repentina y masiva de capitales, no hay otros bancos privados con recursos suficiente para adquirirlos, salvo si entran en la ecuación los fondos soberanos de países emergentes, que aprovecharían la coyuntura para comprar firmas a precio de saldo. Este hecho, empero, sería en todo caso una prueba adicional de la nueva ecuación del poder que supone la aparición de esos países.

No está claro si la actuación masiva de la Reserva Federal y del Gobierno estadounidense, que ya ha anunciado un gran "paquete fiscal" para afrontar la crisis, constituye un estímulo útil para reactivar la economía, o un capítulo más de la burbuja inflacionista que la propia Fed contribuyó a gestar. El desplome del dólar, que esas medidas han agudizado, ha supuesto un nuevo aumento del precio del petróleo, que ya ha superado los 120 dólares por barril, y de los metales preciosos, tradicional refugio de los inversores, con la onza de oro a más de 1.000 dólares. Otros bancos centrales, particularmente el Banco Central Europeo, han proporcionado liquidez, pero ninguno ha relajado la política monetaria como ha hecho la Fed debido al temor a la inflación, que está repuntando en la zona euro. Por ello, el Banco Central Europeo ha mantenido los tipos sin cambios desde agosto de 2007.

El estímulo masivo de la economía estadounidense ha contribuido a un debilitamiento aún mayor del valor del dólar, que en marzo de 2008 descendió por debajo de los 100 yenes y 1,60 dólares por

euro, su valor más bajo desde que se inició la flotación del dólar en 1973. Entre 1999 y 2006, como se indicó, el dólar ha perdido un 40% de su valor respecto del euro, pero sólo en el último año ha perdido en torno a un 15% de su valor respecto a ambas monedas. Con la confianza en la moneda estadounidense bajo mínimos, no hay que descartar que se produzca el peor escenario: un dólar en caída libre, debido a una huída masiva de la moneda estadounidense por parte de los inversores, dada la dependencia de Estados Unidos de la financiación externa, que contribuiría a que los bancos centrales aceleren el rimo de la diversificación de sus reservas de divisas. En esas circunstancias, la Fed no puede proteger el valor del dólar. Para evitar la crisis, la principal arma de la Reserva Federal es imprimir dinero, pero cuanto mayor sea el volumen de dólares en circulación, más caerá el valor de la moneda, se elevará el precio del petróleo y habrá más tensiones inflacionistas. Si ese escenario sombrío se materializa y el dólar se desploma, la Reserva Federal puede verse obligada a subir los tipos de interés, agravando la crisis económica.

*En las finanzas globales, el poder se ha "evaporado". Nadie tiene capacidad de ejercerlo: ni los Estados ni las firmas privadas*

Para intentar salir de este embrollo, Estados Unidos va a necesitar una gran dosis de cooperación internacional. Se ha especulado con la posibilidad de que, si prosigue la caída del dólar, con el consiguiente daño a las exportaciones de la zona euro, la UE, Japón y otros países asiáticos pueden verse compelidos a una intervención concertada de los bancos centrales, al estilo de la que se produjo en los años ochenta con los acuerdos Plaza y Louvre. Ahora bien, esa cooperación no parece fácil debido a que los principales bancos centrales siguen reglas muy distintas, que en parte responden a diferentes experiencias históricas: el recuerdo de la "Gran Depresión" y el desempleo masivo, en el caso de la Fed, explica en parte su actual activismo. El recuerdo de la hiperinflación de la Alemania de los años veinte se refleja en un Bundesbank cuyo código genético se trasladó en gran medida al Banco Central Europeo, con unas reglas que dan prioridad al control de la inflación, a expensas del crecimiento. Además, resulta ilusorio pensar que se pueda actuar eficazmente sin contar con los grandes ausentes del G-7: los países emergentes y, en particular China, que en la actualidad poseen las mayores reservas de divisas en dólares de todo el mundo y cuya actuación puede ser determinante para el valor del dólar y la estabilidad macroeconómica global. Ello hace aún más grotesca la pretensión de que el G-7 sea una instancia representativa que refleja la verdadera distribución del poder económico mundial. Además, como se ha expuesto en este capítulo, la capacidad de crear crédito y gestionar el riesgo radica cada vez más en los mercados y en los actores privados que, progresivamente deslocalizados, se han ido liberando de la autoridad que los Estados ejercían sobre ellos.

A lo largo de esta crisis, en tanto "caso de prueba", también se revelará cómo ha crecido la propia demanda de las economías emergen-

tes hasta el punto de poder sostener su crecimiento aunque se contraigan las exportaciones a Estados Unidos. De igual manera, se pondrá a prueba la resiliencia de la zona euro, que de momento parece haber resistido bien debido a la menor importancia del mercado estadounidense, al fuerte crecimiento de sus exportaciones a los países emergentes y al hecho de que parte de ellas son bienes de alto valor agregado que son menos sensibles a cambios en los precios.

En suma, la crisis financiera, la caída del dólar y el ascenso del euro pueden ser interpretados como parte de un proceso de cambio estructural en el sistema internacional, que afecta tanto a la naturaleza y las fuentes del poder como a la redistribución del mismo entre los actores estatales y no estatales y las estructuras en las que operan, en particular en las finanzas globales. En ese proceso, en primer lugar, el poder se habría desplazado de unos Estados a otros, en particular a los países emergentes, y se observaría un declive en el poder de Estados Unidos; en segundo lugar —y éste es el proceso más relevante—, se desplazaría de los Estados a los mercados y los actores privados que operan en su seno. Ello no quiere decir que los Estados estén condenados a la absoluta irrelevancia, pero se habría producido un evidente declive de su capacidad de ejercer una jurisdicción efectiva. Y en tercer lugar, en determinados ámbitos —en particular, en las finanzas globales—, el poder se habría "evaporado", pues nadie tiene capacidad de ejercerlo eficazmente: ni unos Estados cuyas opciones se ven limitadas por la integración financiera global, ni las firmas privadas, que según una visión muy extendida serían los ganadores de estos procesos, pero que, en realidad, en muchos casos también son los perdedores de la crisis actual.

En 2005, el entonces Embajador de Estados Unidos ante Naciones Unidas, John Bolton, reflejaba de manera muy concisa la visión del mundo de los neoconservadores, de corte hegemónico y centrada en la seguridad, al declarar, en relación a una posible reforma del Consejo de Seguridad, que en realidad este órgano "sólo necesita un miembro, Estados Unidos, (…) porque ese es el reflejo de la verdadera distribución del poder en el mundo"[4]. Hoy Bolton es uno más en la desbandada de los "neocon", y la debacle militar de Irak, el estancamiento de la guerra de Afganistán, la vergüenza de Guantánamo, la caída del dólar y el desorden financiero global ponen de manifiesto cuán inviable y dañino ha resultado ese proyecto hegemónico, y cuán ilusoria era la pretensión de que la gobernanza del sistema internacional podía descansar sobre las capacidades y la voluntad de Estados Unidos. Por el contrario, lo que mostrarían esos hechos, y en particular el desplome del dólar y la crisis financiera, es que las fuentes del poder y los actores relevantes son más diversos, y, además

4 "America's new UN envoy. Letal injection, or healthy tonic?", *The Economist*, 4 de agosto de 2005.

de la seguridad, existe una agenda global con más temas relevantes; y que sólo mediante un multilateralismo representativo, legítimo y eficaz será posible asegurar la gobernanza del sistema internacional.

## Referencias bibliográficas


Boot, Max (2001) "The Case for American Empire. The most realistic response to terrorism is for America to embrace its imperial role". *The Weekly Standard*, 15 de octubre de 2001, vol. 7, nº 5.

Chinn, Menzie y Jeffrey Frankel (2005) *Will the Euro Eventually Surpass the Dollar as Leading International Currency?*. Harvard, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, RWP05-064, diciembre.

Crook, Clive (1992) "Fear of Finance". *The Economist*, 19 de septiembre.

Crook, Clive (2003) "A Cruel Sea of Capital. A Survey of Global finance". *The Economist*, 3 de mayo.

Dobson, Wendy y Gary Clyde Hufbauer (2002) *World Capital Markets: Challenge to the G-10*. Washington, Institute for International Economics.

Donnelly, Thomas (2003) "Preserving America's Supremacy. Institutionalizing Unipolarity". Washington, American Enterprise Institute, *National Security Outlook online*, 1 de mayo.

Eichengreen, Barry (1998) *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*. Princeton, Princeton University Press.

Eichengreen, Barry (2003) *Capital Flows and Crisis*, Cambridge, MIT Press.

Feldstein, Martin (ed.) (2003) *Economic and Financial Crisis in Emerging Markets Economies*, Chicago, National Bureau of Economic Research (NBER) y Chicago University Press.

Fondo Monetario Internacional (2008) *Global Financial Stability Report. Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness*. Washington, Internacional Monetary Fund, abril.

Leander, Anna (2001) "Dependency today: finance, firms, mafias and the state: a review of Susan Strange's work from a developing country perspective". *Third World Quarterly*, Vol. 22, nº 11, pp. 115-128.

Mandel, Michael y Peter Coy (2008) "The Fed's Revolution". *Business Week*, 31 de marzo, pp. 28-32.

May, Chris (1996) "Strange Fruit: Susan Strange's Theory of Structural Power in the International Political Economy". *Global Society*, vol. 10, nº 2, pp. 167-189.

Minton, Zanni (2003) "Flying on one engine. A survey on the world economy", *The Economist*, 20 de septiembre.

Nordhaus, William (2003) "Las consecuencias económicas de la guerra contra Iraq", *Foreign Affairs en español*, abril-junio de 2003.

Nye, Joseph S. (2003) *La paradoja del poder norteamericano*. Taurus, Madrid.

Ontiveros, Emilio (1997) *Sin orden ni concierto. Medio siglo de relaciones monetarias internacionales*. Madrid, Analistas Financieros Internacionales.

Prasad, Eswar, Kenneth Rogoff, Shang-Jin Wei y M. Ayhan Kose (2003) *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, Washington, FMI.

Sanahuja, José Antonio (2004) "Consensus, dissensus, confussion: the ˝Stiglitz debate˝ in perspective". *Development in practice* vol. 14, nº 3, abril, pp. 413-423.

Sanahuja, José Antonio (2008) "¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea". VV AA, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2007*. Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 293-379.

Stiglitz, Joseph (2002) *El malestar en la globalización*. Barcelona, Taurus.

Stiglitz, Joseph y Linda Bilmes (2008) *The Three Billion War. The True Costs of the Iraq Conflict*. Londres, Allen Lane.

Store, Jonathan (2000) "Setting the Parameters: A Strange World System", en Thomas C. Lawton, James N. Rosenau y Amy C. Verdun, *Strange Power. Shaping the parameters of international relations and international political economy*. Aldershot, Ashgate, pp. 19-37.

Strange, Susan (1986) *Casino Capitalism*. Oxford, Blackwell Publishers.

Strange, Susan (1994) *States and Markets*. Londres, Pinter, 2ª edición [1988].

Strange, Susan (1999) *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global.* Barcelona, Paidós.

Strange, Susan (2001) *La retirada del Estado*, Barcelona, Icaria/Intermón Oxfam.

Summers, Lawrence S. (2004) "The United States and the Global Adjustment Process (Speech at the Third Annual Stavros S. Niarchos Lecture)". Washington, Peterson Institute for Internacional Economics, , 23 de marzo.

The Economist (2004a) "The dollar's demise", *The Economist*, 23 de noviembre.

The Economist (2004b) "The pasing of the back?, *The Economist*, 2 de diciembre.

The Economist (2005) "You need us and we need you", *The Economist*, 6 de abril.

The Economist (2007a) "Losin faith in the greenback", *The Economist*, 1 de diciembre.

The Economist (2007b) "Only human. A special report on central banks and the world economy", *The Economist*, 20 de octubre.

The Economist (2008a) "Central Banks: A dangerous divergence. *The Economist*, 22 de marzo.

The Economist (2008b) "Fixing finance". *The Economist*, 5 de abril.

Verdun, Amy C. (2000), " Money Power: Shaping the Global Financial System", en Thomas C. Lawton, James N. Rosenau y Amy C. Verdun, *Strange Power. Shaping the parameters of international relations and international political economy*. Aldershot, Ashgate, pp. 77-90.

Woodall, Pam (2004) "The Dragon and the Eagle", *The Economist*, 2 de octubre.

# América Latina y los desafíos para la integración regional

*Francisco Rojas Aravena*

*Secretario General de FLACSO*

En el año 2007 se desarrolló una intensa actividad por medio de Cumbres Presidenciales en las distintas subregiones, tendientes a coordinar políticas relacionadas con los procesos de integración. Es así como se desarrollaron tres cumbres del Mercosur, una de la Comunidad Andina, seis del Sistema de Integración Centroamericano y dos más ligadas al proceso del mecanismo Tuxtla o del Plan Puebla Panamá. El CARICOM efectuó tres reuniones cumbres. El ALBA y Petrocaribe desarrollaron otras tres. Se debe agregar, la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre Energética Sudamericana y la Cumbre del Grupo de Río. La intensidad de estos contactos se expresa en el conjunto de acuerdos y resoluciones adoptados en cada oportunidad. Son muchos los temas y las materias abordados y algunos han posibilitado avances reales y la concreción de acuerdos que se proyectan de manera efectiva en el contexto subregional específico. El caso más evidente es el del Convenio "Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera de Centroamérica", suscrito el 12 de diciembre del año 2007, en Ciudad de Guatemala, por los países centroamericanos .

## Introducción

Los procesos de integración se han constituido en una demanda urgente como imperativo de la globalización. La globalización es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales, tanto en jerarquización de éstos como en sus capacidades de acción y reacción.

Dicho fenómeno —entendido en sus múltiples componentes y no sólo en el económico y comercial— es el factor crucial en las relaciones de poder mundial, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades sobre las decisiones del desarrollo nacional impensables en la lógica del "orden wesfaliano". De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de acelerados cambios.

La emergencia de una nueva agenda internacional, en donde crecientemente se ubican temas globales, obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados, y entre éstos y los actores no estatales, para afrontar estos nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales. La asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva que se debe enfrentar si se quieren satisfacer los intereses nacionales.

*La emergencia de una nueva agenda internacional, en donde se ubican temas globales, obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados*

De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia un modelo de mayor cooperación, dentro de un marco que busque concitar reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común que aminore el conflicto y la polarización, y que potencie la participación y la consulta entre los países de la región.

En este nuevo mapa global, América Latina ha perdido relevancia en cuestiones políticas y estratégicas. No es un área prioritaria para ninguno de los grandes centros de poder.

Una de las principales razones por las cuales América Latina y el Caribe son poco relevantes en el sistema internacional es la incapacidad para concertar algunas políticas esenciales que les permitieran, como región, tener voz propia en algunos temas de gravitación para todas y todos los latinoamericanos. Sin una concertación y una coordinación mínima, la región deberá acomodarse al sistema de reglas que definan otros. En este sentido, el déficit señalado pesa más por la falta de desarrollo y uso del poder tangible, aunque sea reducido, y la ausencia de las capacidades políticas y el poder de incidencia que pudiese tener como región.

La fragmentación que evidencian América Latina y el Caribe posee consecuencias negativas importantes para los países de la región, particularmente porque los hace más vulnerables al impacto de la globalización y les impide percibir los frutos de los aspectos positivos que se tienen al definir los instrumentos con los cuales lidiar con la globalización. En síntesis, aumentan los costos de transacción para todos independientemente del tipo de proyecto político nacional que se impulsa.

Durante los últimos años se desarrollaron en América Latina y el Caribe enjundiosas iniciativas y acuerdos, que podrían contribuir a generar un mejor clima de oportunidades a dichos procesos. Es en esta línea que podemos mencionar al menos tres aspectos que han supuesto un cambio cualitativo en la diplomacia regional y en la forma de inserción global.

En primer lugar en Latinoamérica, como efecto de la globalización económica y de los acuerdos subregionales, las relaciones de interdependencia son cada vez más efectivas y vinculan diversas áreas, obligando a una mejor coordinación de políticas. En algunos casos se ha avanzado hacia una mayor coordinación en temas y áreas de la integración, que le otorgan un carácter estratégico, generando una multitud de redes de interdependencia que pueden ser positivas, como aquellas que promueven la democracia, la complementación económica y el desarrollo. Sin embargo, también las hay de carácter negativo que están emergiendo con fuerza, principalmente en relación con la criminalidad transnacional.

En segundo lugar, en el marco sudamericano, desaparecieron las principales hipótesis de amenaza militar derivadas de una geopolítica autoreferente. En el caso centroamericano las diferencias se han canalizado hacia medios arbitrales, en especial hacia la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. Los vectores de la seguridad y defensa de los países mayores de esta subregión, están hoy signados por la democracia y el intercambio de información. Ejemplo de esto son los avances en la publicación de los libros de defensa.

Y por último, los países de la región se encuentran vinculados a través de una activa y densa red de conferencias diplomáticas y encuentros para el diálogo político del más alto nivel; de una “Diplomacia de Cumbres” tanto de carácter hemisférico, regional y subregional, como extraregional.

A lo largo de la última década y media, se establecieron y desarrollaron una serie de nuevas iniciativas tendientes a la conformación de acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplios, orientados hacia la conformación de comunidades

comerciales-económicas y/o políticas subregionales. Estas renovadas iniciativas buscan superar procesos de integración de larga data, la mayoría provenientes de la época tras la Segunda Guerra Mundial.

El resultado neto de este fenómeno, sin embargo, se expresa en un "exceso", una sobreoferta, de iniciativas y propuestas referidas a los procesos de integración que, no obstante su relevancia política y a pesar de ella, no han sido capaces de articular una visión más global de la región y más bien la han fragmentado. Por eso es que hoy los acuerdos de integración no permiten hablar de una, sino de "varias" Américas Latinas (Rojas, 2008).

**Los procesos de integración en América Latina y el Caribe en el año 2007**

*Debido a una sobreoferta de iniciativas y propuestas referidas a los procesos de integración, estos no han sido capaces de articular una visión más global de la región y más bien la han fragmentado*

Tres grandes procesos caracterizan las principales apuestas de compactación comercial y de integración en la región. Son: el Plan Puebla Panamá, el ALBA y la UNASUR. Además de estas iniciativas, debemos recordar otra de carácter hemisférico que quedó frustrada: el ALCA. Estos proyectos de carácter regional amplio se superponen a la institucionalidad político-comercial establecida en cada una de las subregiones: la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y de otras de carácter funcional especializadas en la cooperación, como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Los procesos de integración como el Plan Puebla Panamá, el ALBA y la UNASUR poseen una vocación que va más allá de sus propias subregiones. En efecto, el Plan Puebla Panamá (PPP) se extiende hacia el sur incorporando a Colombia e incluso con un acercamiento a Ecuador. El ALBA, por su parte, congrega a países sudamericanos, de Centroamérica y el Caribe. UNASUR involucra simultáneamente a países andinos, caribeños y del Cono Sur.

Si bien podría argumentarse que los proyectos más generales del PPP, el ALBA y UNASUR poseen un carácter "más político", no es menos cierto que tanto en el origen, como en su desarrollo, las iniciativas del MERCOSUR, la CAN, el SICA y el CARICOM responden de manera simultánea a demandas tanto políticas como comerciales. Estas últimas iniciativas, además, poseen un carácter más institucionalizado aunque evidencian grandes debilidades.

La única iniciativa de carácter regional, que engloba a la totalidad de los países de América Latina y el Caribe y que, más allá de sus altos y bajos históricos, posee potencialidades para continuar desarrollándose como polo de atracción para el conjunto del área, es el Grupo de Río.

**Plan Puebla Panamá (PPP)**

Fue diseñado como un plan de desarrollo regional que cubriera los nueve Estados del Sur y Sureste de México (Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas), y los siete países del istmo centroamericano (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice). El 15 de junio de 2001 en la ciudad de San Salvador y dentro del marco de la Cumbre Extraordinaria de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, se puso en marcha y se lo definió como "una estrategia regional para potenciar el desarrollo económico, reducir la pobreza y acrecentar la riqueza del capital humano y el capital natural de la región mesoamericana, dentro de un contexto de respeto a la diversidad cultural y étnica, e inclusión de la sociedad civil"[1]. En este sentido cuenta con dos ejes fundamentales: eje de Desarrollo Humano y su Entorno, y el eje de Integración Productiva y Competitividad.

En 2006 Colombia se incorporó a la iniciativa, luego de haber permanecido como miembro observador desde 2004. Actualmente el Plan Puebla Panamá cuenta con una cartera de 99 proyectos que requieren de una inversión global de 8.048 millones de dólares. En el marco de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado de Tuxtla, que se realizó en la ciudad de Campeche (México) el 9 y 10 de abril de 2007, los mandatarios de los países miembros acordaron un "relanzamiento" del PPP con el fin de fortalecerlo mediante el establecimiento de una Agenda de Trabajo que incorporara medidas para la consolidación de los mecanismos institucionales.

En la Cumbre del Plan Puebla Panamá realizada el 10 de abril de 2007 en Campeche (México) los Presidentes repasaron los principales logros alcanzados en el período 2002-2006, para lo cual destacaron importantes avances en 33 proyectos regionales que involucran montos de inversión de 4,5 millones de dólares. Parte importante de estos proyectos está ligada al mercado eléctrico regional centroamericano y al Programa de Integración Energética Mesoamericana. De igual forma, los presidentes destacaron los avances en el ámbito de

1 www.presidencia.gob.mx

la infraestructura, particularmente en la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas. También se congratularon de los avances en la Autopista Mesoamericana de la Información, red de fibra óptica para avances en el sector de ciencia y tecnología. Otros campos en los cuales reconocieron avances o el inicio de actividades son: el Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías, el Programa Mesoamericano de Vigilancia Epidemiológica, el Programa Mesoamericano de Abordaje del VIH/SIDA y el inicio de un sistema de información estadística de migraciones mesoamericanas. De igual forma los Jefes de Estado destacaron la suscripción del acuerdo voluntario para una conducta ambiental sostenible y la preparación del Atlas Centroamericano de Información Territorial para el Desarrollo y la Reducción de Riesgos a Desastres y el Atlas de Peligros y Amenazas de Desastres Naturales del Sur al Sureste.

*El ALBA constituye una alianza política estratégica, cuyo propósito fundamental es producir transformaciones estructurales en las formaciones económico-sociales de las naciones que la integran*

En la Declaración Conjunta de la IX Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno del Mecanismo Tuxtla, mecanismo de diálogo y concertación, los mandatarios acordaron una declaración que contiene 44 puntos organizados en torno a cuatro grandes áreas: asuntos políticos; asuntos del Plan Puebla Panamá; asuntos económicos, comerciales y financieros; asuntos de cooperación.

En relación con los temas políticos, los presidentes reafirmaron los principios y valores de la democracia y cómo el mecanismo de diálogo y concertación contribuye a consolidar la gobernabilidad democrática, así como a la promoción y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, incluida la participación de la sociedad civil. En esta sección, seis puntos fueron dedicados al tema migratorio y a la necesidad de acciones concertadas para proteger a los migrantes. Un segundo tema, que recogió seis párrafos, corresponde al de la seguridad y al compromiso de cooperación de los Estados signatarios en el fortalecimiento de la cooperación para luchar en contra del crimen organizado y la conveniencia de fortalecer la seguridad de los países de la región con una perspectiva regional y de largo plazo, que se desarrolle con pleno respeto de la soberanía, integridad territorial e igualdad jurídica de los Estados. Destacaron la importancia de la cooperación internacional en este ámbito. Así también, se congratularon del inicio de negociaciones para un acuerdo entre la Unión Europea y Centroamérica.

En lo referido a asuntos del Plan Puebla Panamá, señalaron su beneplácito con los avances logrados, y que destacamos en los párrafos anteriores. En lo referente a los asuntos económicos, comerciales y financieros expresaron que la convergencia de los Tratados de Libre Comercio, suscritos entre Centroamérica y México, promoverán una mayor integración regional facilitando el comercio por medio de la

armonización de reglas y procedimientos; lo que reducirá los costos de transacción. A partir de esto, el Presidente de México invitó a Belice, Panamá y República Dominicana a unirse a la iniciativa para alcanzar un Tratado de Libre Comercio único en el área mesoamericana y en cuestiones referidas a la cooperación se destacan los importantes resultados obtenidos en el período 2000-2008 y se abordan nuevas oportunidades de cooperación en el marco de este mecanismo de diálogo y concertación.

## Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA)

La Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) surgió como una propuesta de integración planteada por el presidente venezolano Hugo Chávez. Busca reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos proponiendo una alternativa de integración que contrarreste las políticas económicas propuestas e implementadas a finales del siglo pasado por los Estados Unidos y algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El ALBA es la antítesis del denominado "Consenso de Washington". En 2004 los presidentes de Cuba, Fidel Castro, y de Venezuela, Hugo Chávez, firmaron su constitución y en 2005 se realizó su primera reunión. En 2006 Bolivia se incorporó a esta iniciativa y en 2007 lo hicieron Nicaragua y Dominica.

Es importante destacar que en el año 2005 se estableció el Acuerdo de Cooperación Petrocaribe, iniciativa venezolana con los países caribeños cuyo objetivo principal es contribuir a la seguridad energética. En el marco de Petrocaribe se han llevado a cabo cuatro Cumbres Presidenciales (dos en 2007), que han servido para suscribir una importante cantidad de acuerdos energéticos entre los países miembros del ALBA y los países caribeños y centroamericanos, situación que además ha contribuido a que éstos se vayan acercando a las políticas e iniciativas planteadas en el marco del ALBA.

El ALBA desarrolló su V Cumbre en el mes de abril del 2007. Allí se reconocieron los importantes avances del año 2006 en la puesta en marcha de este mecanismo que se define como un instrumento para una integración y unión de América Latina y el Caribe a partir de "un modelo de desarrollo independiente que priorice la complementariedad económica regional, haga realidad la voluntad de promover el desarrollo de todos y fortalezca una cooperación genuina basada en el respeto mutuo y la solidaridad". En este sentido los mandatarios del mecanismo y los invitados especiales indicaron que esta alternativa "constituye una alianza política estratégica, cuyo propósito fundamental en el mediano plazo es producir transformaciones

estructurales en las formaciones económico-sociales de las naciones que la integran". Es así como en la V Cumbre del ALBA se firmó el Tratado Energético del ALBA y se suscribió el proyecto grannacional[1] dentro del cual se incluyen doce áreas con sus respectivos proyectos específicos. Las áreas consideradas son: educación, cultura, comercio justo, finanzas, alimentación, salud, telecomunicaciones, transporte, turismo, minería, industria y energía. También, durante esta Cumbre fueron suscritos: el acuerdo energético del ALBA entre Venezuela y Nicaragua, entre Venezuela y Bolivia y entre Venezuela y Haití y se suscribió el convenio marco de cooperación ALBA entre Venezuela, Cuba y Haití.

*El Grupo de Río, qua nació con el objetivo de proponer soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos, tiene como logro más significativo el mantenimiento de la paz y la estabilidad interestatal*

En la VI Reunión del ALBA, celebrada el 26 de enero del 2008, a los jefes de Estado de este mecanismo que congrega a Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela se le han unido en calidad de observadores e invitados especiales los Jefes de Estado de Haití, Ecuador, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Uruguay, Honduras y Saint Kites Nevis. Uno de los instrumentos principales que reconoció esta Cumbre ha sido Petrocaribe que tuvo dos reuniones cumbres en agosto del año 2007, celebrada en Caracas, y en diciembre del 2007, realizada en Cien Fuegos, Cuba. En esta VI Cumbre se avanzó en la priorización de los proyectos grannacionales y los participantes destacaron que esta VI Cumbre ha significado "un paso trascendental en la consolidación del ALBA como alianza política estratégica, y para la construcción del nuevo modelo de integración y unión de nuestras repúblicas y pueblos". En este encuentro se estableció el Acta Fundacional del Banco del ALBA, la incorporación de Dominica, el apoyo a las transformaciones que lleva adelante Bolivia, la conceptualización del proyecto y empresa grannacional y el documento sobre el ALBA cultural. También se recoge la declaración política del Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP (Tratado de Cooperación de los Pueblos).

Petrocaribe funciona como un instrumento de cooperación energética, en el cual la política de Venezuela de otorgar precios subsidiados y desarrollar empresas mixtas para operar los mercados de petróleo constituye la base fundamental. Ella a su vez debe ser entendida en el marco del ALBA, como un instrumento de cooperación del ALBA que va más allá estrictamente de las cuestiones energéticas. Es así como en el contexto de Petrocaribe se analizan perspectivas para el desarrollo del transporte aéreo y marítimo en la subregión como un requisito indispensable para la integración. Petrocaribe plantea un modelo de cooperación guiado por la solidaridad y trato especial y diferenciado.

---

2 El propio Hugo Chávez aclaró mediante un discurso en una cumbre del ALBA el significado de este nuevo término. "Grannacional es un nuevo término que sale de Venezuela: ante lo transnacional neoliberal e imperialista, nosotros proponemos lo grannacional, un conjunto de proyectos de educación, de salud, de industria, de producción de alimentos, de energía, colocando lo social por delante. Vamos a hacer esa serie de propuestas".Abril de 2007. Disponible en http://www.minci.gov.ve/noticias-prensa-presidencial/28/13531/venezuela_propondrproyecto_grannacional.html (Ministerio de la Información y la Comunicación de Venezuela. N. de la E.)

Tanto el ALBA como Petrocaribe subrayan "las nefastas consecuencias del desigual orden económico internacional" que tiene impacto negativo en los precios de los productos primarios y encarece los combustibles. Petrocaribe, desde la perspectiva de un esquema estratégico, se propone impulsar la seguridad energética, como forma de promover el desarrollo económico y social sostenible de los países participantes.

**Grupo de Río**

Creado en 1986 con el objetivo esencial de proponer *soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos*, el Grupo de Río ha vivido un proceso de luces y sombras y tiene como logro más significativo el mantenimiento de la paz y la estabilidad interestatal, sobre la base de soluciones propias a los problemas de la región. También, ha sido notable su contribución a la estabilidad democrática. No obstante, frente a la emergencia de nuevos temas en el contexto de la globalización y de un mundo unipolar en lo militar, el Grupo de Río no alcanzó la meta de tener *una sola voz* en los asuntos mundiales.

La posibilidad que posee el Grupo de Río de constituirse en el gran referente político-estratégico regional se funda en cinco elementos centrales: el constituirse en "un espacio privilegiado para la consulta, coordinación y concertación política de América Latina y el Caribe"; el estar conformado por 20 países de la región, la más amplia representatividad, lo que le otorga la mayor legitimidad a sus acuerdos; la reiteración de los "compromisos con los consensos políticos y principios señalados en el Acta de Veracruz" de 1999; la existencia de una misión claramente definida y delimitada, manteniendo su perfil de interlocución regional y extra regional, y el reconocimiento y la experiencia necesarios como actor internacional para impulsar un diálogo orientado a la acción para el mejoramiento de la situación política, social y económica internacionales.

El Grupo de Río tuvo una reunión Presidencial en Guyana, en marzo del año 2007, que constituyó un momento de relanzamiento de ésta la primera iniciativa de concertación política regional latinoamericana. Allí se reafirmó el compromiso histórico del Grupo de Río por encontrar soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos. Esta vocación impulsada por los líderes de la región en torno a reafirmar los principios del derecho internacional, el multilateralismo, la independencia y la soberanía como principios fundamentales para la estabilidad, la democracia, la paz y la seguridad internacionales se vio plenamente reflejada en la reunión cumbre del Grupo de Río celebrada en República Dominicana en el mes de marzo del 2008 cuando abordó como único punto de la agenda el referido a la crisis

en la región andina (entre Colombia y Ecuador). El Grupo de Río supo encontrar los consensos para desescalar el conflicto, establecer vías de diálogo e institucionalizarlas en el marco de los mecanismos de la Organización de Estados Americanos (OEA), como acuerdos de carácter vinculante. El Grupo de Río ha demostrado que sigue siendo un instrumento esencial para la concertación política en la región.

**El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)**

En el MERCOSUR se desarrollaron tres reuniones cumbres, en enero, junio y diciembre del año 2007. Las agendas y las declaraciones de las reuniones de los Jefes de Estado fueron muy amplias y en ellas se recogen más de cien párrafos referidos al accionar de este grupo subregional. En las tres reuniones es posible destacar algunos temas transversales, tales como la importancia y la prioridad que posee la dimensión social y política de la integración y el reconocimiento del compromiso democrático de los Estados parte y Estados asociados. Además, en las distintas reuniones se destacan temas transversales como los esfuerzos ligados a la promoción de la equidad de género y al rol de la mujer en los procesos políticos y en los procesos de integración. El apoyo a Argentina por el tema de la soberanía de dicho país en las Malvinas ha sido constante. Igualmente se destaca la importancia de la colaboración con Haití. También podemos indicar que el desarme, en particular de armas de destrucción masiva, ha sido un tema transversal en las distintas reuniones. A ello debemos agregar el compromiso con el multilateralismo y con la reforma de las Naciones Unidas, así como el apoyo a las tareas que realiza la OEA en la promoción y consolidación de la democracia, el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, todos ellos reconocidos en la Carta Democrática Interamericana.

*La Comunidad Andina de Naciones se encuentra paralizada por la salida de Venezuela y la crisis entre Colombia y sus vecinos a principios de 2008*

También al igual que en los otros espacios subregionales, se destaca la importancia de la negociación con la Unión Europea y se expresa la voluntad de participar activamente en la V Cumbre Unión Europea - América Latina y el Caribe que se desarrollará en mayo, en Lima (Perú).

En este período —2007— se constituyó el Parlamento del MERCOSUR, lo que se vincula al desarrollo de una institucionalidad que puede facilitar el diálogo con Europa.

Ecuador se incorporó como estado asociado al MERCOSUR, el cual se une a Chile, Bolivia y Perú. La plena incorporación de Venezuela está pendiente de la aprobación por parte de los Parlamentos de Brasil y

Paraguay. La declaración presidencial del mes de diciembre de 2007 destacó la importancia y necesidad de este paso como una cuestión fundamental para el fortalecimiento del MERCOSUR.

Los temas de seguridad ocuparon un lugar relevante en la atención de los jefes de Estado en las distintas reuniones, en especial el establecimiento y puesta en marcha de un sistema de información de seguridad del MERCOSUR.

En otros aspectos el MERCOSUR suscribió un tratado de libre comercio con Israel y apoyó las iniciativas de diálogo con otras regiones como Rusia, Asia y Oceanía, constituyéndose en un efectivo interlocutor y actor internacional.

**La Comunidad Andina de Naciones (CAN)**

En el área andina, primero la crisis generada por la salida de Venezuela y luego la crisis entre Colombia y sus vecinos de inicio del año 2008 ha paralizado este mecanismo. A ello se puede agregar que tanto Bolivia como Ecuador se encuentran inmersos en importantes debates nacionales referidos a la elaboración de una nueva Constitución por parte de sus respectivas asambleas constituyentes.

El ingreso de Chile a esta instancia, aún siendo importante, no alcanzó a equilibrar el impacto de la salida de Venezuela. Los efectos de la crisis en este mecanismo subregional tienen un fuerte impacto en otro: UNASUR. La perspectiva de suscribir el tratado constitutivo de UNASUR ha sido pospuesta.

En la Cumbre de Tarija, de junio del 2007, los temas principales que allí fueron tratados y que se manifestaron en una declaración de 18 puntos son los siguientes: la profundización y renovación del sistema de integración de la Comunidad Andina, la necesidad de profundizar un plan integrado de desarrollo social, abordar el tema migratorio, "la suscripción de la convención sobre la protección de los derechos de los migrantes", el impacto del cambio climático y los efectos del deterioro del medio ambiente en la calidad de vida de las personas. Ratificaron los Jefes de Estado la necesidad de establecer mecanismos de participación y contribución de los pueblos indígenas, así como de combatir la corrupción como requisito para resguardar el patrimonio del Estado y fortalecer el sistema democrático. En el tema energético, reiteran la voluntad de alcanzar un desarrollo sobre la base de la diversificación de las fuentes, de tal manera de precautelar el medio ambiente y la seguridad alimentaria.

En relación con el problema mundial de las drogas se reafirmó el principio de la responsabilidad compartida en la lucha contra este flagelo, promoviendo un enfoque equilibrado integral y sostenible. Finalmente, expresaron el beneplácito por la incorporación de Chile como país asociado, el cual se une a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que ya lo eran.

Tras la crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela, el año 2008 será un momento de reacomodo en las relaciones en la Comunidad Andina, lo que posee impactos sobre el conjunto de Suramérica e incluso más allá en el contexto latinoamericano.

**Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)**

*Los problemas monetarios y de pobreza en la región caribeña han hecho que CARICOM se haya centrado más en cooperación en áreas de corte más social y no tan vinculados al comercio*

En la III Cumbre Presidencial Sudamericana realizada en la ciudad de Cuzco, (Perú) los días 7 y 8 de diciembre de 2004 se firmó el acta que creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) (FLACSO, 2007b) con el objetivo de "desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales". (Declaración de Cuzco, 2004). El 17 de abril de 2007, en la Isla Margarita, Venezuela, luego de dos Cumbres Presidenciales y dentro del marco de la Cumbre Energética Sudamericana, la CSN pasa a denominarse Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

La próxima Cumbre de la UNASUR estaba convocada para los días 28 y 29 de marzo en Cartagena, en donde se tenía previsto que los gobernantes discutieran y firmaran el Acuerdo Constitutivo de este nuevo mecanismo de integración. Sin embargo la crisis en las relaciones entre Colombia y Ecuador llevó a su suspensión. Aún no se ha establecido una nueva fecha para llevarla a cabo. El miércoles 2 de abril de 2008 el presidente de Brasil Luiz Inácio *Lula* da Silva anunció su ofrecimiento para organizar una cumbre presidencial extraordinaria de la UNASUR que podría realizarse en mayo próximo en Río de Janeiro, con el fin de reimpulsar estos mecanismos sudamericanos de carácter político.

## Comunidad del Caribe (CARICOM)

El CARICOM por su lado dedicó una de las cumbres a la cooperación funcional, la institucionalidad que deben adoptar estos procesos y la coordinación de políticas del bienestar social. Se reconoce que la cooperación es el objetivo fundamental de la comunidad y que se han establecido contribuciones muy importantes en el área de la educación, la salud, el deporte, la cultura, el desarrollo sostenible y la seguridad. Una reunión extraordinaria del CARICOM celebrada en julio del año 2007 estuvo dedicada al análisis de la pobreza y el creciente aumento en el costo de la vida, ligado esto último con factores tales como la depreciación del dólar, el aumento del precio del petróleo y el impacto del cambio climático. La vulnerabilidad de los países caribeños en relación con la energía se ha visto mitigada y ha encontrado una oportunidad para cimentar la colaboración entre Estados del Sur por medio de Petrocaribe.

Los problemas monetarios y de pobreza en la región caribeña han hecho que la tónica del 2007 en CARICOM haya sido poner mayor atención a los temas de cooperación en áreas de corte más social y no tan vinculados al comercio como en los otros sub esquemas regionales. Asimismo en ese año se profundizó la tendencia de los países caribeños a acercarse a Venezuela debido a los numerosos convenios firmados con este país en el marco de Petrocaribe.

## Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

La integración en el área centroamericana tuvo importantes avances a lo largo de seis encuentros entre los presidentes de la región. El logro más significativo es la suscripción del "Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana", suscrito el 12 de diciembre del año 2007 por los ministros de Economía, Comercio Exterior o Industria, según el caso, y que tuvo como testigos de honor a los presidentes de los cinco países centroamericanos signatarios —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— y al Presidente de Panamá y a los representes de Belice y República Dominicana (SICA, 2007a).

El convenio marco establece y reafirma la voluntad de conformar una Unión Aduanera en sus territorios, en concordancia con lo dispuesto por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT) y de la institución heredera, la Organización Mundial de Comercio. El acuerdo consta de siete títulos y treinta artículos y operará en forma gradual y progresiva. No tiene plazo de vigencia y por lo tanto es indefinido. Está abierto a la suscripción de cualquier país

miembro del SICA y el país adherente depositará el instrumento de adhesión en la Secretaria General del SICA.

En la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), los mandatarios efectuaron una revisión amplia de los acuerdos alcanzados y ratificaron las líneas de trabajo desarrolladas. Entre los temas más importantes destacan la profundización que alcanzará la integración por medio de la constitución y desarrollo, gradual y progresivo, de la unión aduanera.

También destacaron la importancia del proceso negociador con Europa y la búsqueda de un acuerdo de asociación. Con anterioridad, en la Cumbre de Centroamérica y Taiwán, cumbre en la que no participó Costa Rica por haber establecido relaciones diplomáticas con la República Popular de China, destacaron la importancia de impulsar un mayor dinamismo en el acuerdo de libre comercio con Taiwán.

*Los avances en los procesos de integración entre los Estados de la región no significan la eliminación de los conflictos ya que estos vínculos generan mayores roces*

La cumbre del mes de diciembre de 2007 destinó nueve párrafos al tema de seguridad, a partir de los cuales se señala que se ha adoptado una estrategia de seguridad entre Centroamérica y México con una perspectiva integral que orienta las acciones de cooperación y coordinación en materia de seguridad pública. Otros temas importantes abordados en esta reunión son los referidos a educación, medio ambiente, transporte, política agrícola, recursos humanos, visado único en la región y transporte marítimo. También el tema energético ocupó un lugar de relevancia ya que se destinaron tres párrafos a definir una estrategia energética sustentable.

Otro punto que merece ser destacado es el relativo a las reformas institucionales del Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia que fueron preparadas por el vicepresidente de Guatemala. En este sentido, instruyeron la comisión ad hoc para que, con base en la memoria del vicepresidente de Guatemala, preparen y formulen a inicio del año 2008 las recomendaciones sobre las reformas en ambas instituciones.

## Principales desafíos de la integración regional

Es posible organizar el conjunto de los desafíos de la integración regional en torno al menos tres dimensiones: los desafíos estructurales, los políticos y los institucionales.

*Desafíos estructurales*

Estos desafíos están relacionados con vulnerabilidades, debilidades y disfunciones ligadas a los patrones de desarrollo desigual, de crecimiento económico limitado e inserción internacional subordinada propios de la región latinoamericana y caribeña. Se pueden destacar seis ámbitos:

- Crecimiento económico: Pese a que en el último quinquenio la región ha crecido y ha mejorado su ubicación en el Índice de Desarrollo Humano, este crecimiento ha sido exiguo durante los últimos treinta años (CEPAL, 2008).

- Pobreza y desigualdad: América Latina es la región menos equitativa del mundo. Las diferencias entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población son abismales (CEPAL, 2007).

- Falta de cohesión social: La región muestra un crecimiento económico sostenido pero limitado. Pero cuando se analiza la calidad de los empleos generados por dicho crecimiento económico, se comprueba que éste tiene una alta precariedad, son de muy baja calidad y no llegan a los jóvenes (Declaración de Santiago, 2007).

- Viejos y nuevos conflictos: Las relaciones más estrechas, la complementariedad y los avances en los procesos de integración entre los Estados de la región no significan la eliminación de los conflictos. Por el contrario estos vínculos y los contactos más asiduos generan mayores roces y aumentan la posibilidad de contenciosos.

- Débil proyección internacional: Después del fracaso del ALCA, los Estados Unidos han impulsado negociaciones de carácter comercial bilateral. Esta es la forma unilateral de expresión de la política comercial de los Estados Unidos. Frente a su incapacidad de proponer alternativas que aseguren el desarrollo de una opción comercial hemisférica, la potencia hegemónica respondió con presión para conseguir acuerdos bilaterales.

- Transnacionalización negativa: El impacto de la globalización y de los delitos transnacionales golpea con fuerza al conjunto de la región latinoamericana y caribeña. América Latina es la región más violenta del mundo (Rojas Aravena, 2006a).

*Desafíos políticos*

Están referidos esencialmente a la cultura político-democrática, a los efectos que las últimas decisiones electorales de la ciudadanía muestran en la región y a la posibilidad de construir un sentido de comunidad regional.

- La consolidación democrática: Según datos del Informe de Latinobarómetro (2007), el apoyo a la democracia en la región se ha mantenido, pese a algunas fluctuaciones, constante en alrededor del 54% de los entrevistados desde el año 1995.

- Un nuevo mapa político: Los resultados electorales del año 2006 muestran un cuadro político distinto al que prevalecía en la región hace una década. Más que caracterizar a estos regímenes como de "derecha" o de "izquierda", es necesario visualizar las condiciones que los diferencian en torno a variables tales como la percepción sobre la globalización y su impacto nacional y subregional, el tipo de relación con los Estados Unidos, la base social en la cual buscan su sustento, las formas en que se producen las relaciones en el interior de los sistemas políticos (principalmente en lo que respecta a la oposición), la forma en que se organiza la producción y el papel que en este proceso juegan las estructuras estatales y del sector privado, entre otras (Rojas Aravena, 2006b)

- La construcción de una identidad compartida y de un sentido de comunidad: Se requiere de un esfuerzo político sustancial para superar las diferencias del nuevo mapa político regional, y de las ideas sobre los proyectos de desarrollo alternativos para establecer un sentido de comunidad latinoamericana.

*Un interés fundamental que debería mover a los Estados a construir una unión regional es la común interdependencia en los temas globales y la imposibilidad de resolverlos sin una acción cooperativa*

*Desafíos institucionales*

Los desafíos institucionales se refieren a la calidad, al diseño, y al funcionamiento de las instituciones en los procesos de integración y compactación comercial. Es claro que la institucionalidad de la integración posee ricos diseños, pero muy bajos grados de fortaleza y consistencia. Lo anterior está ligado, directamente, a la debilidad de los acuerdos vinculantes que no se cumplen, a las dificultades operacionales para poner en marcha dichas decisiones cuando hay voluntad de cumplirlas y a las grandes carencias materiales y humanas que les afectan.

## Buscar complementariedades sobre la base de una agenda compartida

Las naciones cooperan producto de las oportunidades que generan, ya sea por acciones propias o por determinados cambios en el sistema internacional. La creación de condiciones apropiadas, de circunstancias favorables para la cooperación, está en directa relación con la voluntad política de vincular y satisfacer los intereses de las partes. El fin de la Guerra Fría generó condiciones que parecían facilitar la cooperación; mas esa oportunidad se fue desvaneciendo. Ahora es necesario abrir nuevamente oportunidades de incidencia en el sistema global. Ello se logrará sobre la base de un mayor consenso regional, una mejor y más eficiente concertación y una transparente voluntad política del conjunto de los países. Un interés fundamental que debería mover a los Estados a construir una unión regional es la común interdependencia en los temas globales y la imposibilidad de resolver los temas regionales sin una acción cooperativa.

La complementariedad entre los distintos niveles de integración es compleja; las agendas subregionales, regionales, hemisféricas y globales abordan, y ponen énfasis diferentes, en diversos aspectos. En ellos los escenarios en que se desarrollan impactan a los más diversos actores. De allí que es esencial el producir coordinación. Sin ella, cada uno de los procesos será visto desde una perspectiva sectorial sin ningún tipo de vínculo entre sí y, en definitiva, reafirmará la fragmentación y las reducidas capacidades de concertación transnivel, desde lo binacional a lo global.

La consecuencia de todo esto es la necesidad de asumir la integración como un proyecto político estratégico, que pueda proyectar una presencia más sólida y competitiva de América Latina en el mundo.

### *Construir un sentido estratégico*

La estrategia orienta los procesos decisorios de los distintos actores. Tiende a priorizar la "gran política", a partir de la cual se ordenan las prioridades estatales. Lo anterior significa el establecimiento de definiciones sobre los fines, los cursos de acción para alcanzarlos, así como los recursos asignados que posibiliten el éxito.

El establecimiento y la prosecución de una relación estratégica se hace efectivo cuando esta relación posee una relevancia sustantiva para al menos uno de los actores involucrados. Es decir, es un tipo de vinculación crucial que afecta intereses básicos, o de gran importancia, para uno de sus actores.

## Elementos para una agenda latinoamericana de integración

Construir una visión compartida es el punto inicial para superar las dificultades que, en la hora presente, evidencian los procesos de integración.

Salir de la incertidumbre es esencial. En la medida en que se avance en la construcción de una agenda que posibilite superar los conflictos, reducir las asimetrías, generar espacios de negociación y evitar acciones unilaterales que le resten dinamismo a los procesos, se ganará en legitimidad para abordar de manera más integral los complejos procesos de complementación e integración regionales.

El definir primero y trabajar después, en forma concertada, una agenda regional para la integración posibilitará avanzar en el desarrollo de un proyecto estratégico. Y con ello, darle el sentido que requieren los cursos de acción en los procesos de convergencia, que avancen hacia mantener una proyección asociativa regional, que pueda ser capaz de abordar las complejidades de nuestra agenda.

*La integración ha de ser un proyecto político estratégico, que le permita a la región tener una sola voz y posicionarse de mejor manera en el sistema internacional*

América Latina posee agendas múltiples. Coordinar dichas agendas, y ubicarlas en una perspectiva de integración, es esencial. De allí que los puntos que se señalan a continuación busquen concitar algunos ejes, en torno a los cuales es necesario establecer metas y acuerdos políticos básicos: 1. Los problemas globales son parte de los problemas de América Latina y el Caribe. 2. Es necesario construir cooperación y multilateralismo para enfrentar la fragmentación y el unilateralismo. 3. Hay que reconstruir las capacidades estatales. 4. El objetivo es el bienestar del mayor número. 5. Sería conveniente desarrollar intercambios de buenas prácticas. 6. Otra prioridad es mejorar la calidad de la política pública y su administración. 7. Es preciso construir un marco institucional convergente en comercio. 8. Infraestructura y energía han de ser los temas de convergencias prioritarias. 9. Es fundamental cooperar para mejorar la seguridad ciudadana en la región. 10. Hay que fomentar una democracia participativa.

La integración como proyecto político estratégico, que le permita a la región tener una sola voz y posicionarse de mejor manera en el sistema internacional, tiene como uno de sus principales condicionantes construir una agenda efectiva para la concertación. El liderazgo regional, político, social, empresarial, sindical, académico, intelectual y cultural tiene ante sí esta importante demanda. Las agendas son esenciales para concertar políticas. No es factible pensar que dichas agendas pueden estar desprovistas de una visión que las oriente o que se puedan desarrollar en un vacío político. Las agendas posibilitan alcanzar metas y objetivos concertados de for-

ma previa. La voluntad política, por medio del diálogo y la concertación, define los temas principales y la agenda los prioriza y define los recursos humanos y materiales necesarios para obtenerlos. También establece el tiempo político en el cual serán alcanzados.

La construcción de una agenda común y un mayor impulso a los proyectos de cooperación regional son imprescindibles para afrontar los grandes retos que América Latina tiene ante sí: el combate contra la exclusión y la desigualdad, la lucha contra el narcotráfico, la consolidación de la democracia y el diálogo nacional y regional por encima de las diferencias ideológicas y políticas son sólo una muestra. Los problemas latinoamericanos son regionales y es impensable que puedan superarse sin una estrategia conjunta y consensuada. Por eso, la apuesta por la cooperación regional es una necesidad urgente en beneficio de los habitantes de la región.

## Referencias bibliográficas


Borja, R. (2007) *La integración: Instrumento de Desarrollo Humano.* Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador. 29 al 31 de octubre, 2007.

CEPAL. (2007) *Panorama Social de América Latina 2007.* Santiago, Chile. Disponible desde <http://www.eclac.org>

CEPAL. (2008) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 2007.* Santiago, Chile. Disponible desde <http://www.eclac.org>

Corporación Latinobarómetro. (2007). *Informe Latinobarómetro 2007.* Santiago, Chile. Disponible desde <http://www.latinobarometro.org>

Cumbre de Mandatarios para el Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá. (2007) *Declaración Conjunta.* Campeche, México. 10 de abril, 2007

FLACSO (2007). *Dossier ALBA.* Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO- Secretaría General. 2007. Disponible desde <http://www.flacso.org> También desde <http://www.alternativabolivariana.org>

FLACSO (2007). *Dossier Comunidad Sudamericana de Naciones.* Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO- Secretaría General. 2007. Disponible desde <http://www.flacso.org>. También desde <http://www.comunidadandina.org/sudamerica>.

FLACSO (2007). *Dossier Plan Puebla Panamá.* Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO- Secretaría General. 2007. Disponible desde <http://www.planpuebla-panama.org>. También desde <http://www.planpuebla-panama.org>.

II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA y el CARICOM (2007). *Declaración Conjunta.* Ciudad de Belice, Belice. 12 de mayo, 2007

IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (2007) *Declaración Conjunta.* San Pedro, Cayo Ambergris, Belice. 29 de junio, 2007

Malamud, C; Isbell, P.; C. Tejedor. (2007) *Anuario Iberoamericano 2007.* Real Instituto Elcano: Ediciones Pirámide

Rojas Aravena, F. (2006a) *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe.* FLACSO Secretaría General. II Informe del Secretario General. Disponible desde <http://www.flacso.org>

Rojas Aravena, F. (2006b) "El nuevo mapa político latinoamericano" en *Revista Nueva Sociedad.* Nº 205. Setiembre/ octubre 2006. Disponible desde <http://www.nuso.org>

Rojas Aravena, F. (2007) 20 años del Grupo de Río: Renovando las oportunidades de concertación regional. Fundación Carolina. Disponible desde <http://www.fundacioncarolina.es/NR/rdonlyres/3DC2F498-545C-4D13-B986-D098E45B7A74/1565/Art%EDculoFRojas407.pdf>

Rojas Aravena, F. (2008) *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico. III Informe del Secretario General.* FLACSO, Secretaría General. Disponible desde <http://www.flacso.org>

V Cumbre del ALBA (2007) *Declaración Política de la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos e Nuestra América.* Tintorero- Estado Lara. 29 de abril, 2007

VI Cumbre del ALBA (2008) *Declaración Política de la VI Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.* Caracas, Venezuela. 26 de enero, 2008.

VI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno entre la República de China (Taiwán) y Países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana (2007) *Comunicado Conjunto.* Zambrano, Francisco Morazán, Honduras. 23 de agosto, 2007

XIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política- Grupo de Río (2007) *Declaración de Turkeyen.* Turkeyen, Guyana. 2 y 3 de marzo, 2007

XVII Consejo Presidencial Andino (2007) *Declaración de Tarija.* Tarija, Bolivia. 14 de junio, 2007.

XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2007) *Declaración de Santiago.* Santiago, Chile. 8 al 10 de noviembre, 2007.

XX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política- Grupo de Río (2008) *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia.* Santo Domingo, República Dominicana. 7 de marzo, 2008.

XXII Cumbre Extraordinaria CARICOM (2007) *Statement by CARICOM Heads of Government on Poverty and the Rising Cost of Living in Member States, Issued on the Occasion of the Twelfth Special Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community.* Georgetown, Guyana. 7 de diciembre, 2007

XXVIII Cumbre del CARICOM (2007) *A Community for All: Declaration on Functional Cooperation, issued by the Heads of Government of the Caribbean Community on the Occasion of the Twenty- Eighth Meeting of the Conference.* Needham´s Point, Barbados. 1-4 de Julio, 2007

XXX Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema del SICA (2007) *Declaración de San Pedro (*Cayo Ambergris, Belice). San Pedro, Cayo Ambergris, Belice. 29 de junio, 2007

XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA (2007) *Declaración.* Guatemala de la Asunción, Guatemala. 12 de diciembre, 2007.

XXXII Cumbre MERCOSUR (2007) *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados- Parte del MERCOSUR y de los Estados Asociados*. Río de Janeiro, Brasil. 18 y 19 enero, 2007

XXXIII Cumbre del MERCOSUR (2007) *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes y de los Estados Asociados*. Asunción, Paraguay. 29 de junio, 2007

XXXIV Cumbre del MERCOSUR (2007). *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*. Uruguay. 17 y 18 de diciembre, 2007.

# Cohesión social y lucha contra la pobreza: un balance de la políticas sociales en América Latina

*Laura Ruiz Jiménez*

*Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*

Algunas de las exigencias presentes en el catálogo del Consenso de Washington, como la necesidad de controlar el déficit fiscal y la de privatizar los servicios públicos y empresas pertenecientes al Estado, han tenido efectos muy negativos en materia de bienestar social. Por un lado, el control del déficit fiscal ha favorecido el desmantelamiento de muchos de los servicios que los Estados latinoamericanos ofrecían a sus ciudadanos hasta ese momento; las prestaciones en materia de salud, la calidad de la educación o los apoyos a parados y pensionistas se han visto drásticamente afectados. Por otro lado, la venta de las empresas públicas latinoamericanas al sector privado nacional y, sobre todo, foráneo trajo aparejados procesos de reajuste de plantillas que han generado un aumento radical del número de desempleados. A finales de la década de los noventa la cantidad de población con dificultades para cubrir sus necesidades básicas era tan elevada que su situación y la necesidad de reflexionar sobre un modelo económico que no había satisfecho las expectativas generadas se convirtieron en tema de debate político en toda la región. Sin duda, una de las causas que está detrás del "giro a la izquierda" que comenzó a consolidarse en América Latina en los inicios del siglo XXI fue precisamente la clara demanda por parte de la ciudadanía de políticas de lucha contra la exclusión y de cambios económicos y políticos profundos, capaces de romper las estructuras generadoras de pobreza en sus países.

En estas circunstancias, comenzaron a ponerse en marcha en América Latina una creciente variedad de intervenciones sociales dirigidas a paliar las situaciones de pobreza más acuciantes, programas que existen hoy en la práctica totalidad de los países de la región. La asistencia focalizada a los sectores más vulnerables no constituye una experiencia nueva en América Latina, pues en los años noventa numerosos gobiernos se vieron en la necesidad de recurrir a ese tipo de intervenciones; pero la actual generación de políticas focalizadas de combate a la exclusión presenta interesantes novedades respecto de las anteriores. En este sentido, resulta importante remarcar que no son programas meramente asistencialistas, dominantes en la región en el pasado, sino que condicionan la transferencia de renta o bienes de primera necesidad al cumplimiento de ciertas condiciones que pretenden disminuir la vulnerabilidad del beneficiario. Los denominados programas de transferencia monetaria condicionada buscan no sólo mejorar la situación personal de los individuos pobres mediante la entrega de una cantidad de dinero; intentan también ofrecerles herramientas que les permita insertarse de forma eficiente en las sociedades de las que fueron excluidos. Aunque sólo algún programa focalizado como Hambre 0 ha logrado ser conocido a nivel internacional, estas políticas de combate a la pobreza son, como se mencionó, una línea de acción generalizada en toda América Latina. Exigidas por las circunstancias, están siendo aplicadas tanto por los gobiernos de izquierda como por los de derecha, lo que obliga a preguntarse por su capacidad real de transformación social.

*Hace falta interrogarse sobre la capacidad de los programas contra la pobreza para transformar las estructuras que en América Latina alimentan la exclusión*

Los programas de combate contra la exclusión social actualmente vigentes en Latinoamérica son, desde luego, imprescindibles. Su aplicación está arrojando saldos positivos en la reducción de la pobreza y ofrece además indicadores favorables en otros ámbitos como la salud o la educación. Este hecho no significa, sin embargo, que dichos programas sean la solución a los problemas de pobreza y desigualdad firmemente arraigados en América Latina, ni que su aplicación vaya a favorecer en el medio plazo sociedades más cohesionadas. Aunque su impacto inmediato pueda ser positivo, hace falta interrogarse sobre su capacidad para transformar las estructuras que en América Latina alimentan, desde hace demasiadas décadas, la exclusión. El objetivo central de las páginas que siguen será, precisamente, tratar de responder a este interrogante. Se realizará primero un acercamiento a los programas de transferencia monetaria condicionada, prestando atención a sus planteamientos estratégicos, a los resultados que están teniendo sobre la población que los recibe y a los problemas de aplicación que presentan. El diagnóstico sobre sus alcances y limitaciones nos permitirá adentrarnos en la discusión sobre su capacidad transformadora, en ese debate acerca de si son acciones públicas suficientes para lograr una América Latina sin tanta desigualdad y pobreza o si este objetivo exige políticas

públicas mucho más amplias, no sólo destinadas a los excluidos sino también dirigidas a desbloquear muchos de los mecanismos de perpetuación de privilegios que existen en la región.

## Una nueva generación de políticas sociales: los programas de transferencia monetaria condicionada

Durante los años noventa, distintos gobiernos latinoamericanos decidieron poner en marcha programas de apoyo dirigidos a la población situada bajo el umbral de la pobreza, una población que no dejaba de crecer como efecto de las reformas económicas aplicadas en la región. Mayoritariamente, estos programas consistían en una simple transferencia de renta o bienes de primera necesidad a aquellas comunidades o familias elegidas por su alto nivel de vulnerabilidad. Los programas como el "Vaso de Leche" que ofrecían a los niños un suplemento alimenticio durante la jornada escolar fueron un modelo de intervención característico de este periodo. En otras ocasiones se hacía una transferencia de renta a familias en situación de exclusión, renta destinada a mantener unos niveles mínimos de subsistencia. Desde el inicio de su aplicación, resultó patente su carácter paliativo y asistencialista, de ahí que estas intervenciones no escaparan a críticas fundadas por la dependencia que generaban y porque no incentivaban la búsqueda de medios de vida por parte de los beneficiarios.

Romper con el asistencialismo y la dependencia de los programas de lucha contra la pobreza se convirtió, ya en los años noventa, en objetivo para algunos gobiernos latinoamericanos como el de la Concertación en Chile o el de Fernando Henrique Cardoso en Brasil. En ambos países, se optó por la puesta en marcha de programas como "Chile Solidario" o "Bolsa Escola" que introdujeron ciertas condiciones a la transferencia de recursos monetarios. Los denominados programas de transferencia monetaria condicionada, aplicados hoy mayoritariamente en América Latina, canalizan subvenciones a la población vulnerable elegida exigiendo ciertas contrapartidas al beneficiario. Estos programas parten de la premisa de que, para salir del círculo de la pobreza en el que se encuentran millones de familias, no basta con mejorar la situación económica y las condiciones de vida presentes, sino que es imprescindible articular mecanismos que permitan superar las causas que hacen que la pobreza se reproduzca entre generaciones de forma permanente. Los niños de familias pobres, por ejemplo, no acceden al sistema educativo o no permanecen en él un tiempo adecuado porque son necesarios como generadores de recursos para la subsistencia familiar. Esta falta de formación, sin embargo, dificulta enormemente su acceso futuro a trabajos mínimamente cualificados y pagados, condenándoles, a

ellos y a sus hijos, a quedar bajo ese umbral de pobreza del que una simple transferencia de recursos económicos no puede sacarles. Es por eso que estos programas condicionan la entrega de renta a que el beneficiario se comprometa a cumplir ciertas obligaciones cuya finalidad es mejorar su capital humano, obligaciones entre las que la educación juega un papel central.

Las exigencias más habituales impuestas por los programas de transferencia monetaria condicionada tienen que ver con cuestiones educativas y de salud. De hecho, la primera demanda formulada al beneficiario de una transferencia es que se comprometa a enviar a sus hijos a la escuela. Otras condiciones frecuentes son la obligatoriedad de que tanto los niños como las madres receptoras de recursos asistan periódicamente a centros sanitarios para hacerse revisiones y participar en las campañas sanitarias y de vacunación que lleve a cabo el Estado. Estas intervenciones anti-pobreza constituyen entonces una nueva generación de políticas públicas, alejadas del asistencialismo y preocupadas por ir más allá de paliar situaciones extremas; su aplicación pretende no sólo atender a las necesidades básicas y más inmediatas de los beneficiarios, sino también ofrecerles oportunidades para escapar de forma definitiva de la pobreza. Y para superar la exclusión y la pobreza, la educación es considerada como la herramienta imprescindible y más eficaz, de ahí que sea la piedra angular de los programas. Las familias pobres se encuentran en una situación de riesgo recurrente porque están menos predispuestas a emprender actividades que ofrezcan en el futuro retornos positivos como los derivados de la educación. Ante una situación de crisis o de necesidad familiar, los niños son sacados de la escuela, aumentándose así su vulnerabilidad. Por ello, los programas de transferencia monetaria condicionada ofrecen incentivos para que los chicos no abandonen prácticas que, a largo plazo, resultan básicas para evitar caer de nuevo en la exclusión (CEPAL, 2004).

*Los programas de transferencia monetaria condicionada se alejan del asistencialismo y buscan ofrecer oportunidades para escapar definitivamente de la pobreza*

El carácter integrado de los programas de renta condicionada puede observarse claramente al analizar una de las políticas de combate a la pobreza actualmente vigentes en América Latina como es “Bolsa Escola”, uno de los componentes de la macro-propuesta “Hambre 0” del presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva. “Bolsa Escola”, y el resto de programas condicionados existentes hoy en Brasil como “Bolsa Alimentação” o “Auxílio Gas” son herederos de intervenciones similares emprendidas por el presidente Cardoso. La Administración de Cardoso comenzó ya en el año 1993 la aplicación de estos programas anti-pobreza de nueva generación que experimentaron con *Lula* da Silva una ampliación de recursos radical. Si en el año 2001 el Gobierno de Cardoso destinó a los programas de asistencia social 8,5 millones de reales (3,3 millones de euros), en el 2006 *Lula* da Silva había invertido más de 22 (8,68 millones de euros), logrando beneficiar a 44 millones de brasileños pobres. “Bolsa Escola”, por

ejemplo, incentiva la asistencia a la escuela de los niños de entre 6 y 15 años de edad, transfiriendo al cabeza de familia 7 dólares al mes (4,72 euros) por cada niño escolarizado. Para recibir el subsidio, cada niño debe asistir al menos al 85% de las clases al mes. El programa asigna además a madres e hijos un centro sanitario al que deben asistir obligatoriamente para someterse a revisiones periódicas y cumplir con la cartilla de vacunaciones. Finalmente, el cabeza de familia que recibe los recursos se compromete a asistir a cursos puntuales sobre higiene, salud o alimentación que pretenden mejorar sus hábitos y condiciones de vida (Hall, 2006). "Bolsa Escola" es una clara muestra de esa combinación de objetivos inmediatos y estratégicos que caracterizan los nuevos programas de intervención social en América Latina. Buscan, en primer lugar, sacar a los ciudadanos de la pobreza y mejorar su bienestar en cuestiones básicas. Pero, paralelamente, pretenden atender esa formación de capital humano que les permita insertarse más eficazmente en la sociedad de la que han estados excluidos.

Los programas de transferencia de renta condicionada que Brasil y Chile comenzaron a aplicar en los años noventa se han ido extendiendo por toda la región hasta ser una política común a los países latinoamericanos. El programa "Oportunidades" en México, "Familias en Acción" en Colombia, "Cabezas de Hogar" en Argentina, el "Bono de Desarrollo Humano" en Ecuador o la "Red de Protección Social" en la Nicaragua anterior a Daniel Ortega son algunos de ellos. Para entender por qué esos programas se han extendido de forma tan rápida y generalizada en la región, debe atenderse a dos razones principales. En primer lugar se encuentran los diferentes estudios de impacto realizados, que demuestran que sus resultados son mejores que los de las intervenciones que no exigen contrapartidas a los beneficiarios. En este sentido, los programas de renta condicionada no sólo rescatan a un número determinado de individuos del umbral de la pobreza, como hacían las intervenciones asistencialistas anteriores, sino que arrojan también saldos positivos en otros aspectos cruciales del desarrollo como son la mejora de los indicadores de salud y educación. La segunda razón se vincula al hecho de que su concepción se adecua bien a ciertas políticas de desarrollo que tienen un amplio respaldo a nivel internacional. Concretamente, estos programas condicionados permiten una mejor consecución de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por los que trabajan tanto los países en desarrollo como los desarrollados. Algunas de las metas establecidas en los ODM, como la reducción a la mitad de la pobreza y el hambre, la extensión de la educación primaria a todos los niños y niñas o una mejora significativa de los indicadores de salud materno-infantil, pueden lograrse más efectivamente a través de este tipo de intervenciones. El compromiso de los países desarrollados con los ODM se ha traducido en un aumento significativo de los fondos destinados a cooperación

internacional y son cada vez más los donantes dispuestos a colaborar en su implementación. No es casual que organismos presentes en la región como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM) hayan destinado recursos directamente a la aplicación de este tipo de intervenciones condicionadas. En el caso brasileño, por ejemplo, el BID aprobó en el año 2004 la transferencia de mil millones de dólares para contribuir al desarrollo del programa "Bolsa Família" mientras que el BM destinaba 570 millones de dólares al mismo fin. El reconocido impacto de estos programas y la buena imagen que han adquirido entre ciudadanos de la más variada condición social explica por qué incluso empresas con políticas de Responsabilidad Social Corporativa, como la Ford o Unilever, han decidido donar fondos a los mismos (Hall: 2006).

*Las mejoras producidas por los programas de transferencia monetaria condicionada en salud y educación explican su constante crecimiento desde finales de los noventa*

**Los programas de transferencia monetaria condicionada: necesarios pero ¿suficientes?**

Como se ha señalado, la mayoría de las evaluaciones realizadas sobre los programas de transferencia monetaria condicionada arrojan resultados que es imposible no considerar positivamente. Ellos son sin duda responsables principales, aunque no únicos, del mejoramiento de los indicadores de pobreza que ha experimentado un país como Brasil. Estos programas, que han llegado a más de 40 millones de brasileños, sumados a la buena coyuntura económica que está experimentando el país, han permitido que el porcentaje de población que vive bajo el umbral de la pobreza haya pasado del 48,4% en 1990 al 36,3% en 2005 (CEPAL, 2006: 65). En zonas sumamente empobrecidas como es el nordeste del país, donde la bonanza económica llega minimizada, los programas de renta condicionada son el sustento principal de la tres cuartas partes de la población. "Familias en Acción", el programa de transferencia condicionada implementado desde 1999 por el Gobierno colombiano, arroja también cifras favorables. Desde el inicio de su aplicación, se ha producido un aumento de la asistencia escolar de adolescentes entre 14 y 17 años, en el 13% de áreas rurales y el 5% de áreas urbanas. En materia de desnutrición infantil se ha producido una disminución del 5% y el incremento de la cobertura de vacunación de difteria, tos ferina y tétanos en los niños de 6 a 12 años mejoró en un 12%. En el caso del programa mexicano "Oportunidades" son también visibles sus efectos en el ascenso de las tasas de escolarización y la disminución del trabajo infantil (Skoufias y Parker, 2001).

El proceso de evaluación y seguimiento al que se someten estos programas, tanto por parte de los organismos gubernamentales que los llevan a cabo como por donantes externos como el Banco Mundial, añaden otro elemento positivo más: la posibilidad de ir introducien-

do cambios que aseguren un mayor impacto de las intervenciones. Así, al analizar la aplicación de los programas que condicionan la transferencia de renta a la asistencia a la escuela de los niños de las familias beneficiadas, han surgido interesantes debates acerca de la población meta de los mismos y sobre la necesidad de adaptar la cuantía de los recursos a realidades específicas. Las evaluaciones realizadas han mostrado, por ejemplo, que el monto otorgado para mantener en la escuela a un menor hasta los 13 años puede no ser suficientemente disuasorio en el caso de un adolescente, quien probablemente recibirá por un trabajo marginal recursos que hacen poco atractiva la aceptación del programa. Es por ello que programas como "Familias en Acción", asignan 12 dólares por estudiante escolarizado de más de 12 años, el doble de la cantidad otorgada a quienes asisten a la escuela primaria.

Otra evidencia derivada de la aplicación de los programas de transferencia monetaria condicionada ha sido la necesidad de diferenciar los contextos regionales e, incluso, locales y de ajustar las intervenciones a sus realidades concretas. De hecho, el éxito de estas intervenciones condicionadas se revela, generalmente, más claramente en las áreas rurales que en las urbanas, donde los beneficios económicos obtenidos por el trabajo de menores son mayores que los de los chicos del campo. En el caso brasileño, por ejemplo, las evaluaciones realizadas indicaban una disminución del trabajo infantil en zonas rurales que no tenía su equivalente en los núcleos urbanos. En la ciudad, las posibilidades de obtención de fondos para el menor se multiplican, sobre todo cuando el trabajo que puede hacerse es una actividad ilegal, vinculada por ejemplo al tráfico de drogas o a la prostitución. De ahí que en 1999 el gobierno brasileño decidiera complementar los programas focalizados existentes con uno específicamente dirigido a este fin, el "Programa de Erradicación de Trabajo Infantil" (PETI). El programa exige a los beneficiarios el cumplimiento de una condición añadida a la asistencia a la jornada escolar normal: acudir a un subprograma de "Jornada Ampliada", con actividades tendientes a sacar a los niños de la calle durante el tiempo que no están en el colegio. El PETI incluye también apoyo psicosocial a los menores, con un claro interés preventivo en temas de drogas y prostitución. Y es que la pobreza urbana incluye a menudo componentes de desestructuración familiar, violencia y abandono menos presentes en el ámbito rural y que exigen respuestas específicas y adaptadas (Banco Mundial, 2001).

Las mejoras producidas por los programas de transferencia monetaria condicionada en los indicadores de salud, pobreza, educación o estado nutricional de los beneficiarios se han convertido en su mejor aval y son una de las razones que explican su constante crecimiento desde finales de los años noventa. Sin embargo, y más allá de las mejoras que producen, sin duda importantes y muy necesarias para

quienes las reciben, una valoración equilibrada y completa debería ir más allá. En primer lugar, necesita considerar los elementos negativos asociados a la aplicación de los programas y estimar su potencial impacto a medio plazo. En segundo lugar, parece insuficiente evaluar estas intervenciones considerando sólo ciertos indicadores sociales, ya que tendrían que ser valorados en función de su capacidad para disminuir la vulnerabilidad de las familias pobres, objetivo central declarado por ellos y característica por la que se considera que constituyen una nueva generación, la más avanzada, de programas sociales[1].

*Estos programas en ocasiones se utilizan para fortalecer redes políticas clientelares, lo que es contrario al objetivo declarado de empoderamiento de los beneficiarios*

En lo que se refiere al primer aspecto, los elementos negativos asociados a los programas de transferencia monetaria condicionada, las evaluaciones realizadas en diferentes países latinoamericanos señalan la existencia de ciertas deficiencias comunes a casi todos ellos que es importante considerar. La primera se refiere al alto riesgo de clientelismo político que acompaña a la aplicación de los programas. El uso de fondos públicos como vía para lograr apoyos políticos ha sido un recurso característico de la política latinoamericana, por eso estos programas sociales de nueva generación se plantearon poner en marcha mecanismos destinados a romper con esta tara. Se estableció por ello, como punto de partida, la necesidad de crear catastros que reflejaran de forma objetiva las necesidades de la población empobrecida y que sirvieran de base a la selección de los beneficiarios. Sin embargo, y pese a la creación de estos censos, son abundantes y están bien documentadas las quejas por el uso discrecional que se hace de los fondos, recursos que no siempre llegan a quien más lo necesita. Casi todos los programas son gestionados por los municipios, que se encargan de la selección y distribución de los recursos, y dirigirlos hacia grupos políticamente afines es una práctica habitual. Aunque son numerosos los programas que han creado algún mecanismo de control integrado por representantes de la sociedad civil para que velen por el adecuado encauzamiento de los fondos, en muchos municipios tales controles no existen y en otros están manipulados. A medio plazo, el fortalecimiento de redes políticas clientelares puede arrojar un saldo francamente negativo y es contrario a ese objetivo de empoderamiento de los beneficiarios que los programas condicionados dicen perseguir.

1 En cualquier caso, al hablar de impactos positivos y negativos de los programas resulta imprescindible introducir una reflexión acerca de los procesos de evaluación realizados sobre ellos. Algunos de los indicadores utilizados en las evaluaciones, como el aumento de la renta familiar, la mejoría en el estado nutricional de los receptores o la menor incidencia de enfermedades infantiles derivadas de la extensión de programas de vacunación, son datos bastante confiables. No ocurre lo mismo, sin embargo, con otros indicadores como los relativos a la asistencia a la escuela, uno de los pilares centrales de este tipo de intervenciones. Para comprobar la asistencia a clase de los menores incluidos en los programas, se encarga a los profesores de los centros su monitoreo. Aunque existen diferencias entre los países, incluso entre regiones en el interior de un mismo país, hay suficientes indicios para cuestionar las cifras obtenidas, ya que es muy frecuente que los profesores confirmen la asistencia de los chicos aunque no acudan a la escuela al conocer la precariedad de la situación familiar en la que viven.

Otra deficiencia generalizada, en la aplicación de los programas que reconocen abiertamente los Gobiernos que los impulsan, se refiere a las dificultades para establecer objetivamente la población meta. Tal situación no tiene sólo que ver con el uso político al que ya se ha hecho referencia, sino también con la incapacidad de muchos gobiernos para realizar adecuadamente el catastro de la población pobre. Las cifras manejadas por el gobierno del presidente *Lula* da Silva en 2005 reconocían, por ejemplo, que existía en el país un 30% de la población potencialmente beneficiaria no incluida en los catastros creados a tal efecto (Hall 2006: 702-206).

Pero más allá de los problemas asociados a la aplicación de los programas, no es suficiente, como se mencionó, evaluar éstos considerando únicamente su impacto sobre ciertos indicadores sociales. Además de la mejora en el bienestar de los beneficiarios que provocan, los programas de transferencia monetaria condicionada deberían ser valorados por su capacidad para disminuir la vulnerabilidad de las familias pobres, ya que éste es objetivo central en su formulación. Y es en esta mirada de medio y largo plazo donde se perciben las mayores debilidades de estas intervenciones focalizadas. Los programas fueron concebidos con una doble finalidad: por un lado, paliar las situaciones de pobreza y los problemas más acuciantes a ella asociados; por otro, fortalecer el capital humano de los beneficiarios y ofrecerles oportunidades y herramientas para permitirles una eficaz inserción en la sociedad. Sobre esta capacidad de inserción no existen pruebas empíricas y sí dudas razonables de que los programas sean suficientes para lograr dicho fin. Las intervenciones que otorgan fondos condicionados a la escolarización de los niños establecen como edad máxima para recibir las subvenciones desde los 13 años del programa "Red de Protección Social" de Nicaragua a los 17 años de "Familias en Acción", el programa colombiano. Cuanto menor es la edad de cobertura de estas intervenciones, más difícil se hace lograr ese fin de acceso a un trabajo digno. Pero incluso en los programas que atienden la escolarización hasta los 17 años, es muy discutible que la educación recibida permita una buena salida profesional. En ningún caso la asistencia a clase es sinónimo de aprovechamiento de las mismas, ni el nivel de enseñanza impartido en muchas escuelas públicas latinoamericanas hace posible ese acceso al mundo laboral. Aunque fueron concebidos con un propósito de empoderamiento de los pobres, los programas de transferencia monetaria condicionada corren el peligro de terminar siendo intervenciones paliativas, capaces de sacar por unos años a los chicos de las calles y de mejorar algunos indicadores sociales de sus familiares, pero insuficientes para hacer que desaparezca la amenaza de la pobreza sobre ellos.

**¿Los programas de transferencia monetaria condicionada cambian las estructuras que generan la pobreza?**

Aunque los programas de transferencia monetaria condicionada mejoren ciertos aspectos en la situación personal de quienes se benefician de ellos, no son suficientes, como se mencionó, para erradicar la amenaza de la pobreza. Y no es sólo porque esa asistencia obligada a la escuela no sea un paso seguro hacia el mercado laboral; la debilidad fundamental de estos programas radica en que se aplican en un contexto en el que, a menudo, no se está actuando sobre las causas estructurales que alimentan la pobreza y la desigualdad en la región. Las intervenciones anti-pobreza, sean del tipo que sean, sólo tienen sentido si son consideradas una medida coyuntural, de apoyo mientras tienen efecto políticas realmente transformadoras. Brasil, por ejemplo, es hoy uno de los países más comprometidos con la aplicación de estos programas que están paliando, sin duda, situaciones extremas. Pero si paralelamente no se inician reformas en áreas vitales para los pobres como el acceso a la tierra, seguirán sin crearse las condiciones para obtener una sociedad más igualitaria. Es más, se puede llegar al punto en el que estos programas se conviertan en una excusa para mantener intactas las estructuras y los privilegios actualmente existentes en las sociedades latinoamericanas. En el caso brasileño, los sectores más críticos con el escaso reformismo económico del ejecutivo que preside *Lula* da Silva, como el Movimiento de los Sin Tierra o algunos sindicatos, ven clara esta situación. Ante la pérdida de apoyo de los movimientos sociales y sindicatos a un gobierno que les ha decepcionado por el incumplimiento de promesas electorales como la radical reforma agraria, el Gobierno de *Lula* da Silva habría optado por reforzar la cuantía y el alcance de sus políticas sociales para consolidar o ampliar el apoyo de los sectores pobres no organizados (Elías, 2006). Lo cierto es que la aplicación de los programas de transferencia monetaria condicionada puede tener usos políticos tendenciosos. Además, el hecho de que estas políticas públicas estén siendo la repuesta a la marginación y a la pobreza que en los últimos años están aplicando tanto los gobiernos de izquierda como los de derecha, de *Lula* da Silva a Uribe, arroja serias dudas acerca de su capacidad de transformación de las estructuras que generan la pobreza.

*La debilidad fundamental de estos programas es que no actúan sobre las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad y corren el riesgo de ser paliativos*

Lo que necesita América Latina para erradicar la pobreza son, entonces, decisiones y políticas realmente efectivas para romper la desigualdad y para garantizar que los beneficios del crecimiento económico lleguen a la mayoría de los ciudadanos. Como es bien sabido, América Latina es la región más desigual del planeta y presenta la estructura de distribución del ingreso más regresiva del mundo. El 5% más rico concentra el 25% del ingreso nacional y el 30% más pobre recibe menos del 7.5%. Es la mayor brecha social existente a nivel mundial; y es una característica presente en la región des-

de hace más de un siglo (Kliksberg, 2003). Esta enorme inequidad es causa central de los problemas de atraso y pobreza. Por ello, prestigiosos expertos y organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) llevan años pidiendo medidas capaces de aminorarla y exigiendo de forma especial el establecimiento de un pacto fiscal. Uno de los elementos que alimenta la desigualdad crónica en América Latina es el hecho de que no se hayan establecido sistemas fiscales con capacidad de redistribución de la riqueza semejantes a los existentes en los países desarrollados. En este sentido, una comparación con otras democracias occidentales resulta muy ilustrativa. Siguiendo estimaciones de la CEPAL, la media de recaudación impositiva de los países latinoamericanos se situó en el año 2004 en el equivalente al 21% de su producto interno bruto, una cifra muy alejada del 40% de media que tiene la Unión Europea. Sólo teniendo una adecuada capacidad recaudatoria puede un Estado distribuir recursos a través de políticas públicas que beneficien a quienes tienen una situación de mayor vulnerabilidad y lograr una mayor cohesión en el interior de la sociedad. En el caso de América Latina, no es sólo que las cantidades recaudadas sean insuficientes para establecer esos mecanismos de cohesión social, sino que la propia estructura recaudatoria tiende a alimentar las distancias entre los que más tienen y los demás. Esto es consecuencia de que los impuestos en Latinoamérica se obtienen de forma mayoritaria a partir del consumo, no de la renta. Su principal fuente de ingresos son los impuestos como el IVA, que gravan por igual a todos los ciudadanos al adquirir un producto, con independencia de su nivel de ingresos. Los impuestos a la renta de las personas siguen siendo marginales en los países latinoamericanos. De nuevo la comparación con Europa en este punto resulta pertinente. Si en la estructura recaudatoria de los países miembros de la Unión Europea los impuestos indirectos suponen un porcentaje similar al obtenido por la renta, en América Latina el IVA triplica las cantidades procedentes de los impuestos a la riqueza de las personas. La inviabilidad de unos Estados con insuficiente capacidad recaudatoria es hoy tan evidente para los países latinoamericanos que, desde hace algo más de una década, la mayoría ha acometido reformas en el sector. Su objetivo principal, sin embargo, está siendo aumentar la recaudación y mejorar la gestión de lo recaudado; la progresividad no es en las reformas un elemento destacable (Machinea, J.L. y Serra, Narcís, 2007: 257).

La inequidad patente en los temas referidos a impuestos existe también en otros aspectos centrales para el desarrollo como el acceso al crédito y a los activos productivos por parte de los ciudadanos o en la educación. En este caso, la distancia que media entre la enseñanza ofrecida por las escuelas públicas y las privadas se convierte en un nuevo elemento de refuerzo a la desigualdad. Es la existencia de este tipo de estructuras inequitativas las que limitan seriamente las

posibilidades para que una familia salga del círculo vicioso de la pobreza. Y los programas de transferencia monetaria condicionada no inciden en ninguno de ellos. Mientras no se modifiquen esas estructuras que sostienen la desigualdad, la pobreza seguirá siendo un umbral cierto para grandes sectores de la población. Fortalecer el capital humano de los pobres no necesita sólo estimular la asistencia a clase a través de una subvención; exige de los Estados una política pública educativa de calidad y la toma de decisiones que ofrezca oportunidades de desarrollo reales para los pobres.

Para los más de doscientos millones de pobres que viven hoy en América Latina los programas de transferencia monetaria condicionada suponen un alivio al que, sin duda, tienen derecho. Dichos programas son, sin embargo, insuficientes para ofrecer a sus beneficiarios verdaderas oportunidades de desarrollo. Cualquier programa de lucha contra la pobreza que se emprenda en la región deberá tener necesariamente dos niveles simultáneos de actuación. Por un lado deberá dirigirse, con programas focalizados, a los sectores más vulnerables para mejorar sus condiciones de vida básicas. Pero por otro, es imprescindible que se acometan las reformas que permitan alterar las estructuras que han venido generando la pobreza y la desigualdad en la región. Si no se actúa simultáneamente en ambos frentes, se corre el peligro de que los programas de transferencia monetaria condicionada sean, aunque no fuera éste el objetivo con el que surgieron, una simple política paliativa más. Los indicadores positivos que se están obteniendo de su aplicación en materia de educación, nutrición o salud no pueden hacernos perder de vista que la pobreza en América Latina responde a estructuras de poder muy claras y que siguen sin acometerse políticas decididas que puedan alterar éstas.

*La pobreza en América Latina responde a estructuras de poder muy claras y siguen sin acometerse políticas decididas que puedan alterar éstas*

## Referencias bibliográficas


Banco Mundial. (2001) *Erradicating Child labor in Brazil.* [Internet] Disponible desde <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000094946_01122809560220>

CEPAL. (2004) *Programas de reducción de la pobreza en América Latina*, Serie Políticas Sociales, nº 7, Santiago de Chile. Disponible desde <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133P.pdf>

CEPAL. (2006) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile. Disponible desde <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE_2006.pdf>

Elías, A. (Coord.) (2006) *Los gobiernos progresistas en debate*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

González de la Rocha, M. y Escobar, A. (2003) *Evaluación cualitativa del programa de desarrollo humano Oportunidades* [Internet], México, Secretaría de Desarrollo Social. Disponible desde <http://www.sedesol.gob.mx/archivos/70/File/Docu%2003.pdf>

Hall, A. (2006) "From Fome 0 To Bolsa Familia: Social Policies And Poverty Alleviation Under Lula", en *Journal of Latin American Studies*, nº38, pp. 689-709.

Kliksberg, B. (2003) *Hacia una nueva visión de la política social en América Latina*, Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. Disponible desde <http://www.iadb.org/etica/SP4321/DocHit.cfm?DocIndex=789>

Machinea, J. L. y Serra, N. (eds). (2007) *Visiones del desarrollo en América Latina,* Barcelona, CIDOB-CEPAL. Disponible desde <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/29200/CIDOB-CEPALVisiones.pdf>

Rawlings, L y Rubio, G. (2003) *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. Lessons from Latin America* [Internet], World Bank Policy Research Working Paper nº 3119. Disponible desde <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/09/30/000094946_0309160409264/Rendered/PDF/multi0page.pdf>

Skoufias, E. y Parker, S. (2001): *Conditional Cash Transfers and their Impacts on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresa Program in Mexico*, FCND Discussion Paper, nº 123. Disponible desde <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp123.pdf>

# Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional

*Andrés Serbin*

*Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)*

La reciente crisis generada entre Colombia y Ecuador, con el desplazamiento de tropas de Venezuela y la implicación de Nicaragua, pone de manifiesto que América Latina y el Caribe, pese a ser considerada, comparativamente, una de las regiones más pacíficas del planeta, no deja de presentar la posibilidad de eclosión de un conflicto bélico con graves repercusiones regionales.

Sin embargo la crisis andina así desencadenada, gracias a la oportuna intervención del Grupo de Río y de la Organización de Estados Americanos (OEA), fue, aparentemente superada, tanto por la reacción colectiva de los países de la región como por las acciones menos visibles de algunos actores con decisiva influencia regional, como Brasil y México.

La crisis mostró, en este sentido, por un lado, la creciente relevancia de algunos liderazgos regionales y, por otro, una nueva capacidad de los organismos regionales de actuar rápidamente en la superación de ésta. A su vez, las acciones de los gobiernos latinoamericanos en ambos ámbitos parecieron demostrar, pese a todas las críticas, la eficacia de mecanismos y foros intergubernamentales y, especialmente, de las cumbres presidenciales.

Pese a este desenlace positivo, la crisis también ha confirmado algunas de las tendencias actuales que afectan la seguridad regional, en un marco mucho más complejo que el que habitualmente ha caracterizado a los conflictos interestatales en la región. Desde el conflicto entre Ecuador y Perú en 1995, no se han desencadenado confrontaciones bélicas entre Estados, pese a la existencia y persistencia de tensiones y de disputas fronterizas. La oleada democratizadora iniciada en la década de los ochenta parece confirmar el presupuesto de que las democracias tienden a ser menos proclives a impulsar conflictos bélicos con sus vecinos (Domínguez, 2003). No obstante, estas tesis quedan en entredicho debido a la presencia de actores armados de carácter no estatal de incidencia no sólo doméstica, como en el caso de las FARC en Colombia, que tiende a transnacionalizar los conflictos internos tanto por efectos de derrame, como por su articulación con flujos transnacionales de drogas, armas y desplazados.

*En la actualidad se percibe una recuperación del ímpetu armamentista en base a distintas doctrinas y concepciones de seguridad y defensa*

Por otra parte, si bien después del fin de la Guerra Fría, inicialmente la tendencia regional se orientó a reducir y limitar los procesos armamentistas, en particular en relación con los nuevos controles civiles impuestos a las Fuerzas Armadas, en la actualidad se percibe una recuperación del ímpetu armamentista (Calle, 2007), en base a distintas doctrinas y concepciones de seguridad y defensa. Estas doctrinas dan pie a que, pese a la efectividad evidenciada por los mecanismos de concertación política en la crisis reciente, la amenaza de una confrontación bélica en la región no haya desaparecido. Antes al contrario, existen algunos factores que pueden tender a incrementarla, particularmente en la zonas políticamente más inestables, como el área andina.

A su vez, la significativa mejoría y crecimiento de las economías latinoamericanas después de la década de los noventa ha contribuido a una mayor disponibilidad de recursos para incrementar su respectivas capacidades bélicas con la adquisición de armamento de diverso tipo.

En estas circunstancias, es conveniente analizar estas tendencias con especial consideración al rol que los nuevos liderazgos regionales puedan asumir en este proceso y en las dinámicas subregional y hemisférica.

En la actualidad, tres liderazgos regionales se configuran claramente en el mapa geopolítico latinoamericano, en el marco del desentendimiento parcial que, desde el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos ha evidenciado en la región. Junto con los dos liderazgos potenciales tradicionalmente identificados en América Latina y el Caribe —el de México y el de Brasil—, actualmente, en función de su disponibilidad de recursos energéticos y financieros y de consideraciones ideológicas, políticas y geopolíticas, se suma el liderazgo emergente de Venezuela.

La disminución del interés estratégico de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe en función de sus prioridades en otras regiones del planeta, a partir del 11 de septiembre de 2001, ha dado lugar al incremento de la autonomía de los países de la región. Esta autonomía se evidencia tanto en sus políticas exteriores, como en la reconfiguración del mapa político regional con el ascenso electoral al poder de gobiernos de izquierda y centro-izquierda; el cuestionamiento al llamado "consenso de Washington" y a las reformas neoliberales de la década de los noventa (y, en particular, a sus secuelas negativas en el plano social); el impulso a políticas neodesarrollistas, el cuestionamiento al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la merma de la influencia de los Estados Unidos en la OEA.

Estos cambios se han hecho evidentes no sólo en muchos de los Gobiernos y en los organismos intergubernamentales de la región, sino, en especial, entre las redes ciudadanas y los movimientos sociales. Sin embargo, pese los numerosos cuestionamientos y críticas a la política exterior de los Estados Unidos, en el marco del nuevo unilateralismo promovido por este país y por su reiterada conculcación del derecho internacional, la mayoría de los Gobiernos latinoamericanos no ponen en duda la necesidad de encontrar alguna forma de convivencia con el país del Norte y, con algunas notables excepciones, buscan desarrollar relaciones pragmáticas con éste. En este sentido, mientras que algunos gobiernos apuntan a ampliar sus márgenes de autonomía, tanto a nivel regional como global, sin poner en cuestión las relaciones con los Estados Unidos, otros, como en el caso de Colombia, establecen alianzas estratégicas estrechas, o asumen una confrontación abierta con Washington, como en el caso de Venezuela.

No obstante, es evidente que, en primer lugar, la menor presencia estratégica de los Estados Unidos en la región ha creado un vacío que diferentes países buscan ocupar proyectando un liderazgo regional y que, en segundo lugar, esta búsqueda estimula la competencia y la rivalidad entre los aspirantes a este liderazgo, con posicionamientos variados frente a los Estados Unidos.

En este marco, si bien la presencia de otros actores, tanto hemisféricos como extra-hemisféricos tiende a complicar el cuadro regional, las rivalidades emergentes entre Brasil, Venezuela y México pueden marcar una dinámica especifica, vinculada a sus capacidades en el campo energético, al desarrollo de políticas de seguridad y defensa especificas y al liderazgo en la influencia y en la articulación de procesos de integración regionales y sub-regionales.

**El liderazgo mexicano: tal lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos y de Cuba**

Después de un año de gobierno de Felipe Calderón, después de una elección extremadamente reñida y disputada, se evidencian marcados cambios en la política exterior mexicana, en comparación con la política de su predecesor del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox. Si bien persiste la prioridad de la compleja relación con los Estados Unidos, con una agenda de temas decantados y sensibles, se evidencia a la vez la emergencia de una política de diversificación de las relaciones, tanto con la Unión Europea y los países de Asia, como, en especial con América Latina y el Caribe. Éstas se expresan tanto con el eje de MERCOSUR constituido por Brasil y Argentina, como con Chile y Colombia, como en el esfuerzo de recomponer las relaciones con Venezuela y, especialmente Cuba, después del deterioro que éstas sufrieran durante el gobierno precedente. Es evidente, en este marco, un mayor pragmatismo de la política exterior mexicana, un rol mas proactivo en la región, y una profundización significativa de las relaciones con América Latina en general. Esta nueva orientación abre, obviamente, una serie de interrogantes sobre los objetivos estratégicos de fondo de esta política, en relación con el nuevo rol de México en el hemisferio o, eventualmente, con un nuevo desempeño en el ámbito global (Pellicer, 2006).

*La cooperación en políticas de inmigración, con énfasis en la protección de derechos civiles y humanos, entre Estados Unidos y México no se ha desarrollado de acuerdo a las expectativas de este último país*

Si bien la vinculación de México con los Estados Unidos históricamente se ha caracterizado por su carácter traumático, por la cercanía de la relación y por los problemas compartidos, que condicionan la agenda de la política exterior de México bajo el impacto del "síndrome de Washington" (Valdés Ugalde, 2007), existen una serie de temas permanentes, aunque no por eso menos conflictivos, en la agenda bilateral. Entre ellos, se destaca en primer lugar, el comercio bilateral, en tanto México es el tercer socio comercial de Estados Unidos (después de Canadá y de China) y el segundo mercado en importancia para las exportaciones estadounidenses. Pese a las numerosas críticas internas, el comercio bilateral se incrementó más de tres veces desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, y México es el segundo proveedor de petróleo de los Estados Unidos. Si bien el TLCAN aparejó

beneficios en términos del comercio bilateral y del flujo de inversiones hacia México, el lento crecimiento económico del país (que ronda el 3% anual) demanda una nueva estrategia de desarrollo, mas allá de las reformas macroeconómicas avanzadas, especialmente en función de las amenazas que el acuerdo representa para el sector agrícola. Por otra parte, el sector energético, particularmente el petrolero, impone una serie de reformas de la petrolera estatal PEMEX, que según la Constitución no puede asociarse con las empresas privadas, lo que limita sus capacidades de desarrollo tecnológico y la recepción de inversiones, especialmente frente al desafío de la explotación en aguas profundas de nuevos yacimientos petrolíferos en el Golfo de México, en un área dónde confluyen intereses similares de los Estados Unidos y de Cuba.

El segundo tema de importancia en la agenda bilateral, es el tema migratorio, uno de los más sensibles a nivel doméstico y, posiblemente, en la actualidad, el tema más delicado de la agenda de las relaciones México-Estados Unidos, estrechamente vinculado, por otra parte, con la prioridad asignada por los Estados Unidos a la seguridad de su frontera sur. El contrapunto entre esta prioridad estadounidense y la expectativa de un acuerdo migratorio con Estados Unidos por parte de México, frente a la erección de un muro fronterizo y a las medidas adoptadas contra los inmigrantes ilegales por parte de las autoridades estadounidenses, choca con un estancamiento de los avances en este tema. A su vez, el tema migratorio presenta una complicación adicional en tanto México se ha convertido en el paso obligado tanto de los inmigrantes ilegales centroamericanos, como, en especial recientemente, de inmigrantes procedentes de Cuba. En suma, la esperada y necesaria cooperación en políticas de inmigración, con énfasis en la protección de derechos civiles y humanos, entre Estados Unidos y México no se ha desarrollado de acuerdo a las expectativas de este último país.

Sin embargo, la preocupación por la seguridad de su frontera sur ha dado lugar a algunos pasos por parte de los Estados Unidos, particularmente con el lanzamiento de la Iniciativa Mérida en el primer semestre de 2007. La Iniciativa Mérida contempla una ayuda de 1.500 millones de dólares para México, para combatir la guerra transfronteriza contra las drogas, el crimen organizado y el terrorismo, y con el compromiso de México de involucrar en esta lucha a sus Fuerzas Armadas (Benítez Manaus, 2007). Aún no ha sido aprobada por el Congreso estadounidense. No obstante, esta iniciativa evidencia el único cambio significativo en las relaciones bilaterales en función de un objetivo prioritario de los Estados Unidos —la seguridad de la frontera con México—.

En este contexto, Calderón ha marcado claras diferencias con la Administración Bush en el ámbito de su política exterior. Mientras que suscribe la Iniciativa Mérida, establece una clara diferenciación en términos de su política exterior y, especialmente, de la normalización de las relaciones con Cuba. En este sentido, se replantean los presupuestos de la política de su predecesor en términos de derechos humanos y democracia para impulsar una política pragmática orientada a facilitar una transición fluida en la isla y a recomponer las relaciones económicas. En este proceso encontramos dos elementos decisivos: por un lado la presión de los Estados Unidos para promover un cambio en Cuba de acuerdo a sus expectativas y aspiraciones, y por otro, la presión de la opinión pública en México que hace imposible ignorar una política hacia Cuba. De hecho, las relaciones con la isla asumen, en este marco, un carácter paradigmático de los cambios de una nueva definición estratégica de la política exterior mexicana. Todo parece indicar que ésta, sin detrimento de sus prioritarios vínculos con los Estados Unidos y a la espera de que cambie la actual administración, recompone la presencia subregional de México, particularmente en Centroamérica y el Caribe, retomando la iniciativa del Plan Puebla Panamá (PPP) y avanza en una nueva profundización en sus relaciones con América del Sur.

*El papel de México en el mundo estará en gran medida determinado por su capacidad para forjar alianzas en foros multilaterales*

Por otra parte, la visita del presidente brasileño Luiz Inácio *Lula* da Silva a La Habana, y la firma de una serie de acuerdos comerciales y, en especial, entre la cubana CUPET y Petrobrás en la exploración y eventual explotación de los yacimientos petrolíferos submarinos en aguas territoriales de Cuba en el Golfo de México, replantea, en un plano muy especifico, si Brasil es para México un socio o un competidor a quien hay que equilibrar, teniendo en cuenta los objetivos más ambiciosos de la política exterior de Brasil tanto en la región como a nivel global que pueden, eventualmente, afectar las relaciones bilaterales (Soriano, 2007:3).

En este marco, para el Gobierno mexicano, disipar la desconfianza hacia México de varios países sudamericanos y, en particular de Brasil, constituye un desafío importante, porque para diferentes sectores políticos y económicos (con la destacada excepción de Colombia), cualquier vínculo con México genera resquemor, en tanto que es un potencial instrumento de los Estados Unidos para controlar MERCOSUR. Por otra parte, la falta de acuerdo entre los miembros de MERCOSUR contribuye a crear incertidumbre. Mientras que Brasil quiere que México se aproxime al bloque, Argentina pide que sea miembro, para equilibrar su relación con Brasil (Soriano 2007:1). No obstante, pese a que los intereses políticos, económicos, comerciales y de seguridad de México siguen estando prioritariamente enfocados en el Norte del continente, crecientemente su política exterior busca incrementar su influencia política hacia el Sur, para lo cual la imagen "tradicional" de neutralidad de la diplomacia

mexicana tendría que cambiar hacia una neutralidad con perfil más activo (Soriano, 2007: 5), lo que después de la XX reunión del Grupo Río en Santo Domingo y la asunción de México de la presidencia *pro témpore* del mismo, parece comenzar a materializarse .

En este marco, es necesario tener en cuenta que el comercio y la cooperación con América Latina en general son limitados y están predominantemente focalizados en su zona de influencia más inmediata —Centroamérica y el Caribe—. En el ámbito político, la relación con América Latina ha girado principalmente en torno a los grupos de coordinación, como Contadora, el Grupo Río y la fundación de las Cumbres Iberoamericanas, sin alcanzar a abrir el espacio para acuerdos más amplios que no se limiten a reiterar los ya existentes en el marco de la OEA o de la ONU, y ha tenido poco impacto sobre otros mecanismos como las Cumbres Unión Europea-América Latina y las Cumbres de las Américas (Pellicer, 2006:4). Asimismo México ha quedado fuera de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) recientemente devenida en Unión de Naciones del Sur (UNASUR). En este sentido, es necesario tener en cuenta, a diferencia de otras situaciones, el fuerte condicionamiento de la política interna sobre la política exterior mexicana, como en el caso de Cuba, donde las dificultades de la relación bilateral de los últimos seis años han dado lugar a un amplio debate interno y donde los giros recientes responden asimismo al intento de diluir y apaciguar este debate. Asimismo, las tensiones y conflictos con Cuba y con Venezuela que caracterizaron a la administración Fox, han puesto frecuentemente en cuestión la capacidad de México de actuar como una potencia mediana regional mediadora, rol que asume efectivamente Brasil. Sin embargo, una redefinición de su posición en América Latina, a través de la reconstitución del entramado de relaciones con los países al sur de su frontera, permitiría eventualmente redefinir asimismo su rol global. Como señala Pellicer "El papel de México en el mundo estará en gran medida determinado por su capacidad de forjar alianzas en foros multilaterales, no sólo con el grupo latinoamericano sino con un grupo más amplio de países de renta media que están deseosos de comprometerse con el multilateralismo" (Pellicer, 2006: 8-9).

## Brasil: "liderazgo benigno" y "paciencia estratégica"

En consideración de sus dimensiones y de sus características demográficas, económicas y territoriales, Brasil podría considerarse una potencia global y, sin duda, podría devenir en una potencia de innegable peso e influencia regional. No obstante estas condiciones, has-

1 En el momento de escribirse este capítulo –abril de 2008–, la visita oficial de Rafael Correa, Presidente de Ecuador, a México, se enmarcaba en estos cambios .

ta finales de la década de los ochenta, han privilegiado su inserción internacional, a costa de su desempeño y proyección regional. Con la creación del MERCOSUR a principios de la década de los noventa, este proceso comienza a revertirse y Brasil comienza a asignar creciente importancia a América del Sur, como plataforma para una proyección global mas efectiva.

En esta perspectiva, cabe señalar, en primer lugar que la dinámica de promoción de un espacio sudamericano debe mucho a la iniciativa y liderazgo de Brasil, a quien corresponde dos tercios del PIB total del MERCOSUR. Dada esta circunstancia, su evolución económica, sus políticas internas y su posición negociadora dentro del bloque condicionan prácticamente la evolución del proceso de integración, su metodología y su agenda de negociaciones. Más recientemente, y frente al impulso que asumió en la década de los noventa la creación del ALCA, Brasil comenzó a definir con mas claridad su compromiso con América del Sur, ante el temor de que el MERCOSUR se diluyera en el proyecto continental. En este marco, se impulsa un proyecto de creación de un espacio sudamericano bajo su liderazgo, que, a mediados de la década de los noventa, comienza a esbozarse en torno a la convergencia entre MERCOSUR y la CAN y a la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), inicialmente concebida como ALCSA (Área de Libre Comercio de Sudamérica) y recientemente devenida en UNASUR. En este marco, la política regional de Brasil tiene un importante componente geopolítico y refleja una visión a largo plazo, basada en MERCOSUR y la CSN, siendo el primero el "núcleo duro" de la integración y el segundo el segundo círculo. "Ambos proyectos coexisten y siguen una lógica que sólo se entiende en una perspectiva histórica. La CSN enlaza tres áreas geográficas estratégicamente importantes: la Cuenca del Plata, la Amazonía y la región de los Andes (…) La lógica detrás de MERCOSUR y CSN es utilizar la integración (en círculos concéntricos) como instrumento para estabilizar su vecindad en términos económicos y políticos en torno a un liderazgo (benigno) de Brasil (Gratius, 2007:16-17). Este proceso se acentúa especialmente luego de la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005, dónde la polarización entre este espacio y el proyecto del ALCA se hizo evidente.

*El espacio sudamericano no se limita a los aspectos comerciales de la integración e incluye los aspectos de seguridad y de democracia*

El espacio sudamericano así concebido no se limita a los aspectos comerciales de la integración e incluye los aspectos de seguridad y de democracia. En este sentido se asume que la idea de América del Sur podrá ser funcional económicamente para hacer viable el proyecto neo-desarrollista brasileño y políticamente para ampliar la cuota de poder internacional del país. Este proyecto se profundiza con la elección de *Lula* da Silva. Se asume que un espacio sudamericano liderado por Brasil puede contribuir a mantener la estabilidad regional, a través de la promoción de la democracia y en función de un componente estratégico de la seguridad regional que ocupa un lugar

importante, con un énfasis especial en conservar a América del Sur como una zona desmilitarizada, sin presencia permanente de tropas extra-regionales. Además, el liderazgo de Brasil en la región proyecta internacionalmente al país como un actor global. A estos componentes se articula progresivamente, bajo las dos presidencias de *Lula*, un aspecto no menos importante relacionado con el desarrollo regional y el impulso de una agenda social, claramente ilustrado en el proyecto de la IRRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) promovida por la CSN (Campos Aguiar y Magallanes, 2007).

Para sostener un creciente compromiso con su entorno geográfico contribuyendo a una división geopolítica entre el Sur y el Norte del continente americano, Brasil intenta mantener alejado a su rival principal —México—, y amplía su proyección regional al incursionar en el Caribe (Haití, Cuba, las Guyanas). Una condición imprescindible para promover su liderazgo es, en este sentido, impulsar la estabilidad y seguridad en Sudamérica y particularmente en los países andinos afectados por varias crisis. Es por ello, y por la preocupación por la paz que tiene como potencia media, que la estabilidad de la región andina, como condición esencial a la integración y el liderazgo de Brasil en este proceso, se ha convertido en un objetivo central del actual gobierno brasileño. En este sentido, la política regional de Brasil se apoya en dos instrumentos clave: el primero la promoción de la integración sudamericana a través del diálogo político y la negociación, y el segundo la prevención y resolución pacifica de conflictos inter e intra estatales a través de la mediación (Gratius, 2007:15-16).

Colombia y la situación con las FARC, en este sentido, constituyen un particular desafío por una serie de razones. En primer lugar, existe la posibilidad de un "derrame" de la acción insurgente que intente establecer bases de operaciones en territorio brasileño (en particular en la Amazonía), con eventuales conexiones con las redes criminales y de narcotráfico en Brasil. En segundo lugar, genera una especial tensión en tanto que el Gobierno colombiano sostiene una alianza estratégica con los Estados Unidos dirigida a combatir el terrorismo y el narcotráfico, que pone en contacto y en tensión, en su propia frontera, una posible confrontación con los Estados Unidos, en un área particularmente sensible para los intereses estratégicos brasileños como lo es la Amazonía. Y en tercer lugar, hace más compleja la relación con Venezuela, tanto por sus eventuales vínculos con las fuerzas insurgentes colombianas como por su abierto y radical desafío a los intereses estadounidenses. En este contexto, la diplomacia brasileña requiere de capacidades especiales para promover sus propios intereses en el marco de su proyecto sudamericano y prevenir la eclosión de conflictos que amenacen la estabilidad y la paz regional en sus propias fronteras.

En tanto los países andinos son a la vez, para Brasil, socios estratégicos en el proyecto sudamericano y focos de inestabilidad que amenazan la paz de la región, la política exterior brasileña pone especial énfasis en esta región y en los Estados frágiles de la misma, propensos al desencadenamiento de crisis institucionales y políticas, a través de un mecanismo de doble vía: por un lado fortalece el control de fronteras mediante el SIVAM y, por el otro, interviene diplomáticamente en conflictos internos de sus países vecinos. Esto es particularmente cierto para Bolivia y Venezuela, pero evita comprometerse con el conflicto colombiano, donde las relaciones bilaterales se concentran en problemas fronterizos, en tanto Colombia no se ha acercado a MERCOSUR (aunque sí es miembro de la CSN) y, como ya señalamos, es un aliado estratégico de los Estados Unidos en la región. En este contexto, la relación de Brasil y los Estados Unidos en la región andina es potencialmente conflictiva. La amenaza del "narcoterrorismo" andino justifica una creciente presencia militar de los Estados Unidos en Sudamérica, claramente rechazada por Brasil (Gratius, 2007:23).

*Brasil evita involucrarse en conflictos regionales y más bien asume un papel conciliador cuando éstos se desatan*

Por otra parte, Brasil es un socio clave de Bolivia, donde PETROBRAS es el principal comprador e inversor de gas boliviano y una importante comunidad de ciudadanos brasileños vive en la frontera boliviana. La nacionalización del gas boliviano en mayo de 2006 generó una serie de tensiones bilaterales que, sin embargo, el gobierno de Lula tendió a diluir a través del diálogo en función de "preservar una relación estratégica para el país" (Suárez de Lima, 2006: 2), al punto de seguir apoyando la aspiración de Bolivia de ingresar al MERCOSUR. Para Brasil prima "la convicción de que la integración ofrece un marco de moderación y negociación política" (Gratius, 2007:22), principio que asimismo parece primar en la relación con Venezuela, pese al patente incremento en la rivalidad y competencia por el liderazgo sudamericano entre ambos países.

En función de esta concepción de su política exterior, con pasos importantes en el plano internacional, Brasil busca desarrollar una política consistente de influencia moderadora en la región, con bajos costos políticos y, frecuentemente, a través de una diplomacia activa pero cautelosa. En este sentido, sistemáticamente, Brasil evita involucrarse en conflictos regionales y más bien asume un papel conciliador cuando éstos se desatan[2], y ha ido cambiando la relación con América del Sur no sólo en términos de una mayor interdependencia económica, sino también de una mayor responsabilidad política del país en su entorno geográfico mas cercano, desplegando un *soft power* propio de una potencia mediana, especialmente frente a la emergencia de potenciales conflictos y crisis en la región andina.

2 Este carácter conciliador se pudo comprobar en el caso de la confrontación entre Ecuador y Perú en 1995.

Por otra parte, sin abandonar sus aspiraciones a convertirse, como potencia media y como potencia regional, en un importante actor global, Brasil ha ido reorientado sus prioridades desde el Norte hacia el Sur, "sudamericanizando" su política exterior y dando prioridad a la región en las alianzas estratégicas.

No obstante, Brasil, pese a constituir una potencia mediana por sus recursos, demografía y territorio y por su preferencia por la vía diplomática de prevención y resolución de conflictos, la mediación y la integración como mecanismos para impulsar sus objetivos como potencia mediana, no ha terminado de consolidar su liderazgo regional sudamericano. Esto se debe tanto a los desafíos que le imponen las rivalidades con México y con Venezuela, como a las limitaciones que le impone la presencia, siempre vigente, del actor hegemónico estadounidense, que condiciona su actuación. Brasil no cuestiona, en este sentido, abiertamente el rol hegemónico de Washington, pero busca establecer una convivencia pacífica que le permita ampliar el alcance de sus objetivos regionales, en el marco de una "coexistencia de beneficio mutuo" (Gratius, 2007:12).

Por otra parte, Brasil es el único actor global de América Latina, tanto por su política exterior orientada por objetivos de Estado a largo plazo y por la existencia de un altamente profesionalizado servicio exterior que ha actuado, hasta muy recientemente, con relativa independencia del Ejecutivo y de las presiones políticas, como por sus relaciones comerciales divididas en partes iguales entre Europa, los Estados Unidos, América Latina y Asia y por su larga y activa participación en foros y negociaciones internacionales. La apertura hacia África, Asia y el Medio Oriente responde a la aspiración de abrir nuevos mercados y a los limitados avances en las negociaciones con la Unión Europea y en la Organización Mundial del Comercio (OMC). A estas aspiraciones hay que añadir el objetivo de conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, en representación de América Latina, lo que justifica su protagonismo en la misión de las Naciones Unidas en Haití y la participación en otras misiones de paz. Junto a la ONU, el segundo frente de la política exterior de Brasil en el plano global es la OMC, donde intenta ganar influencia internacional y fortalecer el cumplimiento de las reglas y normas internacionales, creando alianzas con otras potencias medianas y países en vías de desarrollo.

Pese a esta proyección global, a nivel regional, desde la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999, para Brasil Venezuela se ha convertido tanto en un socio estratégico como en un rival. De Venezuela emanan dos potenciales amenazas: la radicalización política y un liderazgo regional de Chávez. En este sentido, el apoyo de Brasil al ingreso de Venezuela a MERCOSUR y la relación bilateral apuntan a

contener ambos riesgos, en tanto MERCOSUR es concebido como un instrumento de control democrático que le permite ejercitar una "paciencia estratégica" en la relación con su vecino.

En este marco, la rivalidad tradicional con México en América Latina, de por si habitualmente discreta, se ha ido diluyendo a favor de una creciente competencia por el liderazgo regional, en Sudamérica, con Venezuela. Mientras que la cercanía y vinculación de México con los Estados Unidos condiciona su capacidad de influencia y liderazgo regional, Venezuela presenta "tres ventajas comparativas frente a Brasil: un proyecto político, un líder carismático y recursos financieros" (Gratius, 2007:25).

*En Venezuela, los abundantes recursos provenientes de la explotación petrolera se orientan a reforzar los vínculos comerciales y las alianzas políticas con aquellos países que rivalizan con los Estados Unidos*

**Chávez: "diplomacia petrolera" y polarización**

Las tres ventajas comparativas de Venezuela señaladas más arriba se reflejan tanto en una política más ambiciosa a nivel regional, como en una proyección global de características diferentes a las de Brasil. La promoción de un mundo multipolar en el ámbito global apunta a contrarrestar el unilateralismo estadounidense, pero también a aprovechar la posibilidad de desarrollo de alianzas políticas y relaciones más profundas no necesariamente con potencias medias emergentes, de características similares a las de Venezuela, sino más bien con aliados que permitan contrapesar y, eventualmente, confrontar a nivel global, la hegemonía estadounidense. Para ello, por un lado, Chávez ha desarrollado y profundizado las relaciones con los países miembros de la OPEP, dándole un fuerte impulso a esta organización en la capacidad de regular, a través del respeto a las cuotas establecidas, los precios internacionales del petróleo, pero también ha estrechado vínculos estratégicos con aquellos países que sostienen un enfrentamiento con los Estados Unidos, como en el caso de Irán, o que mantienen una fuerte capacidad de autonomía, incluso estando fuera de la OPEP, como es el caso de Rusia y China. La visión bolivariana de un mundo multipolar, con cinco polos de poder que equilibren y contrarresten la hegemonía y unipolaridad estratégica estadounidense (Serbin, 2008) no apunta a un reforzamiento de los mecanismos multilaterales ni de prevención de conflictos y/o consolidación de la paz a nivel global o regional, sino a la creación de espacios propicios para debilitar la influencia de Estados Unidos en la región y en el mundo y, en función de su concepción ideológica y militar, dispersar sus fuerzas en conflictos a lo largo y a lo ancho del planeta.

En este contexto, a nivel global, los abundantes recursos provenientes de la explotación petrolera se orientan a reforzar vínculos comerciales y alianzas políticas con aquellos países que rivalizan con los

Estados Unidos en el ámbito mundial o que cuestionan algunas de sus políticas en sus respectivas áreas geográficas y regionales de influencia. En este sentido, la frustrada aspiración de acceder a un asiento no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en 2006 apuntaba más a subrayar el protagonismo bolivariano en el ámbito internacional y a aprovechar un espacio para el desarrollo y profundización de las alianzas existentes, que a la búsqueda de reforzar los mecanismos multilaterales y una gobernanza democrática global.

De una manera más definida, en el ámbito regional, las prioridades de la política exterior actual de Venezuela están orientadas a generar cuestionamientos y a enfrentar, desde distintos ángulos, la influencia norteamericana en la región. En este sentido, los Estados Unidos y, en particular la administración Bush, aparecen como el principal objetivo a atacar, en una perspectiva geopolítica y militar, a través de dos mecanismos: el desarrollo de alianzas políticas con países de similar enfoque ideológico, utilizando la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) como instrumento, y la financiación y apoyo de grupos y movimientos sociales radicales inclusive en los países que no responden explícitamente a estas alianzas.

En este marco, la unificación de América Latina de acuerdo con las aspiraciones e ideales de Simón Bolívar en el siglo XIX, enfrentada a los Estados Unidos, procedería a través de dos canales. Por un lado, se apostaría por la constitución de un "núcleo duro" de alianzas estratégicas entre los Estados miembros del ALBA (Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica y Venezuela, con la posible adhesión de Ecuador y de Haití) y el eventual apoyo de aquellos países que se benefician de Petrocaribe y de esquemas similares de cooperación energética o del apoyo financiero a través de la compra de bonos o el otorgamiento de créditos, que deberían dar origen a la Unión de Naciones Latinoamericanas. Por otro lado, se defiende el desarrollo de movimientos políticos de base social que promoviesen este proyecto en el plano societal.

En ambos niveles, el financiamiento proveniente de la "diplomacia petrolera" de Chávez es crucial para su desarrollo y sostenibilidad y las tensiones y roces con las aspiraciones de liderazgo de Brasil son inevitables.

En esencia, el proyecto de ALBA, con su características especificas basadas en el intercambio de servicios y la solidaridad (Altmann, 2008; Serbin, 2007) choca con el proyecto político, de corte más comercial, de un MERCOSUR como núcleo duro de UNASUR, aunque algunos países que participan en esta última iniciativa comparten su adhesión o su vinculan con ambos esquemas. Sin embargo, la aspiración de Chávez de que tanto los países sudamericanos como los

caribeños y centroamericanos se incorporen a ALBA no ha avanzado sustancialmente (como tampoco se ha materializado la estructura institucional de este esquema, más centrada en las relaciones entre presidentes y en la cumbres presidenciales que en mecanismos institucionales efectivos). Por un lado, los países caribeños y, en particular, la CARICOM persisten en su intención de avanzar hacia un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, una vez concluida la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en su momento aprobada por Washington, mientras que siguen beneficiándose de PETROCARIBE (Serbin, 2006a). Entretanto los países centroamericanos, incluida Nicaragua se han asociado al CAFTA-DR y algunos países andinos siguen buscando concretar sus acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. La alianza de Colombia con Washington en el marco del Plan Colombia y del Plan Patriota evidentemente configura una cuña en el intento de aglutinar a todos los países andinos en torno al proyecto bolivariano, pero tampoco Perú, Chile y Panamá se muestran proclives a entrar en la alianza de ALBA y prefieren mantener sus apuestas en UNASUR, en el marco de la confluencia de la CAN con MERCOSUR, o en adhesiones a este último. Sin embargo, y pese a la inclusión de países centroamericanos y caribeños, es evidente que ALBA constituye un factor de fragmentación en el proceso de integración regional sudamericano, en tanto pretende convertirse en "núcleo duro" de la UNASUR, en competencia con MERCOSUR y el proyecto integrador brasileño.

*ALBA constituye un factor de fragmentación en el proceso de integración regional sudamericano, en tanto pretende convertirse en "núcleo duro" de la UNASUR, en competencia con MERCOSUR y el proyecto integrador brasileño*

Por otra parte, la apuesta por los movimientos sociales y por las organizaciones de izquierda para generar un movimiento de apoyo al proyecto bolivariano y de enfrentamiento con Estados Unidos y sus propuestas regionales, incluyendo el ALCA y la alianza estratégica con Colombia, ha supuesto recurrir a la retórica antiimperialista y anti-estadounidense para unificar estos movimientos y organizaciones en torno a un proyecto bolivariano. También ha impulsado la inclusión de los temas de la agenda social en la agenda regional, especialmente en relación con la deuda social y la apremiante necesidad de impulsar políticas sociales que modifiquen sustancialmente las situaciones de desigualdad y de exclusión social en la región. En este marco, hasta finales del 2007, cuando el revés en el referéndum constitucional en Venezuela y los prolegómenos de la crisis andina concentraron toda la atención de Chávez, el Congreso Bolivariano de los Pueblos, en sus distintas vertientes y con generoso apoyo financiero del Gobierno venezolano, asimiló la agenda de una serie de redes y organizaciones regionales enfrentadas al ALCA y la asoció al proyecto de ALBA y a la estrategia antiestadounidense. Asimismo, la realización del Foro Social Mundial (FSM), tanto en sus convocatorias previas como en su versión para las Américas, en Caracas en enero de 2006, sirvió para atraer diversas organizaciones, redes y movimientos sociales a la causa bolivariana, tratando de cooptar un espacio de encuentro, por definición autoconvocado por

estas organizaciones y originalmente propiciado y promovido por Brasil desde el primer Foro en Porto Alegre, para atraerlas al proyecto bolivariano, al punto de generar una crisis interna entre distintos sectores del FSM. La apelación a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, junto con la orientación antiestadounidense, y la reiterada llamada de Chávez a incluir una agenda social en la agenda regional (como en el caso de la propuesta de la Carta Social Interamericana en el seno de la OEA) constituye un incentivo importante para la vinculación e identificación con el proyecto bolivariano de organizaciones sociales de todo el continente.

Con las victorias electorales de Evo Morales en Bolivia y de Rafael Correa en Ecuador, la conjunción de estos dos procesos —el intergubernamental (o interpresidencial) y el social— apuntó a priorizar el área andina como una región particularmente propicia para el avance del proyecto bolivariano. Sin embargo, Colombia, pese a ser un importante socio comercial de Venezuela, se constituyó en un obstáculo en esta estrategia, por lo cual se reactivaron y profundizaron los vínculos y contactos del Gobierno de Chávez con las FARC, no sólo percibidas como aliadas identificadas con el proyecto bolivariano, sino también como un elemento debilitador tanto de la democracia colombiana y de un Estado frágil como de la alianza existente con los Estados Unidos.

En este sentido, las nuevas hipótesis de conflicto desarrolladas por las Fuerzas Armadas venezolanas contemplan una confrontación asimétrica con los Estados Unidos, en cuyo marco el gobierno de Colombia actuaría como punta de lanza de una eventual invasión a Venezuela. En esta perspectiva se ubica el proceso de acelerado armamentismo venezolano, tanto para equiparar sus fuerzas con el poderío militar de Colombia como para poder enfrentar una invasión por un enemigo tecnológica y militarmente más poderoso, a través de una guerra asimétrica que involucrara a la población y a las milicias armadas recientemente creadas (Jácome, 2007; Garrido, 2006). Asimismo, en este cuadro se enmarcan la asistencia y cooperación militar con los países aliados de ALBA (y en especial con Cuba, Bolivia y Ecuador) y el reiterado llamamiento de Chávez a constituir una fuerza militar conjunta sudamericana para enfrentar una eventual intervención externa, contrarrestada por Brasil con la reiteración de la propuesta de la necesidad de establecer, en lugar de esta fuerza conjunta, mecanismos de coordinación regional entre los Ministerios de Defensa sudamericanos.

A diferencia de Brasil, sin embargo, las capacidades de proyectar un liderazgo regional basado en la ideología bolivariana, financiado con los recursos petroleros y afincado en el *hard power* y la potencialidad militar no sólo dependen de una serie de factores internos, fun-

damentalmente asociados a la sostenibilidad de los precios petroleros que permite desplegar una intensiva "diplomacia petrolera" y a una estabilidad política interna que le garantice a Chávez una continuidad en el poder, sino también a las capacidades territoriales, demográficas y de recursos humanos y naturales de Venezuela, que palidecen en comparación con las de Brasil y México. En este marco, particularmente luego de la crisis andina desatada recientemente por la incursión de tropas colombianas en territorio ecuatoriano para atacar un campamento de las FARC, la articulación de alianzas estratégicas en el ámbito sudamericano e, inclusive, centroamericano y andino se ha visto frenada. Adicionalmente, la situación doméstica en Venezuela con un incremento del desabastecimiento y de la inseguridad ciudadana y una marcada dificultad tanto para desarrollar una gestión gubernamental eficiente como para articular un partido único —el PSUV—, entre sus propios partidarios ha desplazado la atención de las prioridades de la política externa a las urgencias y demandas planteadas por la dinámica social y política interna de Venezuela.

## Referencias bibliografícas


Altmann, Josette (2008) "ALBA: ¿un proyecto alternativo para América Latina?", *ARI No. 17/2008*, Madrid: Real Instituto Elcano.

Benitez, Manaut (2007) "La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y al narcotráfico en México", *ARI* No. 130/2007, Madrid: Real Instituto Elcano.

Calle, Fabián (2007) "Rambo: versión sudamericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 211, septiembre-octubre 2007, pp. 13-20.

Campos Aguiar, Manhana y Diego Magalhaes (2007) "Paz, desenvolvimiento e ingeraçâo. As políticas do segurança regional no governo de Lula", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 26, año 12, julio-diciembre 2007, pp. 117-153.

Domínguez, Jorge (2003) (ed.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2007) *Dossier: ALBA. Alternativa Bolivariana para América Latina*, San José: Fundación Carolina/FLACSO.

Garrido, Alberto (2006) *La guerra (asimétrica) de Chávez*, Caracas: Alfadil Ediciones.

Gratius, Susanne (2007) "Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?, *Documento de Trabajo No. 35*, abril 2007, Madrid: FRIDE.

Jácome, Francine (2006) *Venezuela frente al contexto andino y hemisférico. ¿Cambios en la doctrina de seguridad?*, Caracas: ILDIS.

Pellicer, Olga (2006) "México – a Reluctant Middle Power?", *FES Briefing Paper June 2006*, México: Fridrich Ebert Stiftung.

Schifter, Michael (2007) "Hugo Chávez. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos", *Informe Especial del Diálogo Interamericano*, marzo 2007, Washington D.C.: Interamerican Dialogue.

Serbin, Andrés (2003) "El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana", en Ahumada, Consuelo y Arturo Cansino (eds.) *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana/Observatorio Andino, pp. 15-54.

Serbin, Andrés (2006a): "Cuando la limosna es grande...El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 205, septiembre-octubre 2006, pp. 75-91.

Serbin, Andrés (2006b) "América Latina en el Consejo de Seguridad: juego de intereses entre Venezuela, Panamá y Estados Unidos", en *Papeles de Cuestiones Internacionales* (Madrid) No. 96, invierno 2006-2007, pp. 9-18.

Serbin, Andrés (2007) "Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?", en Mesa, Manuela (coord..) *Paz y conflicto en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid: CEIPAZ/Icaria, pp. 183-207.

Soares de Lima, María Regina (2006) "Deçisoes e indeÇisoes: un balanço do política externa no primeiro gobernó do Presidente Lula", en *Observatório Político Sul-Americano*, Río de Janeiro, diciembre 2006.

Soriano, Juan Pablo (2007) "Brasil en la política exterior de México: la búsqueda de una relación mas dinámica", *ARI No. 94/2007*, Madrid: Real Instituto Elcano.

Valdés Ugalde, José Luis (2007) "Tan lejos de Dios. Rol de los Estados Unidos en América Latina visto desde México", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires:CRIES, pp. 140-161.

# Los dilemas de la participación española en Afganistán

*Alberto Piris Laespada*

*General de Artillería en la Reserva. Diplomado de Estado Mayor*

## Introducción

Desde el verano del año 2004, en el que empezó a aumentar la presencia militar española en Afganistán, el despliegue de tropas de los ejércitos de Tierra y Aire en ese país no ha dejado de ser un motivo de polémica entre los partidos políticos de nuestro país, polémica en la que también ha participado, en distinto grado, la sociedad española en su conjunto, aunque este asunto no haya llegado a ocupar un lugar preferente entre sus diversos motivos de preocupación, por las razones que se expondrán más adelante.

Esa polémica se ha visto notablemente agravada por el hecho de que, como consecuencia de las elecciones generales celebradas el 14 de marzo de 2004, y atendiendo tanto al compromiso electoral del partido que en ellas obtuvo el poder como a la mayoritaria opinión pública española de los años anteriores, el nuevo Gobierno del PSOE procedió a retirar inmediatamente el contingente militar español que participaba en la ocupación de Irak, tras la invasión angloamericana del año 2003. Las condiciones en que se efectuó esta retirada y las críticas repercusiones que tuvo en las relaciones exteriores de España, sobre todo en lo que se refiere a Estados Unidos, avivaron una enconada discusión interpartidista que impidió analizar con desapasionamiento la cuestión y solo sirvió para ahondar unas discrepancias en política interior y orientadas, sobre todo, a proporcionar argumentos para la confrontación electoral de marzo de 2008.

Así fue como la atención de los españoles se centró, sobre todo, en las formas confusas y en las mentiras oficiales que respaldaron el despliegue militar español en Irak, lo que llevó a los partidos políticos, sobre todo al que en aquel momento estaba en el poder, a encastillarse en una posición defensiva a ultranza, sosteniendo la indefendible posición adoptada en la llamada "cumbre de las Azores", cuando ya en los otros dos países participantes (Estados Unidos y el Reino Unido) la presión de la opinión pública había deshecho los engaños en los que se basó el ultimátum suscitado por el presidente Bush para proceder a la invasión de Irak.

Por otra parte, al haber sido suprimido en España el reclutamiento militar obligatorio y estar constituidas las fuerzas expedicionarias españolas por soldados profesionales voluntarios, sus vicisitudes no recaban, por lo general, gran atención popular y sus actividades se observan a través de un prisma que les confiere un aspecto meramente oficial y las desvincula, en cierto modo, de lo que constituyen las preocupaciones más acuciantes de la población española.

*La superposición de la misión humanitaria ISAF y la operación militar estadounidense contra los talibanes resulta ambigua*

Por todo lo anterior, lo que hubiera podido ser un debate de ámbito nacional, racionalmente desarrollado, desapasionado y más que nunca necesario, sobre cuál pueda ser el modo más adecuado de participación militar en misiones de tipo humanitario (como es la reconstrucción de un país devastado por varias guerras sucesivas) ha estado teñido por el agrio enfrentamiento partidista que ha ocupado toda la duración de la anterior legislatura 2004-2008. Enfrentamiento que se vio propiciado —en lo que en este análisis interesa— por la inevitable comparación entre la participación española en la ocupación de un país soberano ilegalmente invadido, como fue el caso de Irak, y la contribución de España a una misión oficialmente respaldada por Naciones Unidas, pero desarrollada en un país, como es Afganistán, en el que los intereses nacionales son prácticamente inexistentes y del que la opinión pública carece de suficiente información y no muestra, por tanto, el deseable interés.

A lo anteriormente expresado hay que añadir el hecho de la ambigua naturaleza de la misión de ISAF (iniciales en lengua inglesa de lo que se denomina en español “Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad”), asumida por la OTAN, con la aquiescencia de la ONU, que está combinada, cuando no superpuesta, con las operaciones militares desarrolladas contra las guerrillas talibanes. Estas operaciones, en las que España no participa de modo formal, identificadas con el nombre clave de “Libertad Duradera”, se extienden sólo por la zona oriental y meridional del país, pero si la situación general empeora, nada evitará su expansión al resto del territorio, haciendo más confusa todavía la distinción entre unas y otras.

Así pues, lo que está ocurriendo en Afganistán al comenzar el año 2008 es una situación en la que conviven operaciones de reconstrucción humanitaria y de guerra abierta. Esto nos lleva una vez más, forzosamente, al ya viejo dilema de las operaciones de ayuda humanitaria cuando éstas han de desarrollarse en un país en el que los rescoldos de la guerra siguen activos o incluso amenazan con reavivarse y propagarse en cuanto se produzcan condiciones favorables. Dilema no resuelto en Afganistán, donde el recrudecimiento de las acciones de la resistencia armada dificulta las operaciones de ayuda a la reconstrucción, del mismo modo que tampoco permitió alcanzar soluciones satisfactorias en otros países africanos o asiáticos (Somalia, Chad, Líbano, etc.) a los que se intentó aplicar, muy pocas veces con éxito, la misma fórmula.

Un elemento más que contribuye a la compleja percepción de esta cuestión es la intervención oficial de la OTAN, a pesar de estar respaldada por las resoluciones de Naciones Unidas. Son amplios los sectores de opinión que consideran este hecho como una inyección de supervivencia para una Alianza Atlántica cuya misión esencial desapareció a la vez que se disolvía el Pacto de Varsovia. A la indiscutible objeción de que el Tratado del Atlántico Norte —la carta magna de la OTAN— se ha convertido en un texto obsoleto, en el que difícilmente tendría exacta cabida la misión de ISAF, se une la sospecha de que la OTAN empieza a constituir un obstáculo difícilmente superable para la consolidación de una Unión Europea plenamente autónoma, al dejar las más importantes decisiones sobre defensa y política exterior bajo la supervisión del aliado más poderoso, Estados Unidos, sin el que la OTAN no sería sino un juguete inservible. Esto introduce en la compleja ecuación de la situación afgana un factor impreciso que está estrechamente relacionado con las dificultades que experimenta la Unión Europea para definir su propia estructura, sus rasgos de identidad y los mecanismos que la hagan más manejable y operativa.

## La participación española en ISAF

La misión oficial de ISAF se define así en la página web oficial de la OTAN: “ejecutar operaciones militares en la zona asignada para ayudar al Gobierno de Afganistán en el establecimiento y conservación de un ámbito seguro y protegido, con plena intervención de las Fuerzas Nacionales Afganas de Seguridad, a fin de extender la autoridad y la acción del Gobierno, haciendo posible la reconstrucción de Afganistán y contribuyendo a la estabilidad de la zona" (traducción del autor).

Para desempeñar la citada misión, se ha desplegado en el territorio afgano, bajo las órdenes de un general del Ejército de Estados Unidos, un contingente total de unos 41.700 efectivos, de los que 6.500 son tropas afganas y el resto está constituido por soldados de 39 países, tal como se indica en el siguiente cuadro, actualizado en diciembre de 2007.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Alemania | 3155 | Estonia | 125 | Países Bajos | 1512 |
| Albania | 138 | Georgia | | Polonia | 1141 |
| Australia | 892 | Grecia | 143 | Portugal | 163 |
| Austria | 3 | Hungría | 219 | Reino Unido | 7753 |
| Azerbaijan | 22 | Irlanda | 7 | República Checa | 240 |
| Bélgica | 369 | Islandia | 10 | Rumanía | 537 |
| Bulgaria | 401 | Italia | 2358 | Suecia | 350 |
| Canadá | 1730 | Jordania | 90 | Suiza | 2 |
| Croacia | 211 | Letonia | 96 | Turkia | 1219 |
| Dinamarca | 628 | Lituania | 196 | | |
| Eslovaquia | 70 | Luxemburgo | 9 | | |
| Eslovenia | 66 | Macedonia | 125 | ISAF+NSE | 41741 |
| España | 763 | Noruega | 508 | Contingentes Afganos | 6495 |
| Estados Unidos | 15038 | Nueva Zelanda | 74 | | |

Para poder controlar el desarrollo de las operaciones y distribuir las misiones subordinadas entre los distintos participantes en ISAF, el territorio afgano se ha dividido en cinco mandos regionales, identificados en el mapa mediante un triángulo de color verde. Cuatro de ellos se reparten la totalidad del territorio del país y el quinto mando engloba solo a la capital, Kabul, donde reside el Cuartel General de la operación.

La contribución española se incluye en el llamado Mando Regional Occidental, identificado en el mapa con la designación RC(W), cuyo Cuartel General está en Herat, bajo responsabilidad italiana al preparar este documento. Este mando cubre la parte más occidental del territorio afgano, fronteriza con Irán al este y Turkmenistán al norte.

El contingente español se responsabiliza de una Base Avanzada de Apoyo, situada en Herat, la cual apoya logísticamente a los cuatro equipos de reconstrucción provincial (PRT) que se despliegan en esta región (señalados con una estrella de color rojo en el mapa), y también está a cargo directo de uno de éstos, el situado en la localidad de Qala e Naw. Los otros tres equipos de reconstrucción están bajo la responsabilidad de tropas procedentes de Estados Unidos, Italia y Lituania.

*La Base Avanzada*[1]

La Base Avanzada de Apoyo dispone de elementos de evacuación médica, hospital de campaña, equipos de zapadores y medios aéreos de transporte y evacuación. Entre sus actividades se incluye la de atender el aeropuerto de Herat, cuyo tráfico ha aumentado pasando de 7.700 movimientos aéreos en 2006 a más de 10.200 en 2007.

El hospital ROLE 2 del Ejército del Aire cuenta con unas modernas instalaciones transportables, entre las que destacan una Unidad de Cuidados Intensivos (UCI), dos quirófanos, servicio de hospitalización y atención primaria, analítica clínica, radiología, odontología, psicología, veterinaria y farmacia. También tiene capacidad de evacuación médica aérea y de conservación de recursos sanguíneos.

Aunque la principal misión del hospital ROLE 2 es la de apoyar a las tropas de ISAF en la reconstrucción de Afganistán, también ayuda a la población afgana que acude al hospital y al orfanato de la zona.

Hasta finales de diciembre de 2007, había atendido a 16.870 pacientes de la fuerza internacional, personal civil afgano y de organizaciones no gubernamentales.

*El Equipo de Reconstrucción Provincial*

El Equipo de Reconstrucción Provincial de Qala e Naw es el responsable del aspecto básico de las tareas que pudieran denominarse "humanitarias". Entre sus misiones se halla la de ayudar a los cooperantes de la Agencia Española de Cooperación Internacional, y atender sanitariamente a la población afgana en las tareas de reconstrucción, incluyendo reparación de edificios y comunicaciones, suministro de ayuda humanitaria y demás relacionadas con su misión.

*Otra participación española*

También se encuentran en Afganistán medio centenar de instructores españoles, cuya misión consiste en adiestrar a los componentes del Ejército Nacional Afgano. La aprobación de esta misión por el Congreso de los Diputados, en septiembre de 2007, suscitó la cuestión de si no sería más eficaz trasladar a España a los soldados afga-

1 Los datos de este apartado relacionados con España están obtenidos de la página Web del Ministerio de Defensa español, en: http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4367&&&keyword=&auditoria=F

nos, para utilizar las instalaciones de instrucción militar situadas en nuestro país.

Completan el contingente español en Afganistán, el personal asignado al Cuartel General del Mando Regional en Herat, al Cuartel General de ISAF en Kabul, así como un destacamento del Ejército del Aire, situado fuera de las fronteras afganas, en Manas (Kirguizistán), cuya misión es el apoyo general aéreo al despliegue militar en Afganistán.

Al preparar este documento, según información oficial de ISAF, la participación española sumaba un total de 763 personas, lo que la clasifica en segundo lugar (tras Polonia) entre los países de la UE que participan en esta operación. No se incluye en la misma clasificación a los países de la OTAN que contribuyen con tropas de combate a la operación "Libertad Duradera" (Reino Unido, Holanda y Turquía, principalmente), que con Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda combaten en las regiones meridional y oriental a los residuos de la resistencia talibana.

*Europa contempla Afganistán como medio para obtener cierta coherencia en política exterior y para cuajar un proyecto de ámbito internacional que refuerce las débiles estructuras de la política internacional y de defensa, que no acaban de consolidarse*

**Afganistán ante la opinión europea**

Para los europeos, en general, su visión sobre la situación afgana se produce a través del prisma de los propios problemas internos de la UE. Europa contempla Afganistán como un medio o un instrumento, no como fin. Como medio para obtener cierta coherencia en política exterior y para cuajar un proyecto de ámbito internacional que refuerce las débiles estructuras de la política internacional y de defensa, que no acaban de consolidarse en nuestro continente y que son objeto de interminables discusiones entre los dirigentes políticos de la UE.

Como muestra de lo que aquí se comenta, Joschka Fischer, el que fue ministro de Asuntos Exteriores de Alemania y Vicecanciller entre 1998 y 2005, se lamentaba recientemente de que Occidente dilapidara “sus éxitos” en Afganistán, por falta de compromiso y de previsión. Afirmaba que, si la misión fracasara, “Europa tendría que pagar un precio inaceptablemente elevado y el futuro de la OTAN estaría en peligro” (Fischer, 2007).

Estas palabras, con las que concluía su análisis, revelan claramente cómo para muchos europeos el destino del pueblo afgano, su presente y su futuro político, el desarrollo de su vida, en suma, si bien sirven de justificación para la intervención militar de la OTAN en ese país, son, en último término, asuntos secundarios en relación con los intereses propiamente europeos (consolidación política de la Unión, desarrollo de una política exterior y de seguridad común, pugna por

la hegemonía interior entre los grandes países europeos, etc.), entre los que la supervivencia de la OTAN tiene un destacado papel.

Pero no existe unanimidad en la opinión pública europea cuando se valora la participación de la UE y de la OTAN en la deseada reconstrucción del país afgano. Ni tampoco existe unanimidad sobre la forma en que Estados Unidos desarrolla su intervención en Oriente Medio, no solo en la lucha contra los insurgentes talibanes afganos, sino en la política seguida tras la ocupación de Irak, en las relaciones de Washington con su tradicional aliado Pakistán y, en general, sobre el planteamiento de la presencia e influencia estadounidense en el amplio arco geográfico que lleva desde el extremo oriental mediterráneo hasta el subcontinente indio. Un repaso a cómo se observa desde distintos puntos de vista la situación actual permitirá comprobar lo que se acaba de afirmar.

## Los análisis de la situación actual

Un repaso amplio de las informaciones de la gran prensa de difusión mundial y de los informes especializados recibidos por Internet, originados directamente en Afganistan (entre los que destacan, por su interesante contenido y permanente actualización, los editados por el Institute for War & Peace Reporting, con el título de *Afghan Recovery Report*) conduce, casi obligatoriamente, a aceptar que la situación en Afganistán "va a peor", como editorializaba recientemente un diario madrileño (El País, 2008).

Tras el sangriento atentado que se abatió sobre un lujoso hotel de Kabul, a mediados de enero de 2008, en el que unos terroristas suicidas demostraron su capacidad para penetrar en el mismo corazón de la capital afgana, a escasos metros de la residencia del presidente Karzái, un portavoz talibán declaró lo siguiente: "Vamos a seguir atacando de este modo en muchos más lugares. Hemos asaltado el hotel porque en él se alojan extranjeros. Sabemos que no son militares, pero matándolos forzaremos a sus ejércitos a abandonar nuestro país" (Wahidullah, 2008). Al utilizar la expresión "de este modo", aludía a que los terroristas, en vez de suicidarse directamente mediante un cinturón explosivo que se activa al encontrarse junto al posible objetivo, intervinieron también antes lanzando granadas y disparando armas de fuego en su enfrentamiento con los fuertes servicios de seguridad del hotel, lugar habitual de residencia de los extranjeros que visitan o trabajan en la capital. Ese cambio de táctica había sido ya anunciado a finales del año 2007, aunque no se sabía bien en qué podría consistir.

Frente a tan audaz atentado talibán, la opinión expresada por los órganos de dirección de la Policía Nacional Afgana no dejaba de ser una expresión retórica: “Son un enemigo incapaz de mantener el territorio, que no pueden hallar refugio entre el pueblo y no saben hacer otra cosa que atacar suicidándose. Los talibanes no nos atacan de frente. Por eso siguen matando gente con atentados de este tipo”. Si bien es cierto que los talibanes no son capaces de conservar ningún territorio en la capital, Kabul, donde se concentran las principales fuerzas de seguridad y donde residen los intereses principales de los países ocupantes, su capacidad para ocupar y mantener zonas en el territorio afgano ha sido más que comprobada.

*Karzái y el embajador estadounidense ofrecen la entrada en el Gobierno de talibanes moderados, lo que puede llevar al enfrentamiento con grupos no pashtunes*

Sin entrar en mayores profundidades, es interesante, sin embargo, observar que tanto la declaración del portavoz talibán como la de la policía afgana se complementan en gran manera. Esto es debido a que los talibanes recurren con mucha habilidad a la estrategia clásica y tradicional de la guerrilla, tanto la urbana como la campesina. Forma parte del abecé de esta estrategia la necesidad de eludir siempre que se pueda el enfrentamiento directo con las fuerzas del Estado, dispersándose entre la población y mezclándose con ella, lo que requiere que las circunstancias permitan poner en práctica el ya conocido aserto de Mao Tse Tung, para quien “la guerrilla debe moverse dentro de las masas populares como pez en el agua”.

Sin embargo, hay que poner de relieve un aspecto innovador que el dirigente revolucionario chino no necesitó imaginar. Las guerrillas afganas —como otras manifestaciones actuales del terrorismo islamista— recurren a una táctica que incluye el suicidio como un instrumento operativo más. La introducción del factor suicidio entre los instrumentos del terrorismo no es algo específico del momento actual, e incluso la Historia recuerda a los atentados de los "juramentados" filipinos que morían matando en los últimos años de la ocupación española del archipiélago. Sus terribles incursiones sembraron también el terror en las tropas de Estados Unidos que después de 1898 se desplegaron en la antigua colonia española. Fueron asesinados muchos oficiales y la situación llegó a ser insostenible. Pero, en todo caso, el factor suicida multiplica peligrosamente la letal eficacia de cualquier acción terrorista. Todos los protocolos y procedimientos de las fuerzas de seguridad de los Estados han tenido que ser revisados precisamente a causa de esta peculiaridad, desde que el terrorismo islamista la ha incorporado definitivamente a sus métodos de lucha.

Ante una realidad que encierra tanto peligro, sorprendió bastante que el presidente Bush, durante la vista a Oriente Próximo en enero de 2008, se esforzara por orientar hacia Teherán la animosidad de los Estados árabes, mientras que ignoraba en sus declaraciones ofi-

ciales el grave deterioro de la situación en Afganistán. La situación preelectoral que se vive en Estados Unidos desde finales del año 2007 no es ajena a estas omisiones.

No conviene olvidar, por otra parte, en el análisis de la situación actual en Afganistán, que en septiembre del año 2007 causó mucha sorpresa la declaración del presidente Karzái, ofreciendo participar en el Gobierno de Kabul a dos destacados individuos muy buscados por el contraterrorismo estadounidense: el *mulá* Omar, conocido jefe talibán habituado a vivir en la clandestinidad, y el caudillo local Hekmatyar, responsable de innumerables crímenes en épocas anteriores durante las luchas tribales.

Hay que tener presente que Karzái no hubiera formulado esa oferta sin contar con el previo asentimiento de Estados Unidos, lo que deja en bastante mal lugar a la política de Bush, que por un lado sigue empeñada en la guerra global contra el terror, y a la vez extiende la mano —a través de Karzái— a figuras significativas del terrorismo talibán. Éstas no aceptaron la propuesta del presidente afgano, pues ponían como condición indispensable la salida inmediata de todas las tropas extranjeras del país, lo que Karzái no puede aceptar, ya que son éstas las que en la práctica sostienen su capacidad de gobierno, por menguada que sea.

Los países de la OTAN cuyas tropas están desplegadas en Afganistán deberían mirar con aprensión la posible entrada de talibanes en el Gobierno de Kabul. La idea no es nueva, pues ya fue propuesta en el año 2003 por quien entonces era embajador de Estados Unidos en Kabul. Tanto éste como Karzái son de origen *pashtún* —la misma etnia de la que procede la mayoría de los talibanes— y veían con buenos ojos que los talibanes tenidos por moderados pudieran iniciar una vía de participación en el Gobierno. Esto alarmó entonces a los dirigentes de las otras etnias afganas, que recordaban el despótico Gobierno talibán que sometió al país a un tiránico régimen islamista durante cinco años.

La situación es, por tanto, muy delicada y puede derivar hacia extremos que hagan difícil a la OTAN continuar su misión. Hay que tener presente que Afganistán no es un país homogéneo, sino una creación del colonialismo británico de finales del siglo XIX, para establecer un Estado tapón que separase su dominio en la India de la Rusia Imperial, que también se expandía hacia el Este y hacia el Sur por las tierras asiáticas. Además de los *pashtunes*, que constituyen la mayor minoría étnica (y que pueblan también las zonas fronterizas de Pakistán), hay otros grupos que forman una mayoría no *pashtún* y que están vinculados con los otros países limítrofes (Irán, Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán). Estos grupos, ante el temor a una nueva hegemonía talibana, no vacilarían en rearmarse y seguir

a sus caudillos militares locales, que podrían ser apoyados desde los citados países y desde otros Estados con intereses en esta zona, como son Rusia, India o China, por citar solo los más inmediatos.

Habría que temer, en esas circunstancias, un recrudecimiento de los enfrentamientos étnicos afganos, ante los cuales los contingentes militares de la OTAN, incluido el español, poco o nada podrían hacer sino sufrir los graves efectos de una prolongada y sangrienta guerra civil. Los Gobiernos europeos cuyos soldados prestan hoy en Afganistán funciones de pacificación y reconstrucción deberán valorar esta hipótesis y prever, en su caso, la rápida retirada de los contingentes allí desplegados.

Una imagen poco positiva de la intervención europea en Afganistán es la que difundió el Congreso Europeo de Relaciones Exteriores, un órgano de creación de pensamiento impulsado por algunas personalidades europeas que han manifestado siempre su intenso sentido europeísta. El informe que este organismo presentó en Londres el 21 de enero de 2008, sobre la actuación europea en Afganistan, tiene ya un significativo título: *Afganistán, la guerra olvidada de Europa* (Congreso Europeo de Relaciones Exteriores, 2008). Su acogida por los medios de comunicación ha dejado al descubierto las graves carencias de la acción de la UE en el país asiático. Un diario español titulaba así la noticia: "La UE suspende en Afganistán" (Rusiñol, 2008).

*La Unión suspende en Afganistán porque la falta de coordinación de las estrategias ha limitado la influencia de los proyectos europeos en los planes de Estados Unidos para estabilizar el país*

El citado informe expone que la falta de coordinación de las estrategias en Afganistán ha limitado la influencia de los proyectos europeos en los planes de Estados Unidos para estabilizar el país. Sugiere varias líneas de acción para rectificar los errores del pasado:

- Empeñarse a fondo: más tropas desplegadas y menos limitaciones para su empleo; reforzar los programas de ayuda. Estados Unidos deberá modificar su estrategia puramente militar para buscar una influencia política más positiva.

- Buscar la cooperación de los insurgentes "moderados" en el proceso político; ayudando al presidente Karzái a encontrar un acuerdo con los dirigentes de la oposición.

- La mayoría de los Gobiernos europeos han hecho una inútil aportación, casi simbólica, al esfuerzo militar. Se resalta el hecho de que Austria ha enviado 3 soldados, Irlanda 7 y Luxemburgo 9, en comparación con los nutridos contingentes de Estados Unidos, Alemania y Holanda.

- Se sugiere que debe replantearse la lucha contra el narcotráfico y abandonar los planes de fumigación aérea para impedir el cultivo de opio. El problema son los narcotraficantes, no los campesinos que cultivan el producto.

- Es preciso dar más importancia a los Gobiernos locales y proceder a la reforma legislativa. La ayuda debe producir efectos claros e inmediatos, próximos a la población. La policía afgana debería contribuir a la seguridad de los ciudadanos y no a su inseguridad.

- La necesidad de empeñarse a fondo requeriría un órgano europeo de dirección que abarcase los aspectos militar, político y de reconstrucción, así como las diversas instituciones implicadas. Un enviado especial europeo debería ostentar un doble mando y una doble responsabilidad, bajo la dirección simultánea de Naciones Unidas y la OTAN. Debería estar apoyado por la Unión Europea y su designación habría de producirse mediante una nueva resolución de la ONU.

El informe citado no pasa de ser una muestra teórica de la inquietud, en ciertos ámbitos europeos, que genera el fracaso de la intervención humanitaria en Afganistán. Es muy poco probable que produzca efectos más allá de los órganos europeos de análisis y estudio. Tanto más, cuanto que la realidad se mueve por caminos muy distintos. Y porque se advierte una tendencia a reincidir en los mismos errores. La prensa internacional se ha hecho eco de los métodos utilizados por las fuerzas de Estados Unidos en el tratamiento de los prisioneros en Afganistán (Aladente, 2008), que se comparan con los utilizados en Guantánamo, y es de temer que el eco de estas noticias, y otras similares, no sirva de gran aliciente para los países que cooperan con Estados Unidos en la reconstrucción del país.

## La teoría del espacio vacío de Herold

A la hora de intentar comprender cuál es la dinámica de poderes que se perfila sobre Afganistán, es interesante constatar la teoría del investigador y profesor estadounidense Mark W Herold en su reciente libro *Afganistán como un espacio vacío* (Herold, 2007). En él se muestra que “el único valor de Afganistán es, lisa y llanamente, su espacio". Esto es, su situación geográfica en el globo. Lo explica de muchos modos, y uno bastante gráfico es la cita del analista indio Ramtanu Maitra en *Asia Times*: “La llegada de tropas de Estados

Unidos en Afganistán en el invierno de 2001 fue una política deliberada para establecer bases avanzadas en la confluencia de tres áreas principales: Oriente Medio, Asia Central y el sur de Asia. No solo la zona es rica en energía, sino que también es el punto de encuentro de tres poderes emergentes: China, India y Rusia".

En consecuencia, Herold deduce que, puesto que se trata de un espacio vacío, cuyo único valor es el puramente geopolítico por su situación física, "debe ser patrullado y mantenido al menor coste posible". No estamos, por tanto, regresando a la política clásica colonial de los siglos XIX o XX. Nadie pretende desarrollar en Afganistán una actividad neocolonial, en otras cosas, porque es un país en el que no hay recursos básicos ni ofrece tampoco posibilidades de constituirse en un mercado próspero.

*La misión de cooperar a la reconstrucción de un país devastado por la guerra podría aplicarse a otros territorios y a otros pueblos más próximos a nosotros, no solo geográficamente, sino también cultural y socialmente*

Para Herold, "el país ofrece un *espacio vacío desde el que proyectar el poder y la influencia*". Como tuve oportunidad de exponer en el prólogo del citado libro, esto entra dentro de la más tradicional geopolítica de los espacios vacíos, cuyo valor no está en sí mismos, sino en función del entorno geográfico y político en el que se hallan incrustados.

La consecuencia más inmediata de todo lo expuesto anteriormente es, por consiguiente, la necesidad de establecer en Afganistán un Gobierno dependiente de los designios y la voluntad de Estados Unidos y, por extensión, de Occidente. Es aquí precisamente donde comienzan los problemas y donde se halla el germen de todo lo que viene ocurriendo en ese país en los últimos años. Herold analiza con destreza esta situación. Detecta en Afganistán una "ancestral oposición" a la occidentalización, en especial si ésta se caracteriza porque "minusvalora la religión, visibiliza la corrupción, ignora las profundas raíces de las rivalidades étnicas y busca minar las políticas y lealtades de tribu y aldea, imponiendo una autoridad central".

De ese modo, Herold identifica tres aspectos peculiares de la situación afgana que, por un lado fortalecen las acciones hostiles de los insurgentes y, por otra resaltan las diferencias sustanciales que existen con la situación actual en Irak. Veamos cuáles son. El primero se refiere a que la instauración de un Gobierno central en Kabul amenaza el entramado tradicional de políticas tribales, propio del país. Sugiere que hubiera sido más favorable sostener estas políticas, seduciendo o sobornando a los cabecillas que en cada zona las dirigen. Es un aspecto discutible, pero visto el fracaso de la política centralizadora patrocinada por las potencias ocupantes (en último término por Estados Unidos y la Unión Europea) cabe sospechar que el fracaso quizá no hubiera sido mayor de haber dejado mayores parcelas de poder en manos de los dirigentes locales tradicionales.

El segundo aspecto que señala Herold alude a que la insistencia mostrada por Estados Unidos en su visión particular de "la democracia, los derechos humanos y la igualdad de derechos para las mujeres" ha provocado la indignación de los elementos islámicos más tradicionales, incluso la de los que "al inicio aplaudieron la derrota de los talibanes". Sin embargo, los hechos muestran que detrás de la retórica de los ocupantes occidentales se halla en pie una realidad donde los progresos en derechos humanos no pasan de ser un sueño y donde la situación de las mujeres no ha mejorado sustancialmente. El tercer aspecto que señala el autor suele pasar desapercibido en los medios de comunicación occidentales, por el obligado recato que éstos suelen tener frente al problema universal de la drogadicción y del tráfico de estupefacientes. Se constata que el esfuerzo de los ejércitos ocupantes para suprimir los cultivos de opio "ha amenazado la existencia física de millones de pobres familias campesinas. En ausencia de cualquier rastro de reconstrucción, esto da credibilidad al mensaje de los talibanes: extranjeros equivale a erradicación de cultivos de opio; no extranjeros equivale a reconstrucción del país".

## Una conclusión para españoles

Pero lo que en realidad preocupa, sobre todo, a la opinión pública española, es responder a varias preguntas que surgen espontáneamente: ¿Qué hacemos los españoles en Afganistán? ¿Por qué este lejano país, casi ignorado durante largo tiempo y con el que no existen apenas intereses comunes, se halla ahora entre las preocupaciones españolas, por bajo que sea el lugar que ocupe en ellas? ¿Obedece este cambio de perspectiva a una decisión política propia y genuina? ¿Obedece a una sugerencia, a una presión o a una imposición procedente del exterior? ¿Son éstas de origen europeo? ¿Estadounidense? ¿O la presión es producto de la situación política interior? ¿Tuvo algo que ver con esto la apresurada retirada de Irak?

Porque lo que es de sobra evidente es que la misión de cooperar a la reconstrucción de un país devastado por la guerra o las calamidades podría aplicarse a otros territorios y a otros pueblos, a menudo más próximos a nosotros, no solo geográficamente, sino también cultural y socialmente. Pero las anteriores preguntas solo tienen una contestación y ésta es de tipo político, en el sentido de "política" como necesidad de elegir entre varias opciones posibles.

Incluso cabría aducir que, si uno de los problemas que hoy los españoles consideran más graves y de difícil solución (hasta por encima de la amenaza que supone el terrorismo islamista), como es la inmigración incontrolada, tiene su origen en las catástrofes de todo tipo que se abaten sobre varios Estados africanos, no son pocos los que

piensan que sería más razonable que los esfuerzos españoles —y los europeos, en general— se aplicaran directamente a reconstruir y estabilizar esos países, de modo que la repercusión positiva que esto tuviera produjera efectos favorables en la regulación de los flujos migratorios.

Analizando desapasionadamente esta cuestión, la deducción a la que forzosamente se llega conduce de nuevo a los errores iniciales del Gobierno de Estados Unidos. Porque nada tendrían hoy que hacer los ejércitos españoles en Afganistán si, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra Nueva York y Washington, en vez de desencadenar una guerra clásica moderna (bombardeos aplastantes e invasión terrestre relámpago) para combatir un espectro indefinible, como es el terrorismo islamista, el presidente Bush y su círculo de asesores hubieran decidido afrontar los ataques terroristas como lo han hecho muchos otros países, entre ellos España. Es decir, por medios policiales, económicos, diplomáticos, etc. Pero la cultura de la guerra, que tanto ha enorgullecido a quien, vestido de piloto de combate, aterrizó sobre un portaaviones para anunciar que se había cumplido "la misión" en Irak, le impidió percibir que luchar contra el terrorismo requiere procedimientos y medios mucho más sutiles que la pura fuerza bruta militar.

*En Afganistán, Europa paga los platos rotos por su poderoso aliado transatlántico, que sigue controlando su destino*

A esto hay que añadir que los militares españoles se despliegan en Afganistán a causa del segundo error político de Estados Unidos: no haber concluido siquiera la misión inicial de erradicar de Afganistán las bases que habían cooperado (sólo parcialmente; recuérdese que los terroristas del 11-S se formaron en Europa y en Estados Unidos) a la catástrofe terrorista, antes de orientar, por otros motivos que se disfrazaron con mentiras y falsificaciones, su máquina militar contra un país que nada tuvo que ver con los atentados: Irak.

Esta suma de errores consecutivos, fruto de la obcecación, de la soberbia y de la cultura de la violencia que caracterizaron la política de la Casa Blanca a partir del 11-S, es la responsable de que hoy la OTAN, con aprobación de Naciones Unidas, despliegue sus efectivos militares en Afganistán en una misión cuyo fin no se ve próximo y cuyo desarrollo está lleno de incertidumbre. Y, también, de que la Unión Europea intente hacer lo mismo con unas misiones de ayuda humanitaria y de cooperación a la reconstrucción que, aplicadas en otros países, con intereses más inmediatos comunes, supondrían para Europa resolver algunos de los problemas que hoy dificultan su desarrollo. Una vez más, Europa paga los platos rotos de las decisiones aventureras del poderoso aliado trasatlántico que, a distancia, sigue controlando su destino.

## Referencias bibliográficas


Aladente, Diego (2008) “Estados Unidos aplica en Afganistán las reglas de Guantánamo”, *El País*, 8 de enero de 2008. Disponible desde <http://www.elpais.com/articulo/internacional/EE/UU/aplica/Afganistan/reglas/Guantanamo/elpepuint/20080108elpepiint_11/Tes>

Amani, W. (2008) Taleban Attack Hotel To 'Drive Foreigners Out' en *IWPR's Afghan Recovery Report*, No. 279 Part 1, 15 de enero de 2008. Disponible desde <http://iwpr.net/?p=arr&s=f&o=341959&apc_state=hENfarr342021>

European Council of Foreign Relations (2008), *Afganishtan: Europe's Forgotten War* [Internet], 21 de enero, es un extracto del informe completo, que puede consultarse en <http://ecfr.3cdn.net/6f494 e9a379a 6444df_85m6bt94n.pdf>

Fischer, J. (2007) “Afganistán y el futuro de la OTAN” en *El País*. 7 de enero de 2008.

Herold, M. W. (2007) *Afganistán como un espacio vacío. El perfecto estado neocolonial del siglo XXI,* Madrid, Editorial Foca.

Institute for War & Peace Reporting: *Afghan Recovery Report* [Internet] Disponibles desde <http://www.iwpr.net/en/arr/rss.xml>

Rusiñol, P (2008) La UE suspende en Afganistán", *El País*, 21 de enero. Disponible desde <http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/suspende/Afganistan/elpepuint/20080121elpepiint_7/Tes>

Página Web de NATO-ISAF, en: <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf>

# Ocupación, división y debate sobre el futuro Estado palestino

*Isaías Barreñada*

*Politólogo*

El conflicto israelo-palestino es probablemente el conflicto todavía activo más largo de la historia contemporánea. A lo largo de décadas se ha convertido en una herida abierta y en el principal problema que contamina toda la región de Oriente Medio generando violencia y sufrimiento a millones de personas. Hace más de un siglo que el colonialismo europeo sembró las semillas de este conflicto. En 1947, hace sesenta y un años, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una resolución de partición, de legitimidad dudosa, que permitió el establecimiento del Estado de Israel y dio pie a la primera guerra árabe-israelí; a consecuencia de ésta tuvo lugar una vasta limpieza étnica, la dispersión de la población autóctona árabe palestina y la división del territorio. Hace cuarenta y un años que Israel ocupó Cisjordania y Gaza e inició sus políticas neocoloniales, entre las que destacan la creación de asentamientos y la instalación de población colona. Hace algo más de quince años que se puso en marcha un intento de resolución del conflicto con la conferencia de Madrid (1991) y el fracasado "proceso de paz" de Oslo (1993).

En todo este tiempo la esencia misma del conflicto y sus principales manifestaciones no han variado: Israel ocupa ilegalmente territorios palestinos, cerca de la mitad del pueblo palestino son refugiados a los que se niega su derecho al retorno y más de un millón de palestinos con ciudadanía israelí sufren discriminación. Sin embargo, en la última década y media, el proceso de paz y su crisis han dado lugar a algunos cambios. El más importante es que tanto los dirigentes como la sociedad israelí han asumido la ineludibilidad de un Estado palestino, no por razones morales, políticas, de justicia o de derecho, sino como condición necesaria para su propia supervivencia. Para Israel la creación de un Estado palestino debe servir para garantizar su propia seguridad, para normalizar su existencia en la región, para afirmar su carácter judío y sobre todo para confirmar su legitimidad como proyecto estatal, lo que sigue puesto en duda tanto por su origen como por sus prácticas.

*La resolución del conflicto requiere la retirada israelí de los territorios conquistados, una solución justa para los refugiados y poner fin a las políticas supremacistas judias*

La comunidad internacional sabe muy bien cuales son los requisitos para la resolución del conflicto: empezar con la retirada de los territorios conquistados, acordar una solución justa para los refugiados y poner fin a las políticas supremacistas judías, es decir: instaurar una verdadera democracia en Israel. El problema es cómo lograr que Israel dé voluntariamente los pasos necesarios o cómo forzar a Israel a encarar el coste político y económico que esto conlleva. Desde 2001 Israel ha optado por el unilateralismo, conformando mediante la fuerza y los hechos consumados el Estado vecino que le conviene: un futuro Estado tutelado y sin soberanía plena, sobre un territorio recortado, fraccionado y de difícil viabilidad económica. Es evidente que el unilateralismo israelí, en vez de garantizar la estabilidad y la seguridad, solamente acrecienta las dificultades. Un acuerdo de paz requiere diálogo y la asunción de los costes de la retrocesión. La paz supone la retirada y la recolocación de varios centenares de miles colonos, el establecimiento de nuevas pautas de relación con el vecino y el desmontaje del discurso excluyente y maximalista cultivado durante décadas. También es evidente que una paz duradera no se alcanza con un compromiso parcial, la perpetuación del dominio y con un sistema de tutela, sino cumpliendo con el derecho internacional y construyendo un acuerdo sobre la justicia, la reparación y la cooperación.

Sin embargo, la situación vivida en los últimos años parece mostrar un enconamiento del conflicto. Con la crisis del proceso de paz, especialmente a partir de la frustrada cumbre de Camp David II (julio 2000), parecían haberse alcanzado las más altas cotas de violencia y sin razón en el conflicto, pero estos dos últimos años han mostrado que en Palestina las cosas siempre pueden ir peor. Los dos años que median entre las elecciones legislativas palestinas de enero de 2006 y la ofensiva israelí sobre Gaza en marzo de 2008 han sido nefastos para los palestinos. Al unilateralismo israelí se han sumado la nega-

tiva internacional a reconocer la legitimidad del gobierno de Hamás a partir de 2006, las sanciones internacionales contra la Autoridad Nacional Palestina, el fracaso del corto experimento de gobierno de unidad nacional palestino y la división palestina con la crisis de Gaza en junio 2007, seguidos de un simulacro de reconducción de las negociaciones (Annapolis) que ha tenido por el momento escasas consecuencias prácticas.

De nuevo parece que el conflicto está en un callejón de difícil salida. Es apremiante contener y revertir esta situación, pero el problema es cómo llegar a ello. Tras siete años sin apenas negociaciones, en un momento de máxima tensión (con los palestinos divididos y enfrentados, con sanciones internacionales sobre la parte ocupada y con un Israel agresivo) y de nuevo con un empeño de actores externos, se ha puesto en marcha una nueva dinámica de conversaciones políticas entre las partes que ha suscitado mucho escepticismo.

Tampoco la situación es la misma que a principios de los noventa. El sistema político y la sociedad israelíes han cambiado de manera muy importante. La experiencia de Oslo también ha transformado a los palestinos y el contexto internacional es otro muy diferente. Finalmente, la situación que vive la región, transformada por media década de una guerra contra el terrorismo que ha incrementado la inestabilidad y radicalizado las partes, no ha dejado de tener efectos sobre el conflicto israelo-palestino. La posición israelí, la situación interna en Palestina y la actitud de las potencias no pueden analizarse sin tener en cuenta el intervencionismo, la militarización y la proliferación de actores armados, los efectos del fracaso de Estados Unidos en Irak, el desgarramiento de Líbano, las tensiones en el Kurdistán y el papel creciente de Irán. Lo vivido en estos últimos años dejará una profunda huella en la región.

## Cambios en la escena palestina

Desde hace dos años el conflicto palestino está viviendo un nuevo momento caracterizado por dos hechos novedosos y de singular importancia: una reconfiguración del campo nacional palestino y la presión internacional sobre los palestinos. El primer elemento es el resultado combinado de la crisis de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) tras la crisis por el fracaso de Oslo, y de la imposición del Movimiento de Resistencia Islámica (Hamás) como actor político relevante e inevitable. Esta emergencia de Hamás no ha sido súbita y se debe a varias causas: sus logros políticos, su legitimidad ganada en la resistencia, su evolución ideológica en la que se ha impuesto un pragmatismo nacionalista y la crisis de sus oponentes. Esta situación inédita del

escenario político palestino ha tenido efectos directos en la conducción estratégica (diálogo vr resistencia) y en las relaciones con los actores externos. El segundo elemento, la agudización de la presión, es en cierta medida el desarrollo de una dinámica apuntada desde 2003 con la Hoja de Ruta y las presiones para reformar la ANP. Significa que no sólo Estados Unidos sino la comunidad internacional asumen un elemento central del discurso israelí y condicionan cualquier apoyo a la autoridad interina y a la resolución del conflicto al comportamiento de los palestinos, en seguridad y en su posición política. Por primera vez en la historia reciente del conflicto, la comunidad internacional ha tomado medidas coercitivas y sanciones sobre un actor, resultando ser además el ocupado. Con ello contribuye a exacerbar la crisis, al colapso institucional, al deterioro de las condiciones de vida y a debilitar y dividir a los palestinos.

*Por primera vez en la historia reciente del conflicto, la comunidad internacional ha tomado medidas coercitivas y sanciones sobre un actor, resultando ser además el ocupado*

Tras la desaparición del carismático Arafat, la llegada a la presidencia palestina de Mahmud Abbas, líder moderado y del agrado de la comunidad internacional, debería haber facilitado las cosas, pero no ha sido así. Israel siguió sus actuaciones unilaterales y marginó a la ANP. A pesar de ello, desde finales de 2004, tuvieron lugar avances políticos importantes en el campo palestino para hacer frente al bloqueo negociador, al unilateralismo y a la presión internacional. En primer lugar, las principales fuerzas políticas acordaron una suspensión temporal de sus acciones suicidas en Israel, medida que Hamás respetó, pero fue violada por otras fuerzas islamistas y nacionalistas. En segundo lugar, atendiendo a las demandas populares y de las facciones políticas, se prepararon elecciones locales y legislativas que debían permitir renovar la legitimidad democrática de las autoridades. En un giro de gran trascendencia y de pragmatismo político nacionalista, en marzo de 2005 Hamás decidió participar en el juego político, postura diferente a la que asumió en 1996 cuando deslegitimó los comicios por ser hijos del proceso de paz, al tiempo que declaró su interés de principio por integrarse en la OLP (Elshobaki, Hroub, Pioppi y Tocci, 2008).

## El experimento de la cohabitación palestina y el boicot internacional

A lo largo de 2005 se celebraron elecciones municipales en varias fases, que ya entonces permitieron constatar un sensible retroceso de Fatah, la principal fuerza política de la OLP, y los buenos resultados de Hamás, especialmente en Gaza. Pero el acontecimiento capital y configurador del nuevo momento político fueron las elecciones legislativas palestinas del 25 de enero 2006; unos comicios que contaron con el apoyo político y financiero de la comunidad internacional y que, con una participación del 63%, fueron considerados

plenamente regulares por todos los observadores. Si bien se esperaban buenos resultados para los opositores islamistas, sorpresivamente éstos sobrepasaron todas las expectativas planteando una situación inesperada y novedosa: la derrota de Fatah. La lista Cambio y Reforma, con la que se presentó Hamás, obtuvo el 44% de los votos (76 escaños) mientras que Fatah sólo el 42% (43 escaños). Hamás no arrasó pero se impuso como fuerza mayoritaria en el Consejo Legislativo Palestino. Estos resultados se explican en primer lugar por la recién reformada ley electoral que distorsionó la asignación de escaños. La reforma de la Ley Electoral (18 de junio 2005) modificó las circunscripciones e introdujo un sistema mixto de mayoría simple para las listas de distrito y de representación proporcional para una única lista nacional. Esta fórmula respondía a las exigencias de los líderes de Fatah que, temiendo no ser reelectos en listas únicas con un sistema proporcional, pretendían beneficiarse del voto clientelar de base local.

Además, es evidente que hubo un apoyo real a Hamás por parte de un sector de la población palestina al igual que un voto de castigo a Fatah y a la ANP (por la corrupción, el fracaso de Oslo, la crisis económica y el caos). Finalmente otra causa fue a la división y la falta de cohesión de Fatah. A nadie se le escapa que los resultados electorales fueron en gran medida expresión de la crisis partidaria, de la frustración política y del descontento de la población palestina.

Estos resultados provocaron una sacudida en la OLP, en Hamás, en Tel Aviv y en las cancillerías de todo el mundo. Desde una óptica palestina, los resultados electorales eran un acto legítimo y democrático que, dada la situación, podía ser una oportunidad para reforzar la unidad palestina, hacer la OLP más inclusiva y operar una verdadera reforma de la ANP. Consciente de que no estaba preparado para gobernar sino para actuar como fuerza de oposición, a lo largo de dos meses Hamás intentó sin éxito conformar un gobierno de coalición. Fatah se negó a colaborar; en su seno algunos sectores preferían esperar una pronta caída del nuevo gobierno y del exterior tampoco faltaron presiones externas. Finalmente Ismail Haniyeh fue designado primer ministro, dando pie a una novedosa situación de cohabitación, con una presidencia de Fatah (OLP) y un ejecutivo de Hamás (organización no miembro de la OLP). Sin embargo, el nuevo escenario provocaría la reacción israelí e internacional y sirvió de pretexto para elevar un grado más el acoso a los palestinos. Paradójicamente un acto legal y democrático sería la excusa para una agresión de nuevo cuño contra los palestinos, en la que intervendría no sólo Israel sino la misma comunidad internacional que acompañó y alentó el proceso de paz, que financió las elecciones y que aportó una ingente volumen de ayuda para la institucionalización y la gobernabilidad.

Un hecho clave es que Fatah, principal fuerza de la OLP, nunca asumió plenamente la derrota y se mostró incapaz de compartir el control de las instituciones públicas. La presidencia de la ANP, cuyas competencias habían sido extendidas unas semanas antes de las elecciones, no facilitó la cohabitación. Antes de las elecciones, la Presidencia de la ANP operó una serie de reformas de re-centralización de competencias estratégicas (seguridad, finanzas, medios de comunicación), sustrayendo al Ejecutivo de herramientas fundamentales de gobierno e incapacitándole en sus tareas. Estas medidas iban en sentido contrario a lo exigido unos años antes por el Cuarteto, precisamente con la finalidad de debilitar a la Presidencia. Además, algunos sectores de Fatah desempeñaron un papel clave a la hora de crear dificultades al nuevo gobierno, protagonizando actos de desestabilización y provocaciones (alentando por ejemplo las huelgas de funcionarios afines que reclamaban el pago de sus salarios). La vinculación de los cuerpos de seguridad a Fatah y su negativa a responder a las órdenes del Ministerio del Interior llevaría a la creación de un nuevo cuerpo de seguridad (la denominada Fuerza ejecutiva) afín al Ejecutivo y al partido contrario.

*Los resultados electorales que llevaron al principal partido de la resistencia contra la ocupación al gobierno palestino sirvieron de pretexto perfecto a Israel para afirmarse en sus posiciones y medidas de fuerza*

Los resultados electorales que llevaron al principal partido de la resistencia contra la ocupación al gobierno palestino sirvieron de pretexto perfecto a Israel para afirmarse en sus posiciones y medidas de fuerza. De inmediato, el primer ministro israelí, Ehud Olmert, se negó a mantener cualquier tipo de diálogo con la ANP. Se paralizó toda transferencia financiera, sustrayendo al Ejecutivo palestino sus ingresos fiscales y creando una inmediata bancarrota. Prosiguieron las acciones militares y los asesinatos selectivos y se detuvo y encarceló a decenas de nuevos diputados.

En el plano internacional, el Cuarteto asumió en esencia el mismo discurso que Israel y se exigió del Ejecutivo de la ANP la aceptación de tres condiciones previas para el diálogo y la cooperación: el reconocimiento de Israel y de su legitimidad, la renuncia al uso de la violencia y el respeto a los compromisos anteriores. Estas exigencias, que nunca le han sido demandadas a Israel, tienen una significación singular cuando se plantean sólo a la víctima, al ocupado. Por un lado son exigencias que ignoran el consenso alcanzado entre las organizaciones palestinas en 2005 que ya daba por sentadas estas cuestiones. Por otro lado suponen un acto de rendición simbólica: reconocer la legitimidad del Estado que mantiene 4,5 millones de refugiados fuera de su tierra, que ocupa y que discrimina y renunciar al derecho de resistencia que reconoce el derecho internacional mientras dure la ocupación. El Ejecutivo de Hamás se negó a suscribir estas condiciones, exigiendo en cambio reciprocidad a Israel, el cese del hostigamiento y su retirada de los territorios ocupados. Por primera vez la comunidad internacional hizo uso de la coerción económica (se impuso un bloqueo financiero y de la ayuda) y política

(cese de cualquier diálogo con el Ejecutivo). A la decisión del Cuarteto se adhirieron los principales países donantes y un gran número de países árabes. Nos les falta razón quienes consideran que con esta postura se condicionó el diálogo político y la ayuda a los intereses de seguridad de Israel. La comunidad internacional puso en segundo plano la primacía del derecho internacional, la exigencia de poner fin a la ocupación, el fortalecimiento de la ANP y la gobernanza (FRIDE, 2006).

De esta forma, a partir de marzo 2006 se impuso un embargo político y económico internacional sobre la ANP, y en particular sobre su Ejecutivo. Los principales donantes paralizaron repentinamente la cooperación con las autoridades palestinas. Por presiones israelíes y estadounidenses, en 2003 la Unión Europea había incluído a Hamás en su lista de organizaciones terroristas. Y si bien se consideró positivo la participación electoral de Hamás, su acceso al poder municipal y a la ANP colocó a la Unión Europea en una posición paradójica: verse obligada a cesar cualquier contacto y relación oficial con las instituciones controladas por Hamás o en las que esta organización estaba presente.

Las medidas coercitivas de la comunidad internacional fueron denunciadas desde los más diversos ámbitos. James Wolfensohn, ex presidente del Banco Mundial y enviado del Cuarteto y encargado de supervisar la retirada israelí de Gaza, que llevaba denunciando el bloqueo y las actitudes de Israel y llamando a una imprescindible implicación de la comunidad internacional, dimitió en mayo de 2006 ante la actitud del Cuarteto y de Israel. El jurista sudafricano John Dugard, relator especial de Naciones Unidas para los derechos humanos en los Territorios Palestinos, denunció las medidas de presión y se preguntaba sobre la autorización jurídica de la propia organización internacional para participar, como miembro del Cuarteto, en la coerción económica a la ANP, en vez de optar por procedimientos diplomáticos y desarrollar los mecanismos que prevé la Carta (Consejo de Derechos Humanos, 2006, ptos. 74-76).

En junio de 2006, ante la crisis financiera de la ANP (160.000 empleados sin sueldo) y el riesgo de una inminente crisis humanitaria de gran magnitud, el Cuarteto estableció un mecanismo alternativo para canalizar ayuda de manera directa, evitando al gobierno. Fue el llamado Mecanismo Internacional Temporal (TIM) gestionado por la Unión Europea. El TIM se estructuró en tres capítulos: (I) con fondos de varios donantes y gestionado por el Banco Mundial, se canalizan medios para los servicios básicos; (II) con fondos europeos, se financia la provisión de combustible, electricidad, agua y servicios sanitarios; (III) con fondos de varios donantes, mediante un mecanismo de entrega directa de dinero en efectivo (direct cash assistance) se provee asistencia a la población con bajos ingresos y más vulnerable.

Con esta medida, severamente cuestionada por diversas ONG (FIDH, 2006), la comunidad internacional suplanta al gobierno al que ha ayudado en poner en pie y se convierte en un agente distorsionador de la gobernabilidad.

El boicot internacional al Ejecutivo de la ANP supuso la utilización por parte de la comunidad internacional de la palanca económica para presionar a los palestinos, sumándose a las presiones israelíes (International Crisis Group, 2006). Estas medidas de presión suponían un incumplimiento de las obligaciones de la comunidad internacional en materia de protección a la población civil. Con sus exigencias al Gobierno palestino y consiguientes sanciones, el Cuarteto contribuía al empeño israelí de politicidio palestino, es decir, de incapacitar de manera definitiva a los palestinos para poder decidir su futuro. La atención mediática internacional puesta en las sanciones internacionales y en los enfrentamientos intrapalestinos arrojó a un segundo plano las actuaciones de Israel: la retención ilegal de fondos procedentes de los impuestos, la detención de ministros y diputados, las restricciones radicales de movilidad y los ataques indiscriminados.

*La utilización por parte de la comunidad internacional de la palanca económica para presionar a los palestinos se sumaron a las presiones israelíes*

Las sanciones israelíes e internacionales tendrán diferentes efectos. En primer lugar recayeron sobre la población, acentuando la situación de pobreza (Oxfam International, 2007). También contribuyeron a debilitar a la ANP, al sustraerle recursos y al exacerbar las tensiones entre el Ejecutivo y la Presidencia (Nashashibi, 2007). Finalmente la nueva situación alimentó la ingobernabilidad y espoleó los enfrentamientos intrapalestinos (entre cuerpos de seguridad, entre facciones políticas y entre clanes). Si en 2005, estos enfrentamientos supusieron 12 muertos, en 2006 significaron 146. Grupos de Fatah, con cobertura de la presidencia de la ANP, alimentaron desde dentro la presión sobre el ejecutivo, en detrimento evidente de la gobernabilidad y de la seguridad: rearme de los cuerpos de seguridad y facciones armadas afines, acoso a las milicias de Hamás, secuestros de responsables políticos del ejecutivo, incendio de la Universidad Islámica de Gaza a principios de febrero 2007, e instrumentalización de delincuentes y redes clánicas clientelares (Internacional Crisis Group, 2007a). Todo ello ahondó las fracturas intrapalestinas con muy serias consecuencias.

### El fallido intento de gobierno de unidad nacional palestino

Desde marzo 2006 y durante cerca de un año, el Ejecutivo palestino de Hamás soportaría una enorme presión interna y externa, israelí e internacional, en forma de boicot político y de embargo económico. La situación resultaba aún más difícil por la falta de unidad interna

palestina y los episódicos enfrentamientos violentos entre facciones. Ante esta situación, en mayo de 2006, los líderes encarcelados de las principales facciones políticas hicieron público un Documento de Reconciliación Nacional, conocido como *Documento de los Prisioneros*, en el que llamaban a restablecer la unidad palestina, a cesar los enfrentamientos internos y acabar con el boicot internacional. El documento fue una llamada de atención que tuvo un eco importante, pero las presiones externas sobre la presidencia de la ANP eran muy fuertes. Finalmente, bajo los auspicios de Egipto y de Arabia Saudí, se alcanzaría un pacto (Acuerdo de La Meca, febrero 2007) y se conformaría un gobierno de amplia base parlamentaria, en el que participaban Hamás, Fatah y políticos independientes y de izquierda.

El programa del gobierno de unidad no introducía nada radicalmente nuevo; se aceptaba la fórmula de dos Estados, se ampliaba el cese del fuego, se respetaban los acuerdos previos suscritos, se reconocía *de facto* a Israel y se confirmaba que la Presidencia de la ANP y la OLP se encargarían de las negociaciones con Israel. El nuevo Gobierno de unidad nacional era toda una novedad política en la breve historia del autogobierno palestino e ilustraba de nuevo el pragmatismo de Hamás. La cohabitación obligaba a colaborar a actores con posiciones muy diferentes respecto a Oslo y sometidos a diferentes presiones internas y externas.

El nuevo Gobierno se planteó reformas, entre otras la muy sensible profesionalización de las fuerzas de seguridad y la creación de un Consejo de Seguridad Nacional (CSN)[1]. Pero el objetivo clave era acabar con el boicot externo. Para ello se puso en marcha una intensa actividad para restablecer las relaciones y recuperar la ayuda externa, pero la respuesta internacional fue muy ambigua. La Unión Europea se mostró en un primer momento dispuesta a colaborar, pero ante las presiones de Estados Unidos e Israel se paralizó; sólo Noruega reanudó la ayuda. La comunidad internacional continuó con el boicot y desaprovechó la posibilidad de contar con un socio palestino unitario y dispuesto a la negociación política.

No hubo ninguna reciprocidad por parte de Israel en cuanto al cese de hostilidades ni al reconocimiento del interlocutor palestino. Si el Gobierno de unidad nacional palestino parecía frenar momentáneamente el progresivo debilitamiento de los palestinos, Israel y Estados Unidos pusieron un especial empeño en hacerlo fracasar y empujaron a la dirección de Fatah a enfrentarse a Hamás. De hecho, desde muy pronto Estados Unidos e Israel barajaron la opción de derrocar el gobierno de Hamás y forzar a la presidencia de la ANP a convocar nuevas elecciones. Elliot Abrams, viceconsejero de Seguridad

1 El CSN estaría integrado por el presidente, los ministros y los jefes de los diferentes cuerpos de seguridad.

Nacional de Estados Unidos, barajaba ya a principios de 2006 la factibilidad de propiciar un golpe de fuerza contra el nuevo Gobierno, suministrando armas a otras facciones (Álvarez-Osorio,e Izquierdo, 2007:257). Esta estrategia se concretó en un plan tramado entre Mohamed Dahlan (uno de los jefes de seguridad de la ANP, representante de los sectores de Fatah más vulnerables a las presiones externas y más ligados a los grupos de poder surgidos durante el proceso de Oslo) y Keith Dayton (asesor de seguridad estadounidense de la ANP), mediante el cual se proveyó a las estructuras militares bajo el mando del primero de ayuda financiera, entrenamiento y armas.

## La crisis de Gaza y la fractura palestina

*El nuevo Gobierno de unidad nacional era toda una novedad política en la breve historia del autogobierno palestino e ilustraba de nuevo el pragmatismo de Hamás*

Si bien se venían dando enfrentamientos entre facciones palestinas de manera episódica, en junio de 2007 tuvieron lugar unos acontecimientos de otro calado que pondrían fin al corto experimento del Gobierno de unidad. En dos días, el ala militar de Hamás y las nuevas fuerzas de seguridad dependientes del Gobierno se apoderaron de los cuarteles de los cuerpos de seguridad controlados por la presidencia y redujeron a las milicias de Fatah en Gaza. Hubo ejecuciones y saqueos, y se contaron 161 muertos (de los cuales 41 civiles) y 700 heridos (Palestinian Certero Human Rights, 2007). Según Hamás, se trató de un golpe preventivo para desbaratar el complot armado organizado por Dahlan con apoyo exterior. Unos meses más tarde Hamás dio su versión de lo ocurrido en un informe: *Al Kitab al-Abyad / The white paper. The military decisive operation. Out of coercion not choice.* (Hamas, Press Office, November 2007). Aparentemente la decisión de intervenir contra las tropas de Dahlan fue una iniciativa del ala militar de Hamás, acosada sin tregua por Fatah, y que fue asumida por Haniye.

A su vez, Fatah presentó el hecho como un golpe de Estado de Hamás. A raíz de esta crisis, el presidente Abbas disolvió el gobierno, destituyó al primer ministro Haniye y, en julio, estableció un gobierno de emergencia en Cisjordania, encabezado por el liberal Salam Fayyad. El Gobierno de unidad sólo duró tres meses. Si bien no se puede considerar el episodio el inicio de guerra civil, está claro que supuso un enfrentamiento nunca vivido hasta entonces.

Se produjo entonces una situación insólita: la partición de la ANP en dos entidades de gobierno sobre sendos territorios, y consecuentemente a partir de entonces la presión internacional también se haría selectiva: continuación del boicot a Gaza y normalización de relaciones con Cisjordania. En Gaza se mantuvo un Gobierno de Hamás que reconocía a la presidencia de la ANP y reiteraba su disposición a un acuerdo con Abbas. Este Gobierno controlaba la situación, impuso

orden y desarmó a los civiles. Pero se mantuvo el embargo internacional y el bloqueo sobre Gaza limitando la movilidad de bienes y personas. Israel declaró a Gaza "territorio hostil" y no cesó en sus provocaciones y hostigamientos. Desde entonces, la estrategia israelí consistiría en intentar doblegar a Hamás por la presión económica y con castigos colectivos contra la población (restricción de suministros básicos, amenaza con cortes de fluido eléctrico y de agua potable, ataques selectivos con numerosas víctimas civiles).

En Cisjordania, el gobierno de emergencia dio paso a un gobierno de transición también encabezado por Fayyad. La presidencia se negó a cualquier diálogo con Gaza, prohibió todo contacto de Fatah con Hamás y estrechó el cerco a Hamás en este enclave (se clausuraron instituciones sociales y ONG ligadas al partido y se sometió a vigilancia a líderes y activistas). Abbas anunció una reforma de la ley electoral y elecciones anticipadas, tanto presidenciales como legislativas. En esta nueva situación, el presidente palestino se convirtió en el centro de atención de todos y concentró el apoyo internacional. Después de haberle marginado durante años, Israel y Estados Unidos intentaron a partir de entonces apuntalar a Abbas, reconociéndole como interlocutor y dándole apoyo; también implicarían a los gobiernos árabes "moderados" como Marruecos, Jordania y Egipto. Una demostración pública de ese apoyo selectivo tendrá lugar a finales de junio con una cumbre en Sharm el-Sheikh entre Olmert, Abbas, el presidente egipcio Mubarak y el rey Abdallah de Jordania.

El gobierno de Israel, con la condición de que Abbas no restableciera el gobierno de unidad nacional y viendo la oportunidad de tener un interlocutor dócil y a su medida, redujo la presión sobre Cisjordania y llevó a cabo algunos gestos: inició la devolución paulatina de las tasas retenidas, se levantaron algunos controles, liberó algunos presos… Abbas obtuvo de Israel una amnistía para los milicianos que depusieran las armas; no sin alguna resistencia, las facciones ligadas a Fatah (las Brigadas de los Mártires al-Aqsa) se desarmaron. El 17 de diciembre 2007 tuvo lugar en París una reunión de los países donantes que se comprometieron a aportar 7.700 millones de dólares en ayuda a la ANP. Estados Unidos también reanudó su ayuda financiera. Por su parte, la Unión Europea, que sólo reconoce a Abbas, reanudó la cooperación en materia de seguridad[2] e inició el levantamiento del mecanismo transitorio de ayuda directa. En febrero 2008 se puso en marcha el nuevo instrumento europeo PEGASE de apoyo al Plan Palestino de Reforma y Desarrollo, consistente en apoyo presupuestario directo y asistencia en varios campos (gobernabilidad, desarrollo social y sector privado) a lo lar-

2 La cooperación en materia de seguridad y asistencia policial (EU COPPS, Coordination Office for Palestinian Police Support) estuvo paralizada desde 2006.

go de tres años. La UE se ha comprometido a aportar 3400 millones de dólares; España es el segundo donante europeo por su volumen de ayuda. Hay que señalar no obstante que Rusia, a diferencia de los demás miembros del Cuarteto, siempre se mostró más partidaria del restablecimiento de un gobierno de unidad nacional.

Las responsabilidades del fracaso del gobierno de unidad nacional recaen sobre todos los actores. Hamás fue sin duda torpe en su gestión de gobierno y al permitir una respuesta violenta ante el golpe que se avecinaba. Pero los principales responsables han sido Fatah, Israel y EEUU, deseosos de hacer fracasar el experimento unitario. La confrontación fue alimentada por actores externos que estimularon las reticencias de sectores de Fatah a aceptar los resultados electorales y a compartir el poder. Según el propio Álvaro de Soto, enviado especial de Naciones Unidas, Estados Unidos alentó la confrontación entre las dos organizaciones palestinas (De Soto, 2007). La comunidad internacional tampoco es inocente al no haber cesado en sus sanciones y presiones.

*La división fragiliza el apoyo político internacional a los palestinos y se acrecienta su debilidad*

El enfrentamiento entre Fatah y Hamás, con su punto álgido en la crisis de Gaza, expresa una deriva militarizada de la lucha política palestina, en gran medida resultado tanto del agobio y de la dislocación social generada por el asedio prolongado, como del grave deterioro del movimiento nacional palestino. Fatah, pieza clave de la OLP, ha mostrado su falta de coherencia, su incapacidad de reforma y de normalización como fuerza política. En el seno de Hamás, la crisis con ANP ha debilitado a los pragmáticos nacionalistas y dado alas a los partidarios de la acción armada, si bien la falta de perspectivas y de horizonte político siguen favoreciendo a Hamás. La crisis de Gaza y la situación generada desde entonces tienen implicaciones muy graves. Por primera vez se ha operado una división de envergadura en el seno del poder nacional en territorio palestino y se ha puesto en tela de juicio la legitimidad de la OLP para negociar (Halevi, 2008). La crisis ha supuesto un retroceso en la construcción del proto-Estado palestino y en las reformas democráticas. La división fragiliza el apoyo político internacional a los palestinos y se acrecienta su debilidad, lo que hace aún más difícil un acuerdo palestino-israelí justo y que responda a las demandas de todos los palestinos, mientras se agrava la crisis humanitaria en Gaza (Sayigh, 2007). En suma, el fracaso del Gobierno unitario ha tenido un único beneficiario: Israel.

## Annapolis, la escenificación de la reactivación del diálogo

El grave enfrentamiento intrapalestino fue inmediatamente aprovechado por la otra parte del conflicto y en las semanas posteriores a la crisis de Gaza los Gobiernos de Israel y Estados Unidos declararon la conveniencia de restablecer negociaciones entre palestinos e israelíes. Repentinamente, el presidente Abbas, que había sido considerado "irrelevante" y marginado durante años, se convirtió en interlocutor legítimo. El 16 de julio 2007, Estados Unidos propuso formalmente la realización de una reunión israelo-palestina para el otoño en Annapolis (Maryland), que contaría con la presencia y el respaldo de varios países árabes moderados. La conferencia debería dar pie a la reactivación de negociaciones directas bilaterales entre Israel y la ANP-OLP, excluyendo obviamente a Hamás. La convocatoria fue bien acogida por el Cuarteto y los Estados árabes aliados, conscientes del callejón sin salida que suponen sus sanciones y boicot a las instituciones palestinas. Indudablemente la iniciativa de retomar las negociaciones, suspendidas desde principios de 2001, en un momento tan complejo para los palestinos planteaba numerosos interrogantes en cuanto a su verdadero propósito y a sus visos de éxito.

Esta iniciativa diplomática esencialmente respondía a los intereses israelíes y estadounidenses, pero también contaba con la disposición de la ANP, deseosa de recabar apoyo internacional en su pugna con Hamás. De hecho no se trató nunca de una iniciativa internacional, de Naciones Unidas o del Cuarteto, sino de Washington. Tras un patente desinterés por la cuestión israelo-palestina durante varios años en que su prioridad fue la cruzada contra el terrorismo global e Irak, al final de su mandato Bush aprovechó la crisis de Gaza y la situación interna en Israel para hacer una demostración mediática de su interés. Con ello también intentaba mejorar su imagen en Oriente Medio y recuperar un cierto protagonismo, en un momento de repliegue defensivo en Irak y de críticas generalizadas a su política en la región. Annapolis tuvo una dimensión geopolítica regional clara, al ser una pieza más en la construcción de alianzas con los regimenes árabes frente a Irán y al emergente islam político. Todo ello se inscribía obviamente en una constante estratégica que es el apoyo a Israel como principal socio regional, aunque con ciertos cambios en el discurso (el apoyo cada vez más explícito a un Estado palestino y las menciones a los asentamientos como problema) y en la disposición a ejercer algunas presiones sobre Tel Aviv. Mientras el presidente Bush habla de "acabar con la ocupación, pero sin volver a las fronteras del 67" y sólo menciona los llamados "asentamientos ilegales" (outposts) [un centenar de pequeñas colonias que agrupan a 3.000 pobladores], la secretaria de Estado Rice ha sido mucho más firme a la hora de exigir cambios en la política de Israel.

El Gobierno israelí de Olmert también necesitaba romper con el *statu quo* y ganar estatura política demostrando que tiene iniciativa, por razones de política interna y externa, sin que ello pusiera en cuestión sus objetivos a largo plazo. Olmert necesitaba reforzarse a nivel interno por razones de supervivencia política y para hacer valer la importancia estratégica de Israel. Lograr un acuerdo ventajoso en Palestina puede permitir legalizar la situación creada en los Territorios Palestinos Ocupados (TPO) a bajo precio y legitimar el papel y las prioridades de Israel a nivel regional. Sin embargo, como siempre, la política interna israelí condicionaba las posibilidades de negociación, y la situación en Israel era complicada. Por un lado el propio sistema político israelí está en crisis (Grinberg, 2008): fragmentación e ingobernabilidad, crisis de los partidos, peso de los militares en la toma de decisiones (como se pudo constatar en la agresión al Líbano en el verano 2006, o en el bombardeo de objetivos en Siria en septiembre 2007), desprestigio del ejército, desafección creciente del *ethos* fundacional sionista a favor de nuevos valores materialistas. La gestión política y militar de la segunda guerra del Líbano (julio-agosto 2006) generó fuertes críticas al gobierno y ahondó el desprestigio y la desconfianza en el ejército, provocando la dimisión del jefe del estado Mayor (Dan Halutz). Sin embargo, el informe final de la Comité Winograd (30 de enero 2008) intentó moderar esas responsabilidades.

*Para los israelíes la separación física del muro, ha contribuido a invisibilizar la situación de sus vecinos palestinos*

Asimismo la naturaleza de la coalición que respalda al gobierno[3] limitaba mucho el margen de maniobra del Primer Ministro; sus socios religiosos y extrema derecha se oponían a que se abordaran temas sensibles, y otros eran firmes partidarios del unilateralismo (como es el caso del laborista Ehud Barak, Ministro de Defensa y promotor de la fracasada cumbre de Camp David en 2000). Por otro lado entre la población israelí ha ido instalándose en los últimos años una nueva forma de vivir el conflicto. Siempre que no haya amenazas a la seguridad (atentados, campañas militares) y que no haya que asumir costes económicos, el conflicto ha dejado de ser una preocupación vital y cotidiana. Esta situación es producto de la bonanza económica de los últimos años, la relativa mejora de la situación de seguridad, y la creciente normalización internacional, sin presión externa. Ligado a ello, la separación física (muro, segregación) ha contribuido a invisibilizar la situación de sus vecinos palestinos, instalándose entre los israelíes una cierta indiferencia respecto a ellos. Pero se trata de una situación frágil e inestable que se rompe puntualmente cuando hay atentados, por lo que urge encontrar un marco que blinde esta situación en un momento tan favorable.

3 El Gobierno israelí se basa en una coalición que tiene una mayoría holgada en la Knesset de 78 escaños sobre 120: Kadima (29 escaños), Partido Laborista (19), jubilados (7), Sha (12) e Israel Nuestro Hogar (11).

Por su parte, la Presidencia de la Autoridad Palestina necesitaba apremiantemente romper el *statu quo*; por un lado, lograr algo que le permitiera legitimarse ante su población, y por otro, hacer un gesto explícito dirigido a la comunidad internacional. La ANP se encontraba en un momento de extrema debilidad, fruto de la marginación impuesta desde 2000, las sanciones internacionales, la división y crisis interna palestina, su propia mala gestión y el deterioro de la situación. Su propia razón de ser estaba puesta en cuestión. Para Mahmud Abbas esta posibilidad de diálogo y el espaldarazo israelo-estadounidense constituían una oportunidad valiosa para lograr algunas concesiones que aliviaran la presión sobre la población, así como apoyo internacional a Ramala aunque fuera a costa de ahondar en la división palestina y de una mayor presión sobre Gaza.

A la hora de valorar el significado y los objetivos de la reunión, hay que señalar que desde sus primeras formulaciones la conferencia de Annapolis tuvo por finalidad central evitar el colapso de la ANP, mostrar el apoyo internacional decidido a Abbas y aislar a Hamás. Para ello se planteaba la reactivación de las negociaciones y de la Hoja de Ruta con nuevos parámetros y calendario. Se buscaba así recuperar la doble función asignada en Oslo a la ANP, por un lado ser interlocutor y por otro ser responsable de la seguridad de Israel. Se buscaba poner en marcha una dinámica y preparar el terreno para las negociaciones del estatuto final, pero con dos singularidades: negociando con sólo una parte de palestinos y contando con el apoyo de los países árabes moderados.

A pesar de la coyuntura y de la conjunción de intereses de los implicados, la preparación de la reunión puso en evidencia las dificultades y contradicciones de la iniciativa. Las partes tardarían varios meses en fijar un acuerdo de principios que determinara la agenda y la declaración final (International Crisis Group, 2007b). Israel se negó a que explicitaran objetivos y se abordaran los temas fundamentales, el llamado "estatuto final" (definición de fronteras, asentamientos, refugiados, Jerusalén), y rechazó el diseño de un marco vinculante. Israel tenía un objetivo principal: el establecimiento de un Estado palestino transitorio (según lo avanzado en Camp David, Taba y luego expresado en el Plan de Convergencia), dejando los demás temas para más tarde. Temeroso de romper la coalición si se abordaban temas precisos, Olmert necesitaba vaguedad.

Hubo sin embargo una novedad que merece ser recordada, Israel insistió, si bien sin lograr imponerla, en una condición previa: el reconocimiento palestino explícito de Israel como "Estado judío". Esta cuestión que ha ganado relevancia en los discursos políticos israelíes y ha aparecido en diversos momentos de las negociaciones, tiene una singular importancia cuando se introduce precisamente en el debate sobre el establecimiento del Estado palestino. Esta insistencia

sobre la identidad judía tiene implicaciones sobre las otras dos dimensiones del conflicto. Primero refuerza la posición de no querer comprometerse con el retorno de los refugiados palestinos. En segundo lugar supone legitimar un planteamiento hegemónico y la "desigualdad permanente" para los palestinos con ciudadanía israelí, dando por muertas las esperanzas de normalización y acceso a la plena ciudadanía suscitadas en Oslo. Además, esto entronca con el cada vez más extendido discurso del intercambio de territorios (modificación de fronteras) en un acuerdo final; esto podría afectar a zonas pobladas por palestinos israelíes lo que supondría *de facto* un intercambio de población (colonos por minoría palestina). La sola mención de este tema provoca firmes reacciones de los palestinos israelíes que no reconocen la legitimidad de Abbas para negociar su futuro (Rouhana, 2007).

*La meta de establecer el Estado palestino antes de finales de 2008 es poco creíble y realista dadas las grandes diferencias entre las partes y su debilidad interna para abordar una resolución del conflicto*

Con esta breve reunión que tuvo lugar el 27 de noviembre 2007 los promotores lograron formalmente los objetivos propuestos. Estados Unidos hizo una demostración pública de su interés por el conflicto israelo-palestino y de su capacidad para articular apoyos en la región. A pesar de no ser una cumbre internacional, logró un significativo apoyo internacional, de Europa y de los países árabes; medio centenar de delegaciones participaron como invitados-observadores (entre los cuales todos los países de la región y la Liga Árabe, excepto Irán). Tal como estaba previsto, palestinos e israelíes rubricaron una declaración final conjunta. Ésta recogió el compromiso de cesar los enfrentamientos; se anunció la puesta en marcha de negociaciones bilaterales a corto plazo para alcanzar un acuerdo de paz y que cubriera todos los temas sin excepciones y se señaló que el diálogo sobre cuestiones fundamentales debería llevar al establecimiento de un Estado palestino antes de finales de 2008. Las partes se comprometieron al cumplimiento de los compromisos de la Hoja de Ruta (abril 2003) que habría de aplicarse en el plazo de un año, alterando la secuencia de las fases; y Estados Unidos sería la parte encargada de supervisar el cumplimiento de los compromisos por las partes. Es decir, se especificó el objetivo final de dos Estados, pero no se mencionó explícitamente la vuelta a las fronteras de 1967 y de nuevo se sustituyó el papel de la comunidad internacional por el arbitraje exclusivo de Estados Unidos.

La reunión de Annapolis tuvo en primer lugar una finalidad propagandística so pretexto de iniciativa diplomática. La voluntad explícita de prevenir el colapso de la ANP y de apoyar a Abbas, siempre que se disociara del gobierno de Gaza y cumpliera la Hoja de Ruta (es decir, que hiciera de policía interpuesto), tiene un incuestionable efecto intencionado: dividir a los palestinos. Su contribución para el establecimiento de un marco de negociaciones con futuro es más que dudosa. Al contrario parece haber complicado aún más la situación, al concebirse sobre una oportunidad coyuntural, al mantener la

misma lógica que Oslo (objetivos finales no explícitos, gradualidad y asimetría, falta de mediación internacional imparcial), al ahondar en las fracturas y, a la postre, debilitar a los palestinos. La meta de establecer el Estado palestino antes de finales de 2008 es poco creíble y realista dadas las grandes diferencias entre las partes y su debilidad interna para abordar una resolución del conflicto. Un acuerdo sobre el estatuto final sólo parece abordable a largo plazo. Forzar las negociaciones cuando las partes no están preparadas, su legitimidad está cuestionada y carecen de liderazgos carismáticos que puedan acelerar los procesos, puede llevar a catástrofes mayores (como fue el caso en Camp David II). A nadie se le escapa que ni Olmert tiene capacidad para hacer asumir los costes de la paz ni Abbas está capacitado para negociar sin un acuerdo previo entre Fatah y Hamas. Y finalmente, el mejor indicador de la trascendencia de la reunión de Annapolis ha sido lo ocurrido en los meses siguientes, en los que no ha cesado la violencia, prosiguen la ocupación y las prácticas unilaterales y las negociaciones apenas han dado resultados.

## Tras Annapolis, más de lo mismo

El período del proceso de Oslo y los años que siguieron a su crisis provocaron una profunda transformación de Cisjordania y Gaza, de las formas de vida de su población e incluso de sus expresiones políticas. A lo largo de quince años se incrementó la colonización (se duplicó el número de colonos), se transformó radicalmente el paisaje (pasó de territorio palestino con enclaves israelíes a territorio israelizado con enclaves palestinos), se operó una profunda fractura entre Gaza, Cisjordania y Jerusalén, se deterioraron las condiciones de vida de la población palestina y finalmente tuvo lugar un progresivo debilitamiento de la OLP y luego de la ANP, al tiempo que tomaba forma una división entre los palestinos a varios niveles (entre islamistas y nacionalistas, en el seno de Fatah).

En los cuatro meses posteriores a la reunión de Annapolis no se han dado signos que presagien un cambio importante en estas dinámicas. Es cierto que Israel y Estados Unidos han hecho algunos gestos esencialmente dirigidos a fortalecer a Abbas: hubo una liberación selectiva de algunos centenares de presos; Israel hizo pequeñas concesiones en materia de movilidad en Cisjordania; se reiniciaron conversaciones bilaterales a finales de diciembre; hay cooperación en materia de seguridad y se ha reanudado la ayuda internacional con la ANP y en Cisjordania. Sin embargo las prácticas de la colonización no han cesado. La postura de Israel sigue determinada por dos objetivos: seguir fortaleciendo su posición ante futuras negociaciones e intentar doblegar a los palestinos (especialmente a Hamás) por medios militares y de desgaste.

Todavía no ha tenido lugar ninguna retirada israelí. La ocupación no ha dejado de intensificarse; la población colona crece, el Gobierno concede nuevos permisos para la construcción de viviendas en las colonias, y se amplia su infraestructura segregada (carreteras, túneles, puentes). La construcción del muro de Cisjordania prosigue, habiendo casi concluido la nueva partición de Jerusalén y su periferia. Sigue impidiéndose la movilidad y Gaza y Cisjordania están totalmente desconectadas una de otra. Según las organizaciones de derechos humanos palestinas, entre finales del 2000 y febrero 2008 el ejército israelí mató a 5.200 palestinos; desde Annapolis hay más víctimas cada mes. A finales de febrero 2008 había 8.400 palestinos detenidos en cárceles israelíes, incluidos muchos sin cargos ni condenas[4]. La práctica de los castigos colectivos ha tomado formas como el cerco de Gaza y el corte de suministro de energía (eléctrica y combustible), poniendo en peligro la provisión de agua. Todo ello tiene un impacto directo en el dramático deterioro de las condiciones de vida, especialmente en Gaza, hasta el punto que algunos analistas como Richard Falk, profesor de la Universidad de Princeton, no dudan en calificar la situación de "preludio al genocidio". En el articulo II de la Convención de NNUU para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948) se establece el significado legal del término "genocidio": (…) En la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, o religioso, como tal: (a) Matanza de miembros del grupo; (b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; (c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; (d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; (e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

*La postura de Israel sigue determinada por dos objetivos: seguir fortaleciendo su posición ante futuras negociaciones e intentar doblegar a los palestinos por medios militares y de desgaste*

**El hostigamiento ininterrumpido sobre Gaza**

La situación de Gaza merece una especial atención. En agosto de 2005, Israel evacuó los asentamientos y completó su retirada militar de la Franja. Pero esto no significó el fin de la ocupación y el establecimiento de un territorio palestino soberano. En la actualidad se trata de un territorio sobre el que la ANP no tiene capacidad de intervención, gobernado por una autoridad no reconocida internacionalmente, dependiente del exterior y sometido al control externo de Israel.

4 Según Btselem, http://www.btselem.org/english/statistics/Detainees_and_Prisoners.asp

1. ¿Qué estatuto tiene este territorio? La evacuación de los colonos y la retirada militar israelí de la Franja de Gaza no han supuesto el fin de la ocupación, sólo han modificado su forma (Gisha, 2007). Desde su concepción inicial, el plan israelí (*disengagement*) planteó el cese de presencia permanente dentro de Gaza pero el mantenimiento del control del perímetro terrestre externo, la autoridad exclusiva en el espacio aéreo y las actividades de seguridad en el área marina aledaña a la costa de la Franja. Desde 2005 Israel retiene la autoridad absoluta sobre el espacio aéreo y el territorio marítimo de Gaza; somete este territorio a una observación permanente (con un globo aerostático y drones de vigilancia); ha forzado el abandono del área próxima a la frontera y desde entonces ha incursionado varias veces, sin gran dificultad, en el territorio. En el último año se ha establecido un verdadero cerco alrededor de la Franja que incide directamente en su vida cotidiana a todos los niveles. Según el derecho internacional (Artículo 42 del Convenio relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, IV Convenio de La Haya, 1907[5]), la ocupación tiene que ver con el "control efectivo" del territorio. Si en un primer momento se concebía que esto requería la presencia física de tropas en el territorio y la creación de algún tipo de administración, en los últimos años se ha ampliado la interpretación a otras modalidades (sustitución de autoridad, capacidad de enviar tropas en un tiempo razonable para hacer sentir la autoridad de la fuerza ocupante, control aéreo de un territorio o de parte de él...). En suma, desde el punto de vista legal, en Gaza la retirada no ha supuesto el fin de la ocupación.

2. Desde junio 2007, la autoridad política en Gaza está en manos del Ejecutivo de Hamás. Pero la situación es totalmente irregular (International Crisis Group, 2008). El Gobierno ha tenido que encarar los efectos de un amplio boicot internacional, el cerco y las incursiones israelíes y las dificultades interpuestas por el Gobierno de Ramala. Aunque cuente con la ayuda de algunos Estados árabes y musulmanes, el gobierno de Gaza ha sido privado de las fuentes de un presupuesto público regular; para poder operar ha tenido que introducir nuevos impuestos y disminuir al máximo sus gastos. En cuanto a la población ésta sobrevive con los aportes de algunas agencias humanitarias como la Agencia de la ONU para los Refugiados de Palestina en Oriente Medio (UNRWA), los salarios que paga la ANP de Abbas y Fayyad a sus funcionarios (77.000), las ayudas familiares y la economía informal (inclui-

5 Art. 42. Se considera como ocupado un territorio cuando se encuentra colocado de hecho bajo la autoridad del ejército enemigo. La ocupación no se extiende sino a los territorios donde esa autoridad esté establecida y en condiciones de ejercerse.

do el contrabando). Las sanciones y los cierres han hundido la empresa privada. Si bien este Gobierno ha hecho un gran esfuerzo en seguridad pública, hay graves déficit en materia de gestión y de gobernabilidad, en gran medida fruto de la falta de experiencia y de capacidad técnica. Otros son problemas con mayor calado político y tocan la división de poderes, la libertad de expresión o el respeto de los derechos fundamentales. Así han tenido lugar varios episodios de represión y violencia contra manifestantes (por ejemplo en noviembre 2007 en la manifestación masiva con motivo del tercer aniversario del fallecimiento de Arafat). Sin embargo no ha habido ninguna política de islamización social. A su vez, la ANP presidida por Mahmud Abbas no tiene ninguna capacidad de intervención efectiva en Gaza, pero hace un uso político de los recursos públicos (paga los salarios a los funcionarios públicos conminándoles a no trabajar para el gobierno local, mientras no paga a los funcionarios que trabajan).

*La franja de Gaza ha sufrido en los últimos años una situación de cerco y de asedio, en lo que ha resultado ser un brutal castigo colectivo a toda su población*

3. La franja de Gaza ha sufrido en los últimos años una situación de cerco y de asedio, en lo que ha resultado ser un brutal castigo colectivo a toda su población. Esta situación no es nueva, empezó en los años noventa, se agudizó con la crisis del 2000 y ha alcanzado niveles máximos en 2006 y 2007, tal como lo muestran decenas de informes de agencias de Naciones Unidas y organizaciones humanitarias. A principios de 2008, Israel recurrió al corte de suministros tan básicos como la energía, poniendo en peligro el suministro a servicios esenciales como los hospitales y la potabilización del agua de consumo. Este asedio, en el que hay una corresponsabilidad egipicia, ha agotado todas las reservas y ha disparado todos los indicadores de pobreza, desnutrición y carencias[6]. Esto explica acontecimientos sin precedentes como el derribo momentáneo del muro en Rafah (23 de enero 2008) y el cruce masivo de población hacia Egipto en busca de alimentos.

Al cerco se suman las intervenciones militares, generalmente bombardeos selectivos, contra dirigentes o contra grupos armados responsables de los hostigamientos al territorio israelí. Todas estas acciones conllevan víctimas entre la población civil. Los principales operativos han tenido lugar en el verano de 2006, marzo de 2007 y principios de marzo de 2008. Esta última campaña produjo 130 muertos, en su mayor parte civiles. Tales acciones se justifican por parte de Tel Aviv por razones de seguridad; el último pretexto es el lanzamiento de proyectiles (denominados Qassam) desde la Franja sobre localidades israelíes cercanas. Estos proyectiles son fabricados

6 Ver los informes que regularmente publica la Oficina de Naciones Unidas para las Cuestiones Humanitarias en los Territorios Palestinos Ocupados [http://www.ochaopt.org/]

*in situ*, de manera artesanal, con componentes que se introducen de contrabando, y suelen ser lanzados por diversos grupos, fuera del control de Hamas. En unos años, estos proyectiles han ampliado su capacidad y si antes sólo alcanzaban un par de kilómetros ahora golpean las ciudades de Sderot y Ashkelón, y el temor es que alcancen la industrial Ashdod, a 30 kilómetros. También han aumentado su poder letal que, aunque sigue siendo muy inferior al de cualquier misil israelí, ha provocado algunas muertes.

## El escenario palestino

Un elemento clave en el momento actual del conflicto es la situación política que viven los palestinos. Se trata de una crisis política múltiple que tiene como colofón una división que ahonda su debilidad.

1. El primer elemento a tener en cuenta es la grave crisis política e institucional de la Autoridad Palestina. Si la crisis de Oslo desde finales de 2000 fragilizó a la ANP, el boicot internacional en 2006 y la fractura de junio 2007 la sumieron en un declive absoluto. En las condiciones actuales la ANP funciona bajo mínimos, a lo que se añade un grave retroceso democrático. La Presidencia ha acaparado competencias del Ejecutivo sin contar con aparato administrativo para su labor. El Consejo Legislativo Palestino está paralizado: no se puede reunir, sus miembros están incomunicados entre Cisjordania y Gaza,y 48 diputados están detenidos por los israelíes. El poder judicial se ha visto intervenido en el enfrentamiento entre Gaza y Ramala, lo que ha incidido en su funcionamiento. En los dos enclaves se han restringido los espacios de libertad y de derechos: se intenta controlar a la sociedad civil y se reprime a manifestantes críticos y opositores (por ejemplo el 12 enero 2008 con motivo de la visita del presidente Bush).

Cabe preguntarse la función actual de la ANP. No hay que olvidar que la ANP no es un Estado sino una entidad interina que fue creada en el marco de Oslo (sin soberanía y con ocupación). Hoy la ANP paga salarios y tiene una función esencialmente policial y de control, para lo que dedica un tercio de su presupuesto. Su actual capacidad de proveer servicios o de proteger a la población es muy limitada. Sus críticos señalan que se ha convertido en funcional para el nuevo momento de ocupación (controla población), lo que explica la razón misma de Annapolis: el rescate israelí y estadounidense de la ANP. A esto se añade que últimamente sólo representa a una parte de los palestinos de los territorios ocupados. Por ello se han elevado voces, como la del profesor de Ciencia Política de la

Universidad de Bir Zeit, Ali Jarbawi, que reclaman la disolución de la ANP, el retorno a una dirección política panpalestina sin competencias de gestión mientras carezca de soberanía, lo que obligaría a Israel a asumir sus responsabilidades como ocupante.

La situación del presidente Mahmud Abbas no es sencilla. Aceptó participar en Annapolis a pesar de la oposición y el escepticismo de la opinión pública y por el momento los resultados son escasos, lo que acentúa su debilidad. Por otra parte ve peligrar su legitimidad cuando se pliega a las presiones externas (Estados Unidos, Israel) que quieren evitar un diálogo interior palestino. La división pone en cuestión su representatividad y su capacidad de interlocución. Gran parte del problema de la ANP y de la OLP deriva de la situación de Fatah. La principal organización de la OLP se ha desarticulado a lo largo de Oslo, dividiéndose en facciones, perdiendo cualquier forma de funcionamiento coherente y disciplina interna, y ha alimentado el clientelismo. En Gaza, Fatah se disolvió en la ANP; en Cisjordania, se operó una disgregación en múltiples estructuras locales, clánicas, rivales y sin dirección centralizada, dando lugar a facciones armadas no controladas (como las Brigadas de los Mártires de al-Aqsa). Asimismo en su seno hay elementos que consideran la presión internacional útil para imponerse sobre Hamás.

*El proceso de Oslo infligió un duro golpe a la OLP; se debilitó desde el punto de vista organizativo y como estructura unitaria y de dirección política*

2. Un segundo problema es el papel actual de la OLP. Desde finales de los años sesenta la OLP encarnó los objetivos de liberación nacional de los palestinos y fue internacionalmente reconocida como la organización representativa de este pueblo. La unidad de la OLP, a pesar de su pluralidad interna, le daba toda su legitimidad para optar por diferentes estrategias, para resistir o para negociar. El proceso de Oslo infligió un duro golpe a la OLP; se debilitó desde el punto de vista organizativo y como estructura unitaria y de dirección política en beneficio de la ANP. Si durante el proceso de paz, la ANP, presidida por Arafat, se mantuvo en cierta manera como una prolongación de la OLP, ya no es el caso en la actualidad. Con la ruptura de 2007 se ha operado también una desconexión con el Movimiento de Liberación Nacional Palestino (Fatah). La división entre Hamás y Fatah tiene un impacto directo en la OLP, paralizándola y acentuando su ausencia en el debate. Ilustración de este bloqueo y de la falta de consenso es que todas las facciones en las más altas instancias de la organización, excepto Fatah, han pedido sin éxito condicionar cualquier diálogo con Israel al cese de la violencia, pero la ANP y el presidente Abbas hacen oídos sordos.

3. Hamás es un hecho que ni la OLP ni cualquier otro actor pueden obviar y que tiene visos de permanencia en el escenario político palestino. Ni la presión de Israel, ni el aislamiento ni las sanciones impuestas por la comunidad internacional han doblegado esta organización. Al contrario, los sondeos de opinión muestran un progresivo deterioro de la imagen de Abbas y de la ANP, mientras se mantiene y se incrementa el apoyo a Hamás (Palestinian Center for Policy and Survey Research, 2008), lo que no impide que la presión internacional fragilice a los pragmáticos de Hamás y favorezca a los más radicales.

Hamás ha vivido en los últimos años un cambio programático muy interesante, reforzando sus componentes nacionalistas y pragmáticos, a los que se presta insuficiente atención y cuyo conocimiento es imprescindible para entender sus posiciones actuales. Aunque se tienda con excesiva facilidad a hacer comparaciones, Hamás no sigue una estrategia como la de Hizbullah. En estos últimos meses Hamás ha dejado claro sus objetivos a corto y mediano plazo. Haniye está dispuesto a negociar con la ANP de Abbas, sin condiciones previas, con el objeto de alcanzar un acuerdo unitario pero sin renunciar a los resultados electorales (quien se niega a ello es Abbas). Quiere tener la posibilidad de gobernar Gaza. Se ha mostrado asimismo dispuesto a negociar un alto el fuego y un acuerdo con Israel, comprometiéndose a impedir el lanzamiento de misiles si Israel cesa de hostigar. Finalmente Hamás quiere que se le reconozca como interlocutor palestino imprescindible (por ejemplo, en el caso de la frontera con Egipto, Hamás es partidario de un acuerdo fronterizo tripartito ANP-Egipto-Hamás).

4. Resulta muy difícil imaginar un acuerdo de paz sin una recomposición previa de la unidad palestina. El enfrentamiento y la división intrapalestina minan el apoyo internacional a los palestinos, reducen la presión sobre el Israel ocupante y permiten profundizar la ocupación en Cisjordania. A todas luces parece evidente que, previo a las negociaciones, es necesario un acuerdo intrapalestino (sobre la base de los acuerdos de El Cairo de 2005 y de la Meca de 2007), un retorno a la legalidad y una reforma de la OLP. Fatah insiste en la necesidad inmediata de nuevas elecciones. La izquierda en cambio propone el establecimiento de un nuevo gobierno provisional, la reunificación de Cisjordania y Gaza, nuevas elecciones, el respeto a la democracia y la necesidad de garantías de la comunidad internacional. Muchos analistas palestinos insisten en la necesidad de una reforma o incluso refundación de la OLP. Sin embargo los intentos en esta dirección, como la iniciativa yemení (marzo de 2008) de diálogo entre Fatah y Hamas, han sido obstaculizados y criticados por Israel y Estados Unidos.

## Los dilemas de Israel en Gaza y ante su futuro

Desde principios de los noventa la estrategia israelí ha estado dirigida a conservar lo esencial de lo adquirido en cuarenta años de ocupación. Para ello requiere un oponente débil y así ha fomentado su división (en Oslo[7], con la ANP, con el enfrentamiento entre Fatah y Hamás, separando Gaza de Cisjordania…). Necesita proseguir con la ocupación para tener ventaja en las negociaciones y legalizar lo adquirido con el menor coste político y económico posible. Hoy esto pasa por instalar un "pseudo Estado palestino" pero incapacitando a los palestinos para ser actores políticos plenos. Israel necesita un vecino palestino dócil y la eliminación de cualquier riesgo potencial (Hamás).

El primer ministro Olmert, siguiendo con la estrategia de su predecesor y mentor Ariel Sharon, está interesado en una fórmula de ocupación indirecta, evacuando los enclaves palestinos y contando con una ANP que se encargue del control interno. Sin embargo su margen de maniobra es escaso, tanto por la coalición de Gobierno que le apoya, como por las resistencias de diversos sectores de poder (militares, colonos, derecha religiosa). El principal escollo a su plan es el Gobierno de Hamás en Gaza y por ello busca su debilitamiento presionando a la población para que se subleve. El cerco y las incursiones militares periódicas sobre Gaza se justifican formalmente por la persistencia de los misiles, pero en primer lugar son medidas orientadas a doblegar al Gobierno de Hamás. En todo caso, estas medidas han abocado a Israel a una situación complicada.

*Desde principios de los noventa la estrategia israelí ha estado dirigida a conservar lo esencial de lo adquirido en cuarenta años de ocupación*

Israel no tiene una solución ni un proyecto claro para su problema con Gaza. El mantenimiento del *statu quo* actual (cerco, ofensivas periódicas) es difícil y genera críticas internacionales; la población israelí está cansada, cunde la sensación de vulnerabilidad, además de generar víctimas en las dos partes. Por ejemplo inmediatamente tras la ofensiva israelí sobre Gaza en marzo de 2008 se produjo un atentado contra civiles israelíes en Jerusalén, lo que no ocurría desde hacía varios años. Se plantea así un dilema para Israel (Brom, 2008). Una opción sería reocupar Gaza para evitar el lanzamiento de proyectiles e impedir el abastecimiento de armas vía contrabando, pero esencialmente la finalidad sería derrocar a Hamás. Esta posibilidad tendría un alto coste militar y supondría la obligación de atender las necesidades de la población. Una variante de esta reocupación sería implicar a terceros (establecer un mandato internacional). La segunda opción es negociar un cese del fuego con Hamás. Si bien esto resulta de interés para las dos partes por razones diferentes, tendría consecuencias en otras dimensiones como la

7 Según Mustafá Barghouthi (2007), Oslo respondió a una estrategia israelí para romper la lógica de la Conferencia de Madrid (participación de palestinos de los Territorios Palestinos Ocupados, representantes de la resistencia civil del interior) y negociar con una OLP débil, dividiendo a los palestinos.

ruptura del boicot internacional por su propio inspirador y debilitaría a la ANP de Abbas. En Israel cada vez hay más partidarios de una negociación con Hamás, cuestión sobre la cual la opinión pública (entre el 45 y 60%) es más favorable que los políticos. Pero asimismo algunos temen que una tregua sirva a Hamás para fortalecerse (al igual que Hezbollah entre 2000 y 2006). Ambas opciones tienen altos costes. Esta cuestión no es ajena a un debate más amplio sobre seguir con la dinámica actual (extensión de la ocupación mientras sea posible, posición de la derecha y de Ehud Barak, ministro de Defensa), o fijar ya un remedo de Estado palestino (postura de Sharon y Olmert). Hay que señalar que entre los israelíes son minoritarios los que quieren una anexión total de los territorios ocupados así como los que quieren una retirada total; en cambio la mayoría es partidaria de un Estado palestino limitado y que responda a los intereses de Israel.

Un hecho muy interesante que ha cristalizado en torno a Annapolis es su puesta en relación con el debate sobre uno o dos Estados. El propio gobierno israelí plantea el riesgo de que se haga tarde para una solución basada en la fórmula de dos Estados (Ha'aretz, 28 de noviembre 2007) y por ello el destino de Israel y su identidad judía dependen de la pronta materialización de un Estado palestino. O hay un Estado palestino en breve o será irremediable un Estado único a medio plazo (con apartheid interno o de naturaleza binacional). El planteamiento de la cuestión en estos términos, aunque sea a modo de espantajo, resulta de especial interés porque acerca el debate al fondo mismo del conflicto: la naturaleza del Estado de Israel.

## Los actores internacionales

El tercer pilar del conflicto lo conforman los actores externos. Con sus diferentes capacidades de influencia sobre los actores directos, han sido elementos relevantes en el proceso de Oslo. En los acontecimientos recientes también han desempeñado un papel clave, si bien en una dirección novedosa: han tomado partido por la opción israelí, imponiendo sanciones y condicionando políticamente la ayuda, y promoviendo o legitimando la iniciativa de Annapolis.

El actor externo clave en el conflicto sigue siendo Estados Unidos, principal valedor de Israel en lo económico, militar y político-diplomático. Durante el proceso de Oslo fue el único actor externo aceptado por Israel. Tras la crisis del 2000 y con la llegada de los republicanos a la Casa Blanca, Israel contó con su beneplácito para las políticas unilaterales. En 2002 Estados Unidos promovió una cierta concertación con otros actores relevantes en el Cuarteto. Desde entonces asume la necesidad de creación de un Estado palestino,

pero tal y como lo concibe Israel (recortado, tutelado). La iniciativa de Annapolis puede interpretarse como un giro realista, en línea con las recomendaciones del Informe Baker-Hamilton sobre Irak (2006), sin por ello renunciar a seguir apoyando a Israel en sus principales posiciones.

Los demás actores externos, la Unión Europea, la ONU o los países árabes, están presentes desde hace décadas pero su voluntad de actuar y su capacidad de incidir han sido desiguales. En Oslo fueron relegados casi exclusivamente a la función de proveer de ayuda a la ANP. Con el tiempo esta ayuda se convertirá en una pieza clave de la supervivencia de la ANP. Sin embargo la persistencia de la ocupación terminará pervirtiendo esa ayuda (al financiar el incumplimiento de las obligaciones del ocupante y reponer lo destruido), ahondando en la dependencia y priorizando lo humanitario sobre el desarrollo.

*En Israel cada vez hay más partidarios de una negociación con Hamas, cuestión sobre la cual la opinión pública es más favorable que los políticos*

Con la crisis de Oslo y tras varios intentos fallidos encaminados a desactivar los enfrentamientos y retomar negociaciones, tomará cuerpo una iniciativa de concertación de los actores externos, el conocido como Cuarteto de Madrid (abril de 2002) que reúne a Estados Unidos, el Secretario General de Naciones Unidas, la Unión Europea y la Federación Rusa. El Cuarteto intentará que palestinos e israelíes se comprometan con un plan encaminado a retomar las negociaciones con el horizonte puesto en un Estado palestino (Hoja de Ruta, 2003). Sin embargo la concertación de los actores externos en este marco no va a significar un aporte sustancial en materia de multilateralismo eficaz. El Cuarteto ha consistido más bien en un mecanismo multilateral de control de unas negociaciones bilaterales (y por lo tanto asimétricas) y sin las garantías que debían abocar a las metas fijadas por el propio Cuarteto (Musu, 2006). El incumplimiento por las partes no ha acarreado ninguna sanción. En suma, el Cuarteto ha sido un experimento de multilateralismo poco eficaz al no contar con el compromiso de las partes y situarse fuera del marco de proceso de paz real. Incluso el Cuarteto ha debilitado la acción internacional en el proceso de paz, al acordar más tarde las sanciones sobre la ANP cuando no lo hizo sobre Israel por sus incumplimientos.

Del mismo momento que el Cuarteto data la iniciativa de la Liga Árabe (Beirut, 2002), reiterada en varias ocasiones posteriores, por la cual se propone una plena normalización de las relaciones entre los países árabes e Israel a cambio de la retirada total de las zonas ocupadas en 1967. La propuesta no ha sido respondida por Israel y no ha concitado el apoyo de Estados Unidos.

En 2006 y 2007, las sanciones y el condicionamiento político de la ayuda van a acarrear una importante perdida de credibilidad a la

comunidad internacional en la región. Sin embargo su papel sigue siendo imprescindible. Especialmente grave ha sido el deterioro de la confianza de los palestinos en la Unión Europea. Durante esta crisis no presentará una postura coherente e independiente: si bien algunos países cuestionaron las sanciones y la validez de la Hoja de Ruta, y otros apoyaron verbalmente el gobierno de unidad palestino, la negativa de algunos Estados miembros (Reino Unido, Alemania) hizo fracasar las iniciativas autónomas europeas (Álvarez-Ossorio, 2008: 189-206). Muy pocos miembros de la Unión Europea han sido capaces de entender los cambios ocurridos en el seno de Hamás y se ha impuesto el discurso de Israel y de Estados Unidos en un grave seguidismo acrítico y de consecuencias funestas. A esto se suma el espaldarazo europeo a Annapolis y a la continuación de la lógica de Oslo.

La fijación internacional contra Hamás constituye un problema serio. El Gobierno de Hamás representa el primer caso en que una organización ligada a los Hermanos Musulmanes accede al poder por la vía democrática en un país árabe y esto tiene implicaciones regionales. La negativa estadounidense de aceptar a Hamás es un aviso a los demás partidos islamistas de la región. En realidad demuestra que se renuncia al reconocimiento y al diálogo con los actores políticos reales y es una torpeza política que los arroja en brazos de otros actores regionales. En 2003 Estados Unidos presionó a la Unión Europea para que incluyera a esta organización en su lista de organizaciones terroristas. Desde entonces la Unión Europea está secuestrada en la lógica estadounidense e israelí.

La actitud de la comunidad internacional no es sólo de pasividad, acarrea responsabilidades. Primero porque trata con normalidad a un Estado con un largo historial de incumplimientos y violaciones del derecho internacional. Segundo, porque ni siquiera asume sus obligaciones en materia de protección o a la hora de hacer cumplir el derecho internacional humanitario a terceros. Por ejemplo, los signatarios de las Convenciones de Ginebra se comprometen no sólo a cumplir sino también a hacer cumplir sus estipulaciones. Así lo recordó la Corte Internacional de Justicia en su dictamen sobre la ilegalidad del muro en Cisjordania (julio de 2004). La resolución del conflicto no puede ser dejada en manos exclusivas de Israel, la ANP de Abbas y Fayyad y Estados Unidos; es fundamental una intervención de la comunidad internacional que equilibre las asimetrías y vele por el cumplimiento del derecho. El primer paso para ello debería quizás ser la promoción del diálogo interpalestino (Khatib, 2008).

Las incertidumbres y el deterioro de la situación han llevado a barajar otras posibilidades de intervención internacional. Es el caso del despliegue de una fuerza internacional en Palestina. A finales de

2007, Estados Unidos planteó un despliegue militar de la OTAN en Gaza para garantizar la seguridad interna; propuesta que obviamente fue rechazada por Hamás. Otra opción es el establecimiento de un "mandato internacional sobre Palestina" durante varios años, idea planteada tanto del lado palestino (Eyad Saraj) como israelí (Yossi Sarid, Shlomo Ben Ami), que diera protección a los palestinos, evitara una guerra civil y permitiera la construcción de instituciones democráticas. Pero cabe preguntarse sobre qué territorio y qué se haría con los colonos.

**El riesgo de normalizar la injusticia**

*Estados Unidos presionó a la Unión Europea para que incluyera a Hamás en su lista de organizaciones terroristas. Desde entonces la Unión Europea está secuestrada en lógica estadounidense e israelí*

Con cierta perspectiva, lo ocurrido en el período de negociaciones entre 1993 y 2000 difícilmente puede ser considerado un verdadero proceso de paz. La lógica de Oslo y los acuerdos interinos dieron pie a una "paz hegemónica" que privilegió a los israelíes, dividió y debilitó a los palestinos y, en vez de generar las bases de una solución, agudizó los problemas, generó más violencia, alimentó la inestabilidad y permitió que Israel consolidara sus posiciones. Los años posteriores de unilateralismo israelí complicaron aún más la situación. Ahora se intenta imponer un "Estado provisional", con una ANP que representa a parte del pueblo palestino mientras se margina a Gaza.

Se insiste mucho, con optimismo, en que los sondeos y las encuestas ponen de relieve que las opiniones públicas de Israel y de Palestina no quieren mantener el actual *statu quo* y aceptan la fórmula de dos Estados. Y que incluso van más allá que en 1993: los israelíes aceptan un Estado palestino y negociaciones con Hamás y los palestinos aceptan compromisos territoriales (como los intercambios) teniendo como punto de partida las fronteras de 1967. Pero este optimismo no puede dejar de lado la profunda incompatibilidad de posiciones en otros temas claves, como el futuro de los refugiados, Jerusalén o las políticas hegemónicas en Israel, lo que recuerda que el conflicto no se limita al autogobierno en un territorio.

Hay riesgos objetivos de deterioro de la situación. La reocupación israelí de Gaza sería catastrófica. Asimismo, el cansancio, la desesperación y la ira de la población pueden desembocar en nuevas revueltas, a modo de tercera intifada que abriera la puerta a una guerra civil Sin embargo cualquier "avance" o "éxito" en la vía de Oslo-Annapolis sólo puede dar pie al pesimismo. Un proceso de paz no puede ser un "proceso de imposición del proyecto del ocupante", poniendo de lado el derecho internacional y los derechos fundamentales. Y en la actualidad hay un riesgo claro de legitimar la ilegalidad y de legalizar la perpetuación de la ocupación.

Algunos analistas han puesto de relieve que en un conflicto tan asimétrico, la vuelta a las negociaciones y la posibilidad realista de resolución del conflicto depende de un cambio en la relación de fuerzas entre las principales corrientes ideológicas israelíes (modernistas globalizadores, nacional-proteccionistas). Los últimos hechos ponen en evidencia que la dimensión intrapalestina es tan fundamental como la intraisraelí; la persistencia de la división o la reconstrucción de la unidad palestina serán factores determinantes para la evolución de la situación. Asimismo, el tercer pilar, los actores internacionales, desempeña un papel trascendental: o siguen reforzando la estrategia de los ocupantes o asumen un papel independiente y constructivo que facilite un arreglo justo.

Resulta difícil vislumbrar una salida. Los palestinos se enfrentan a la disyuntiva de la unidad o la división, de la resistencia o de la negociación en condiciones desventajosas. Israel tiene que optar por romper el statu quo o seguir con su proyecto colonial. La comunidad internacional encara el dilema de contribuir a legalizar una injusticia o de ser garante de una resolución justa y duradera. Sin embargo merece la pena recordar que éste es un conflicto político y que todo conflicto político tiene solución. Quizás el fracaso de las diversas iniciativas y la dinámica actual requieran un enfoque diferente y revisar algunos principios de partida. Y en este campo la comunidad internacional tendría mucho que hacer.

## Referencias bibliográficas


Álvarez-Ossorio, I. (2008) "España ante el gobierno de Hamás" [Internet], *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 79-80, 2008, pp. 189-206. Disponible desde <http://www.cidob.org/es/content/download/6539/65437/file/alvarez_79_80.pdf>

Álvarez-Ossorio, I. e Izquierdo, F. (2007) ¿Por qué ha fracasado la paz? *Claves para entender el conflicto palestino-israelí*. Madrid, Los Libros de la Catarata, (segunda edición)

Barghouthi, M. (2007) *Permanecer en la montaña. Conversaciones sobre Palestina*. Barcelona, Icaria

Brom, S. (2008) *The real choice: ceasefire or reoccupation of Gaza* [Internet], INSS Policy Brief nº10, 12 de marzo de 2008. Disponible desde <http://www.inss.org.il/publications.php?cat=21&incat=&read=1691>

Consejo de Derechos Humanos (2006) *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian Territories occupied since 1967* [Internet],, A/HRC/2/5, 5 de septiembre de 2006. Disponible desde <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/f2db6d6e235dea12852571f40052dec8!OpenDocument>

De Soto, Á. (2007) "End of Mission Report, 5 May 2007" [Internet], publicado en *The Guardian*, 13 de Junio de 2007. Disponible desde <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReport.pdf>

Elshobaki, A., Hroub, K, Pioppi, D. y Tocci, N. (2008) *Domestic change and conflict in the Mediterranean: the cases of Hamas and Hezbollah* [Internet], Euromesco Paper 65, enero de 2008. Disponible desde <http://www.euromesco.net/images/65eng.pdf>

FRIDE (2006) "Europa y la democracia Palestina" [Internet], en *Democracia "en contexto"*, núm. 01, marzo de 2006, Disponible desde <http://www.fride.org/descarga/BGR_EUDemoPal_ESP_mar06.pdf>

Gisha, *Disengaged Occupiers*. The Legal Status of Gaza [Internet], Report, enero de 2007. Disponible desde <http://www.gisha.org/UserFiles/File/Report%20for%20the%20website.pdf>

Grinberg, L.(2008) *Imagined Peace*, *Discourse of War: The Failure of Leadership, Politics and Democracy in Israel*, 1992-2006, Tel Aviv, Resling Publishing.

Halevi, I. (2008) "Anatomie de la crise politique en Palestine", en *Revue d'Etudes Palestiniennes*, número 106

International Crisis Group (2008), *Ruling Palestine I: Gaza under Hamas* [Internet], Middle East Report 73. Amman, 19 de marzo de 2008. Disponible desde <http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=3350&tid=5341&type=pdf&l=1>

International Crisis Group (2007a), *Inside Gaza: the challenge of clans and families* [Internet], Middle East Report 71. Amman, 20 de diciembre de 2007. Disponible desde <http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=3246&tid=5234&type=pdf&l=1>

International Crisis Group, (2007b) *The Israeli-Palestinian conflict: Annapolis and after* [Internet], Middle East Briefing 22, 20 de noviembre de 2007. Disponible desde <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=login&ref_id=5174>

International Crisis Group (2006) *Palestinians, Israel and the Quartet: Pulling back from the brink* [Internet]. Middle East Report, 54, junio de 2006. Disponible desde <http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=2407&tid=4171&type=pdf&l=1>

International Federation For Human Rights (FIDH) (2006) *Failing the Palestinian State, punishing its people: the impact of the economic strangulation on human rights within the Occupied Palestinian Territory* [Internet], Report 459, París, octubre de 2006. Disponible desde http://www.fidh.org/IMG/pdf/tporapport1910.pdf

Khatib, G. (2008) "There is a Clear Alternative" [Internet], *Bitterlemons*, 31 de marzo, 2008. Disponible desde <http://www.bitterlemons.org/previous/bl310308ed13.html#pal1>

Musu, C. (2006) The Madrid Quartet: an effective instrument of multilateralism?, en Nathanson R. and Stetter S. (eds.), The Monitor of the EU-Israel Action Plan, IEPN – Israeli European Policy Network, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin/Tel Aviv

Nashashibi, K. (2007) "A year of decline: the financial and institutional status of the Palestinian Authority" [Internet], *OCHA Special Focus, Occupied Palestinian Territory*, abril de 2007. Disponible desde <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/99818751a6a4c9c6852560690077ef61/75721616214b1c45852572cf00499501!OpenDocument&Click=2c46fa35894a379485256458006b67cb/$Body/0.8506>

Oxfam International (2007) *Poverty in Palestine: the human cost of the financial boycott* [Internet]. Oxfam Briefing Note, abrill de 2007. Disponible desde <http://oxfam.intellidirect.com/e/d.dll?m=235&url=http://www.oxfam.org/en/files/bn070413_palestinian_aid_boycott.pdf/download>

Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR) (2008), *Palestinian Public Opinion Poll No 27* [Internet], 13-15 de marzo de 2008. Disponible desde <http://www.pcpsr.org/survey/polls/2008/p27e1.html>

Palestinian Center on Human Rights (2007) *Black days in the absence of justice: Report on bloody fighting in the Gaza Strip from 7 to 14 June 2007* [Internet], Gaza. Disponible desde < http://www.pchrgaza.org/files/Reports/English/pdf_spec/Gaza%20Conflict%20-%20Eng%209%20october..pdf>

Rouhana, N. "Israel's palestinians speak out" [Internet], *The Nation*, 11 de diciembre de 2007. Disponible desde <http://www.thenation.com/doc/20071224/rouhana>

Sayigh, Y. (2007) "Hamás y el fracaso palestino" [Internet], en *La Vanguardia*, 4 de julio de 2007 Disponible desde <http://www.lavanguardia.es/premium/publica/publica?COMPID=51369575206&ID_PAGINA=22088&ID_FORMATO=9&turbourl=false<

Scobbie, I. "¿Está aún ocupado el territorio de Gaza [Internet], *Migraciones Forzadas*, 26, marzo de 2007. http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4950.pdf

Shamir, J. (2007) *Public opinion in the Israeli-Palestinian conflict. From Geneva to disengagement to Kadima and Hamas* [Internet], Washington, Peace Works, United States Institute for Peace, junio de 2007. Disponible desde <http://www.usip.org/pubs/peaceworks/pwks60.pdf>

# China y su papel en África

*Xulio Ríos.*

*Director del Igadi y del Observatorio de la Política China (Casa Asia – Igadi)*

La irrupción de China en el continente africano como un actor económico y político de primer nivel está generando una viva controversia internacional. Se teme que el pragmatismo desprovisto de sensibilidad social y ambiental que ha caracterizado su vertiginoso proceso de desarrollo en las tres últimas décadas, pudiera extender también sus sombras al continente africano, desperdiciando una nueva oportunidad para que este pueda afrontar sus carencias más estructurales (Gaye, 2006).

El aumento de la presencia de China en África, al igual que en otras partes del mundo, es consecuencia directa del incremento exponencial de las posibilidades de desarrollar una diplomacia basada en capacidades económicas antes inexistentes, susceptible de competir con los más importantes actores internacionales, acostumbrados a actuar en determinadas áreas sin apenas rivales estratégicos de consideración. Las necesidades del crecimiento chino obligan a Pekín a procurarse nuevos mercados (Servant, 2005). La economía es la clave que anima la diplomacia china en todo el mundo y el factor que le permite incrementar de forma sustancial su influencia política, circunstancia que provoca sentimientos y percepciones contradictorios en otros países.

El primer efecto del aumento de la presencia china en África está relacionado con la renovación de su propia acción diplomática, hoy claramente alejada de las diatribas de los años sesenta y setenta del siglo pasado cuando Pekín soñaba con liderar la rebelión del Tercer Mundo, agrupado en torno a la conferencia de Bandung (1955). No es que China llegue ahora a África. Ha estado en el continente con otra intensidad, otros objetivos, otras formas, ciertamente más ideologizadas e inmersas en el juego de equilibrios de la Guerra Fría. Pero ahora, su desarrollo económico le permite presentarse en África como un país fuerte y poderoso, que opta por incrementar desde aquí su propia capacidad estratégica global.

La ausencia de pasado colonial es un factor de legitimidad histórica importante que se debe reconocer y que sirve a los dirigentes chinos el argumento perfecto para proponer una asociación estratégica con el continente africano que tiene su antecedente más inmediato en la política de no-alineamiento del mundo bipolar. El fomento de la cooperación Sur-Sur y la defensa de la multipolaridad son aspectos de un mismo posicionamiento y que abundan en la no injerencia y en la neutralidad como baluartes de una relación por la que China ha venido apostando desde el triunfo de la revolución de 1949, animada por la solidaridad anticolonialista y el antiimperialismo, objetivos que han estado muy presentes en la trayectoria revolucionaria del propio Partido Comunista de China (PCCh). Esos atributos están muy presentes en el discurso africano de China con el objeto de poner en valor un compromiso que viene de lejos y que ahora se quiere actualizar sin alterar la naturaleza de la alianza: aquella solidaridad del pasado debe servir para promover el mutuo desarrollo y la confianza política.

*La ausencia de pasado colonial, la cooperación Sur-Sur y la defensa de la no injerencia son las bases del posicionamiento chino en África*

Si la política africana de China es una oportunidad para plasmar un nuevo modelo de desarrollo basado en la igualdad y en la confianza reciproca, o simplemente una nueva aventura colonial de la que África difícilmente podrá beneficiarse, es la principal cuestión sometida a debate y probablemente necesitaremos no sólo evidencias empíricas, que podremos encontrar en sentido afirmativo y negativo, sino también algo más de tiempo para llegar a conclusiones contundentes y claras.

## La actual política africana de China

Las razones que hoy motivan el interés de China por África se pueden resumir en tres variables principales: garantizar el acceso a los recursos energéticos y determinadas materias primas, necesarias para asegurar el intenso ritmo de crecimiento de su economía; abrir mercados a sus productos y sus empresas; aumentar su influencia

política directa y, al mismo tiempo, reforzar los vínculos con los países africanos para ampliar el nivel de cobertura y respaldo de sus puntos de vista o de sus funcionarios en los organismos internacionales y sus estructuras orgánicas.

En el orden político, los instrumentos de los que se vale la diplomacia china en África son dos. En primer lugar, las visitas de Estado, organizadas a modo de grandes giras y en las que acostumbran a participar las máximas autoridades. A comienzos de 2007, por ejemplo, el presidente Hu Jintao visitó ocho países africanos (Camerún, Liberia, Sudán, Zambia, Namibia, Sudáfrica, Mozambique y las Seychelles), multiplicando los acuerdos comerciales y anunciando la anulación de deuda (15 millones de dólares adeudados por Liberia, por ejemplo, ó 7,9 millones de dólares de Zambia), donativos para la reconstrucción de zonas afectadas por desastres, construcción de escuelas, hospitales, centros agrícolas, etc. En Mozambique, un país donde los intereses agrícolas son muy importantes, ha construido un centro de conferencias internacionales, inmuebles de oficinas para el Parlamento, el edificio del Ministerio de Asuntos Exteriores y varias fábricas textiles. Cada gira de un alto dirigente supone un mensaje secundado por múltiples compromisos prácticos de diversa naturaleza (Radio France International, 2007).

En segundo lugar, la creación formal de espacios de diálogo con encuentros institucionalizados al máximo nivel que ha cristalizado en el Foro de Cooperación China-África, inaugurado en 2000, y en el que reúne a la práctica totalidad de los países africanos, a excepción de aquellos que reconocen a la República de China o Taiwán (Hifang, 2006). Esta cumbre se reúne cada tres años. La última se celebró en noviembre de 2006 en Pekín, coincidiendo con el cincuenta aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas con África (Egipto) y sirvió para evidenciar con toda nitidez la fuerza de la ofensiva china y la importante atención que a ella prestan los líderes africanos. Con independencia de declaraciones y planes de acción aprobados en estos foros, acompañados siempre de anuncios de condonación de deuda y programas de diverso contenido, la insistencia en establecer una asociación de nuevo tipo es el eje discursivo clave de las autoridades participantes.

En el orden económico, las cifras que reflejan el incremento del comercio sino-africano no dejan lugar a dudas respecto al éxito de la estrategia de Pekín, asentada en dos pilares esenciales: primero, la diplomacia petrolera; segundo, la creciente presencia de sus empresas. La producción petrolera africana ha aumentado un 25% en lo que va de nuevo siglo y representa más del 12% de la producción mundial actual. Lamentablemente, por el momento, ese crecimiento no se ha traducido en una mejora de las condiciones de vida de la

población de los principales países productores (Nigeria, Argelia, Sudán o Angola), lo cual parece que no vaya a abordarse *motu proprio*. En materia de reservas, el continente africano abrigaba a finales de 2005 en torno al 9,7% de las reservas mundiales probadas de petróleo, pero sólo dos países acaparaban el 65% de dichas reservas: Libia y Nigeria.

China es importadora de petróleo desde 1993 y necesita diversificar al máximo sus fuentes de aprovisionamiento, especialmente en aquellos entornos en los que puede acceder al control de la producción. El consumo total de petróleo en 2007 ascendió a 346 millones de toneladas, de las cuales el 46,05% procede de la importación, siendo Angola su principal abastecedor africano (por detrás de Arabia Saudita y por delante de Irán, primer y tercer cliente, respectivamente). Entre 1998 y 2005, las importaciones chinas de petróleo africano se han multiplicado por nueve, pasando de 100.000 a más de 980.000 barriles diarios. El petróleo satisface la quinta parte de las necesidades energéticas de China, que depende en un 73% del carbón. La estrategia de implantación de las compañías petroleras chinas (la China National Petroleum Corporation, la CNOOC y la SINOPEC) procura adaptarse a las condiciones de cada país, obviando las circunstancias de crisis que pudieran condicionar la explotación y buscando una rentabilidad a largo plazo. La necesidad obliga. Así, formalmente, en Sudán, Angola, o Nigeria, Pekín rechaza cualquier tipo de implicación en los conflictos o tensiones internas (aunque no elude vender armas a Gobiernos en conflicto civil) y evita imponer condiciones políticas (salvo en lo que afecta al reconocimiento de Taiwán, hoy solo efectivo por parte de Swazilandia, Santo Tomé y Príncipe, Burkina Faso y Gambia). También hace oídos sordos a las exigencias de transparencia en la gestión de los fondos petroleros, tal y como reclaman a algunos países el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, suponiendo en tal caso y en la práctica una vía de escape importante para dichas autoridades.

*La relación de China con África se basa en la dependencia energética, aunque Pekín está presente también en los ámbitos cultural y diplomático*

La influencia de China es intensa en Sudán o Angola y es menor en Chad o en Nigeria. En Sudán, por ejemplo, absorbe el 60% de la producción petrolera. A lo largo de 2006, los intercambios con Jartum han alcanzado los 3.000 millones de dólares. El nombramiento de un enviado especial para la crisis de Darfur ha permitido cierto alivio en la presión internacional (que apuntaba directamente a los Juegos Olímpicos) por su complicidad con un régimen al que se le atribuye la responsabilidad por la muerte de 200.000 personas desde febrero de 2003 y dos millones de desplazados. Pero está lejos de significar un cambio de orientación sustancial en su praxis diplomática. Cabe señalar que Sudán es un país de una gran importancia estratégica, ya que es bisagra entre el mundo árabe y el África negra, y cuenta con importantes reservas de muchos minerales, entre ellos oro y diamantes. Su orientación islamizadora le enemistó con

Estados Unidos, quien ahora ve en China el rival que demora su estrategia de acoso y derribo del régimen de Jartum, en cuya capital construye su mayor embajada en África. Motivos humanitarios e intereses económicos y estratégicos distribuyen papeles entre buenos y malos, ambos escasamente comprometidos con la superación de la tragedia y sus víctimas. (Hery, 2003).

El objetivo central de la búsqueda de una mayor independencia energética se acompaña de otras políticas complementarias como préstamos bonificados preferenciales, proyectos empresariales mixtos o no, o ayuda directa (canalizada a través de cooperantes chinos). Se trata de una tupida red de acciones y mecanismos que tanto contribuyen a la adquisición de materias primas, minerales (cobre y cobalto en Zambia, carbón en Mozambique), alimentos, etc., como acompañan inversiones en el desarrollo de infraestructuras básicas en la práctica totalidad de los países africanos.

Las empresas chinas que se implantan en África se guían esencialmente por la satisfacción de oportunidades de negocio, actuando, en términos generales, conforme a criterios de mercado, pero los vínculos entre las grandes empresas públicas y el Gobierno chino son muy estrechos. En no pocas ocasiones, objetivos políticos y económicos caminan de la mano, lo cual brinda a las autoridades capacidades añadidas de influencia para mejorar la imagen de sus empresas y del propio país en el continente.

En el ámbito del comercio, la tecnología y las inversiones, China promueve diferentes fórmulas de cooperación con los países africanos, apoyándose en su amplia red de embajadas, cámaras de comercio y centros de promoción de las inversiones y el comercio. En paralelo, abre progresivamente el mercado chino a los países africanos, algunos de cuyos productos se benefician de la exención de tarifas aduaneras, o promueve la creación de zonas de cooperación económica y comercial en los propios países africanos. Por lo que respecta a las inversiones, el objetivo primordial se centra en la adquisición de yacimientos de materias primas y fuentes energéticas. En sus inversiones, China acostumbra a dar prioridad a la importación de material y de mano de obra propia para realizar aquellas actuaciones que considera básicas. Por otra parte, para facilitar las gestiones financieras, el gigante asiático cada vez está más presente en el sector bancario del continente, lo que también permite cubrir mejor las necesidades de financiación de África, aunque algunas voces denuncian la facilidad con que las entidades chinas conceden préstamos, sin tener en cuenta factores como las exigencias en materia ambiental o social de determinados proyectos. El Banco Europeo de Inversiones, por ejemplo, acusa a los bancos chinos de deslealtad por financiar proyectos en los que ellos habían trabajado con niveles de exigencia y rigor mucho mayores. El banco chino ICBC ha adqui-

rido el 20% del Standard Bank sudafricano, la inversión más importante de una sociedad china en el extranjero (5.460 millones de dólares), con el propósito de expandir su negocio, pero también de acompañar a sus clientes. Por otra parte, en julio de 2007, China creó un Fondo sino-africano dotado de mil millones de dólares para animar a las empresas chinas a invertir en África. El 75% de los contratos serán ejecutados por compañías chinas, el resto por entidades africanas.

El comercio bilateral China-África se ha expandido de forma muy rápida en los últimos cinco años, con un crecimiento interanual aproximado del 30%. En 2006 el monto total ascendió a 55.500 millones de dólares y podría llegar a 100.000 millones de dólares en 2010 (*La Jeune Afrique*, 2006).

*China presta su ayuda a los países africanos mediante la condonación de la deuda y la financiación de grandes obras*

En cuanto a la prestación de ayudas sin contrapartida, además de la condonación de deuda, Pekín tiende a centrarse en la financiación de obras emblemáticas, cuya viabilidad y cuyo mantenimiento futuro no siempre están debidamente garantizados. El 45% de la ayuda al desarrollo de China se dirige a África. Es difícil conocer la cifra exacta, pero algunas estimaciones hablan de una previsión de 8.000 millones de dólares para los próximos cinco años en este concepto.

El modelo chino de "cooperación pragmática" dice basarse en la no injerencia en los asuntos internos y en la neutralidad. En paralelo, su objetivo es el desarrollo y la prosperidad económica compartida, evitando fijar cualquier tipo de condicionante político y reservando a la soberanía de cada cual la adopción de reformas o la elección del modelo a seguir. De esta forma, su modelo no sólo está exento de mercantilismo exclusivista sino que además propone una asociación estratégica que tenga en cuenta los respectivos valores y ritmos y que resulte mutuamente beneficiosa para ambas partes. Esa "inhibición consciente" ha sido criticada en numerosas ocasiones por considerar que puede facilitar el inmovilismo en la región.

En suma, China multiplica sus iniciativas con el objetivo de crear las condiciones indispensables para facilitar la implantación de sus empresas en el continente y la exportación de sus productos. No sólo se trata de inundar los mercados con productos manufacturados a buen precio, algo habitual desde hace tiempo, sino de financiar grandes obras públicas que los Gobiernos africanos resuelven ejecutar a través de las propias empresas chinas, especialmente las relacionados con la construcción o las infraestructuras, que encuentran aquí un terreno ideal para calibrar la idoneidad de su propia industria. Las voces críticas, quejosas de su voracidad a la hora de ganar los concursos de obra pública, las acusan de competencia desleal, pero la ofensiva económica no parece encontrar freno. Los pro-

pios Gobiernos africanos consideran que esta invasión de China contribuye a dinamizar la economía. (Xinhua, 2007)

Esa combinación de intenso diálogo político, bilateral y multilateral, al máximo nivel, y la inmensa capacidad para invertir y hacerse presente en África, accediendo al control de fuentes de gran valor, refuerza progresivamente la presencia china en el continente.

Respecto a otros elementos que complementan la presencia china en África, hay que referirse a la cooperación militar, centrada esencialmente en la venta de armas y la formación de personal. China ha construido fábricas de armas en Sudán, Zimbawe o Mali y provisiona de material militar (desde aviones y helicópteros a artillería ligera o vehículos blindados) a numerosos países (Angola, Zimbawe, Sudán, Namibia, etc.), con independencia de que se encuentren o no en conflicto. En lo que respecta a la formación, China ha aprovechado las dificultades para acceder a la formación en las academias militares europeas ofreciendo una alternativa de capacitación militar en su propio territorio. Por otra parte, desde 2003 China participa en varias misiones de mantenimiento de la paz en territorio africano (Congo, Liberia, Sahara) y colabora con la Unión Africana en el despliegue de cascos azules en Darfur.

China, por último, presta gran atención a las relaciones culturales, fomentando, a diferencia de los países occidentales –mucho más timoratos y cicateros en este sentido-, un reconocimiento de la identidad cultural africana a través de la multiplicación de iniciativas culturales en su propio país y el fomento del intercambio, mediante la potenciación de su red de centros Confucio o la implantación de la primera estación de radio china en suelo africano, en Kenia, en febrero de 2006.

Todo ello encuentra, por otra parte, un soporte humano cada vez más extenso en la red de la diáspora china presente en el continente y que podría superar ya el millón de personas, aglutinada en torno a la actividad comercial que desarrollan los pequeños empresarios que se van agrupando en ciertos barrios (dando vida también aquí al fenómeno de los Chinatowns) donde deben defenderse, a veces, de las iras de los comerciantes locales, incapaces de hacer frente a su competencia. China tiene el proyecto de construir en África varias ciudades industriales integradas donde ubicará a sus empresas y su personal. África ofrece una oportunidad para aliviar la presión del empleo en China (tan solo en la República Democrática de Congo se crearán en los próximos cinco años, 40.000 puestos de trabajo para los chinos en el sector de las infraestructuras). Cabe imaginar que el número de ciudadanos chinos en África seguirá creciendo en los próximos años.

Hay, pues, una presencia pluridimensional y perfectamente visible, abarcando muy variadas formas de cooperación, e indicando que la voluntad de China en África no atiende sólo a los prioritarios intereses de sus firmas petroleras y comerciales, sino que es más profunda y contempla un enfoque integral de las relaciones con el continente, lo que supone un valor añadido que robustece la solidez de sus vínculos.

**Perspectivas**

¿Contribuirá la presencia china a estimular las oportunidades económicas y de desarrollo de África o reproducirá los viejos errores y políticas sesgadas de Occidente? ¿Contribuirá a fortalecer la soberanía y la democracia o, por el contrario, seguirá debilitando ambas? ¿Cómo puede afectar su presencia a la evolución de los conflictos en la zona?

*La asimetría y el protagonismo de las necesidades chinas caracterizan la relación económica entre el gigante asiático y el continente*

La demanda china de materias primas tiene como primer efecto beneficioso un aumento de los precios de venta y ello fomenta mayores disponibilidades económicas y crecientes facilidades para el desarrollo del comercio, alimentando el crecimiento. China compra materias primas a precios elevados y vende bienes de consumo a precios bajos (se diría de ésta que es una relación inversa a la tradicionalmente practicada por los países occidentales con África). Diferentes instancias internacionales acreditan que buena parte del crecimiento de África (6% en 2006) se debe al dinamismo de la presencia china. Los intercambios comerciales con China se han multiplicado desde 1995 hasta convertir la potencia asiática en el tercer socio comercial del continente por detrás de Francia y Estados Unidos. Unas 1.000 empresas están implantadas en África y la tendencia, en parte debida al aumento de los costes del transporte, es producir en el terreno tanto para este mercado como para acceder desde él al europeo.

Las hipotecas de la presencia económica china están relacionadas con una inversión muy condicionada por sus necesidades de extracción y comercialización de determinadas materias primas, que no se enmarca en un proyecto más amplio que tenga en cuenta una estruturación del desarrollo como conjunto. En ello debieran insistir mucho más las autoridades africanas. Por otra parte, la asimetría caracteriza los intercambios comerciales. Salvo en los casos de países productores de petróleo, el desequilibrio de la balanza comercial es la nota característica, lo que incide en el modelo de economías basadas en la explotación masiva de los recursos naturales, pero sin capacidad para crear valor y empleo añadidos que aseguren un desarrollo normal generador de riqueza y crecimiento sostenible (otra

vez, la relación comercial se basa en materias primas a cambio de productos manufacturados). En 2006 China decidió reducir los aranceles para más de 440 series de productos africanos, un paso importante pero aún insuficiente.

China dificilmente puede favorecer la diversificación de las exportaciones africanas ya que le interesan sobremanera las materias primas, inundando con sus manufacturas los mercados locales, lo que genera problemas de empleo y subsistencia en determinados sectores (textil, por ejemplo) en varios países (de Marruecos a Túnez o Madagascar) donde la competencia se vuelve insostenible. Muchas patronales y organizaciones sindicales denuncian la competencia desleal y promueven incluso la expulsión de los comerciantes chinos o denuncian las pésimas condiciones laborales que rigen en los proyectos chinos (los mineros de Zambia se han rebelado contra las escasas medidas de seguridad en el trabajo). China crea poco empleo en África, ya que buena parte de la mano de obra es originaria y la subcontratación es marginal. Pero es sensible a estas críticas y sabe que sus intereses se verán afectados si no reacciona adecuadamente. Quizás por ello se insiste cada vez más en alentar a las empresas a invertir en África y regionalizar aquí su producción, o a ser más selectivos a la hora de decidir qué personal experto debe ser objeto de expatriación para asegurar la viabilidad de determinadas explotaciones, pero apoyando el empleo local y no eludiendo las normativas.

Cerca de un millón de chinos viven o trabajan de forma estable en África, construyendo estadios, aeropuertos, vías de ferrocarril o carreteras, gestionando farmacias, salas de masaje o restaurantes. Su número es diez veces mayor que hace un lustro. Jóvenes empresarios chinos encuentran en África oportunidades accesibles, con una competencia débil o prácticamente inexistente, y los productos y servicios ofrecidos, de bajo precio, no admiten comparación. Los colectivos que vienen de la mano de las empresas se traen sus propios facultativos y sus cocineros. La integración no existe.

¿Garantiza la política económica que China aplica en África un desarrollo sostenible? China insiste en la complementariedad de las respectivas economías. Como señaló Hu Jintao durante su visita a Nigeria en abril de 2006: "África tiene ricos recursos y un gran potencial de mercado, mientras que China dispone de una experiencia modernizadora y unas técnicas prácticas que ofrecen vastas perspectivas a la cooperación bilateral" (Xinhua, 2006). Se demandan materias primas para sostener su crecimiento a cambio de capitales, productos y experiencia china en la transformación gigantesca de su economía. Esta cooperación, que implica transferencia de conocimiento en áreas de gran importancia como la agrícola o industrial, puede acelerar el desarrollo de ciertos sectores en África.

Los ámbitos donde se centra la política de ayuda al desarrollo son los siguientes: infraestructuras, agricultura, recursos humanos. En la cumbre de noviembre de 2006, China se comprometió a enviar a África 100 ingenieros agrónomos superiores, crear 10 centros pilotos agrícolas, construir 30 hospitales y ofrecer 300 millones de yuanes hasta 2009 para luchar contra el paludismo. Jóvenes voluntarios chinos son enviados a escuelas rurales de África y se han doblado hasta 4.000 las becas ofrecidas por el Gobierno chino a estudiantes africanos. Jacques Diouf, director general de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) anunció en Addis Abeba que la cooperación trilateral entre la FAO, China y África en materia agrícola ha logrado resultados efectivos. Diouf indicó que según un acuerdo firmado por el Gobierno chino y su organización, en los próximos cinco años, dentro del marco de la cooperación Sur-Sur, China proporcionará más de 3.000 especialistas en agricultura a este continente, la mayoría de los cuales ha estado ya en la región ofreciendo ayuda para fomentar el desarrollo agrícola. Esas inversiones pueden producir cambios positivos.

*Es evidente que China puede transformar el desarrollo económico de África, pero no podrá impulsar el desarrollo político*

Desde los años noventa del siglo pasado, bajo el impulso de la caída del Muro de Berlín y la ayuda condicionada de países occidentales e instancias internacionales, los esfuerzos africanos en favor de la democratización han sido notorios. China puede modificar las perspectivas de desarrollo económico del continente, pero ¿también las políticas? Bien es sabido que para China la democratización en su propio país, como mucho, es un proceso lento y cuyo ritmo y formas deberán ser determinados en función de sus genuinas circunstancias. La importancia que concede a la estabilidad y a la no injerencia no facilita la profundización de reformas que mejoren la transparencia y la participación en la acción de gobierno. Tampoco ofrece una vía alternativa a las presiones internacionales, aunque tampoco estas sean siempre inocentes, especialmente cuando se trata de regímenes en claras dificultades, perpetuando situaciones que alejan la perspectiva de democratización.

China no va a promover en África valores como los derechos humanos o la democracia occidental, ya que tampoco los asume claramente en su propio país. Ese respeto por la opción y evolución política de cada país, además de incentivar el déficit democrático del continente, puede activar el nacionalismo como coartada para blindar Gobiernos en situación precaria. En cualquier caso, dicha dinámica brinda a China la garantía de contar con los votos africanos en los foros internacionales (representan, aproximadamente, el 25% de los votos de Naciones Unidas) y una pieza más en su estrategia de aislamiento diplomático de Taiwán. Por otra parte, la condición de miembro del Consejo de Seguridad supone una garantía importante para determinados Gobiernos que ven dificultado o impedido, con el apoyo de China, la aprobación de condenas internacionales.

El distanciamiento de China en relación a los procesos políticos internos de cada país africano no obsta para que apoye el proceso de integración política del continente (en 2002 se crea la Unión Africana, UA). La diplomacia china, aunque pueda generar algunas tensiones entre países petroleros y aquellos que no lo son —y que reciben menos atención del gigante oriental—, respalda dicho proceso de forma incuestionable (incluso ofreció en la cumbre de Pekín de 2006 la construcción gratuita de la sede de la UA en Addis Abeba).

El incremento de la presencia china tiene un efecto importante en las tensiones estratégicas globales. Su presencia en el sector petrolero levanta las suspicacias de otras potencias, como la UE o Estados Unidos, también Japón —que ha dinamizado su política de ayuda al desarrollo en Africa para competir con China—. Además, incrementa las rivalidades y aumenta los riesgos de desestabilización derivados del atizamiento de rivalidades en sociedades frecuentemente caracterizadas por la fragilidad.

La lucha contra el terrorismo (contra los santuarios islamistas en el continente) o los motivos humanitarios ocultan a veces poderosos intereses estratégicos. La creación de AFRICOM, el nuevo comando africano de Estados Unidos, previsto para septiembre de 2008, es bien indicativa de la estrategia de Washington, tendente a asegurar sus propios intereses (en 2006, África sustituyó a Oriente Medio como principal proveedor de petróleo de Estados Unidos, y podría suponer el 25% del suministro petrolero en 2015), y planta cara a la presencia china en la región y su esfera de influencia. Pero Estados Unidos tiene hoy en África menos embajadas que China. En cuanto a la UE, que recibe de África un 20% de sus importaciones petroleras, la cumbre celebrada en diciembre de 2007, con tres años de retraso, indica una cierta voluntad de redinamizar sus relaciones, aún a sabiendas de que no será fácil, como lo demuestra la negativa de numerosos países africanos a suscribir los acuerdos comerciales propuestos por Bruselas y que suponen una nueva versión de los ajustes estructurales del pasado. La negativa ha sido posible, en buena medida, porque saben que existe otra posibilidad. China ha ofrecido a la UE coordinar sus políticas en relación a África.

Los ataques sufridos por personal chino en instalaciones petroleras motiva la reflexión sobre cómo garantizará China la seguridad de su personal. Quizás se abra camino la idea de una presencia militar directa para contrarrestar los sabotajes y ataques a infraestructuras consideradas vitales mediante la creación de perímetros de seguridad que también, donde ya existen, provocan tensiones con la población local. En Nigeria, por ejemplo, esa inestabilidad ha afectado a la producción. La necesidad de invertir cada vez más en seguridad aumenta los costes y reduce los beneficios (el 80% del presupuesto de Nigeria depende de la renta petrolera).

## Conclusión

Ha llegado el momento en que los elevados ritmos de crecimiento de China durante las tres últimas décadas se traduzcan en mayor presencia e influencia internacional. África constituye un paradigma de la expansión y afirmación de China en el mundo, de su apuesta por una emergencia pacífica y por el desarrollo del multilateralismo, tal como se recoge en el primer documento oficial relativo a la política africana, publicado por Pekín en enero de 2006. Renunciando a competiciones militares, tratando de evitar situaciones de confrontación, China avanza en África con una diplomacia centrada en la economía, pero atendiendo también a otras dimensiones. Así se forja una imagen de actor mundial relevante y determina, a la inversa, qué tipo de superpotencia va a ser en el futuro inmediato, no sólo en términos declarativos sino también operativos. En buena medida, el tipo de relaciones que está estableciendo con África y sus imperativos condicionarán el modelo resultante, con independencia de los asertos retóricos al uso, dando cuenta de su capacidad como fuente de inspiración para implementar un nuevo desarrollo.

*El reto de Pekín es superar el binomio materias primas-productos manufacturados para no ser acusado de depredador y ofrecer crecimiento a África*

La seguridad energética es hoy un asunto trascendental y constituye el epicentro de la estrategia de aproximación a África, una elección que no es casual y que le permite capitalizar su trayectoria histórica de compromiso con los movimientos antiimperialistas del pasado. Por eso no cabe imaginar que China se retire de Africa aún cuando sus trabajadores puedan seguir siendo objeto de agresiones y atentados, a veces con resultado de muerte, o cuando otras potencias competidoras exacerben con inteligencia sus propias contradicciones. El reto de Pekín es demostrar su capacidad de superar el binomio materias primas-productos manufacturados, transformando las acusaciones de depredador de los recursos africanos en oportunidades de crecimiento y transformación de las economías africanas a medio y largo plazo, evitando acentuar otra vez la deriva y el naufragio de la ilusión del desarrollo, que define como la clave que debe permitir resolver las principales crisis del continente.

La política africana de China asegura querer ayudar a utilizar racionalmente los numerosos recursos del continente y a mejorar la vida de la población local, promoviendo proyectos que respondan a las exigencias del propio desarrollo africano. Desde que Hu Jintao llegó al poder (2002), las relaciones se han vigorizado especialmente, con grandes giras como la de enero-febrero de 2004 (Egipto, Gabón y Argelia), la de abril de 2006 (Marruecos, Nigeria y Kenia) y la de enero-febrero de 2007 (ocho países en diez días), sin diferenciar entre países grandes o pequeños. Ningún dirigente occidental ha podido emularle.

El colonialismo impide el desarrollo y debilita la soberanía (Guowel, 2004). Después de la aplicación de las reformas impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o el G7 en los años ochenta, las deudas exteriores africanas no solo no disminuyeron, sino que aumentaron en un 500%. Muchos de esos capitales regresaron a Occidente, que también ha tenido la oportunidad de participar en controvertidos procesos de privatización de empresas estatales en numerosos países africanos. China tiene hoy más dinero que el FMI y puede prestarlo en mejores condiciones, pero no está del todo claro que pueda contribuir con ello a evitar la generación de nuevas y enfermizas dependencias. Incluso la no injerencia en los asuntos internos que China esgrime como máxima evidencia del respeto a la soberanía puede llegar a significar simplemente indiferencia respecto a los dramas vividos en numerosos países africanos en tanto ello permita proseguir con diligencia la gestión de la cartera de negocios. A día de hoy y a pesar de las sombras del proceso, es evidente que las economías locales han mejorado y que los progresos democráticos del continente no se han resentido. El tiempo dirá en qué medida es viable la pretendida cooperación china de nuevo tipo.

## Referencias bibliográficas


Drago, Elisa (2007) *Hu Jintao en Afrique: opération séduction* [Internet], en Radio France International, 30 de enero. Disponible desde < http://www.rfi.fr/actufr/articles/085/article_49275.asp>

Gaye, Adama (2006) *Chine-Afrique le dragon et l'autruche: Essai d'analyse de l'évolution contrastée des relations sino-africanes: saint ou impie alliance du XXIe siècle*, Harmattan, 2006.

Guowei, Min (2004) Qui practique le "nécolonialisme" en Afrique?, *Chinafrique*, 1. Disponible desde <http://www.chinafrique.com/zf-2005/2007-04/2007.04-gd-1.htm>

Hery, Jennifer (2003) *Le Soudan entre pétrole et guerre civil*, París, Harmattan

Hifang, Liu (2006), Le Forum sur la coopération sino-africaine: un nouveau mécanisme de coopération globale, en *Chine-Afrique* nº 4

Servant, Jean-Christophe (mayo de 2005) La Chine à l'assaut du marché africain, *Le Monde Diplomatique*. Disponible desde <http://www.monde-diplomatique.fr/2005/05/SERVANT/12218>

Varios Autores (2006) *La Jeune Afrique-L'intelligent*, número 2390, 29 de octubee.

Xinhua (2007) Presidente de Zambia alaba la cooperación comercial con China [Internet], 18 de diciembre. Disponible desde <http://spanish.china.org.cn/international/txt/2007-12/20/content_9406915.htm>

Despacho de Xinhua, 27 de abril de 2006.

# La Unión Europea: desafíos para su política exterior

*José Javier Fernández Fernández**

*Administrador Principal en el Secretariado de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo*

De producirse la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de enero de 2009 tal y como se espera, bien puede decirse que nunca antes habrá estado la Unión Europea tan bien dotada de los medios necesarios para llevar a cabo sus designios de política exterior. En realidad, el nuevo Tratado no contiene aportaciones decisivas respecto de las disposiciones en vigor, ni mucho menos conlleva el cambio de naturaleza de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que continuará siendo esencialmente intergubernamental y, por lo tanto, exclusivamente dependiente en última instancia de la voluntad política de los Estados miembros. Justo es reconocer, sin embargo, que el nuevo Tratado constituye un indudable paso adelante en la medida en que amplía claramente el ámbito de la acción exterior de la Unión en su conjunto y en que, con una elección apropiada de las personalidades políticas que deberán desempeñar las nuevas funciones y haciendo un uso decidido de los nuevos mecanismos e instrumentos que instituye, posibilita en la práctica una proyección más efectiva y dinámica del conjunto de la acción exterior de la Unión (incluida la PESC), sin duda más allá de su mero alcance legal. Por otra parte, resulta evidente que los desafíos a enfrentar de aquí a entonces, y por supuesto también con el nuevo Tratado en vigor, serán crecientes, tanto en razón de la complejidad e incertidumbre que caracteriza un contexto internacional siempre cambiante, como de las vicisitudes internas de la propia Unión.



Este texto representa únicamente los puntos de vista de su autor, y no compromete al Parlamento Europeo en cuanto Institución. Correl: josejavier.fernandez@europarl.europa.eu

## Consideraciones previas

Conviene recordar que al hablar de la acción exterior de la Unión incluimos dentro de dicho término, en primer lugar, aquellas áreas en las que se atribuyó a la Comunidad ya desde sus orígenes una competencia exterior exclusiva (como la política comercial en virtud del artículo 133 apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), consecuencia directa de haber responsabilizado a la Comunidad de las implicaciones exteriores de la realización de una unión aduanera) o complementaria (como la política de cooperación al desarrollo prevista en los artículos 177 a 181 TCE, en la que la acción de la Comunidad se añade a los programas de cooperación y desarrollo llevados a cabo por los Estados miembros). En tercer lugar, incluimos aquellos ámbitos en los que existen competencias compartidas explícitas, esto es reconocidas en el propio Tratado, entre la Comunidad y sus Estados miembros: la política monetaria (artículo 111 del TCE), la investigación (artículo 170 del TCE) y el medio ambiente (artículo 174 del TCE). En cuarto lugar, bajo el paraguas de la política exterior se sitúan aquellas otras áreas en las que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reconocido la existencia de una competencia exterior implícita de la Comunidad cuando para realizar los objetivos internos derivados del Tratado se requiera la celebración de acuerdos internacionales o cuando éstos afecten a la legislación comunitaria interna: caso de las políticas de pesca, de agricultura y de los transportes. En quinto lugar, incluimos la política exterior y de seguridad común (PESC), surgida inicialmente de una simple cooperación política entre los Estados miembros y enraizada desde 1993 en el Título V del Tratado de la Unión como exponente máximo de lo intergubernamental, junto con la actual política europea de seguridad y defensa (PESD), que forma parte de ella. Por último, incluimos también aquellos aspectos que presentan implicaciones exteriores en relación con la política de la Unión en materia de Justicia y Asuntos de Interior, previstos en el Título VI Tratado de la Unión.

*Hay que diferenciar entre acción exterior de la Unión, en sentido amplio, y la política exterior y de seguridad común, cuyo alcance es muy inferior*

De lo que se trata es de distinguir bien entre la acción exterior de la Unión en sentido amplio y así definida, por un lado y, por otro, la PESC, que aun formando parte de aquélla dispone de un alcance y efectividad muy inferiores. Ninguna diferenciación es más elocuente que la que resulta de la simple comparación presupuestaria. En efecto, con un presupuesto total para el año 2008 de 120.346 millones de euros en créditos de pago (lo que supone apenas el 0,96% de la Renta Nacional Bruta comunitaria), la UE dedica al conjunto de su acción exterior más de 8.000 millones de euros, pero sólo 285 millones para la PESC (lo que sin embargo supone un incremento de 125 millones con respecto al presupuesto para el año anterior). De los 285 millones de euros, 70 millones serán financiados por el Instrumento de Flexibilidad, que sirve para hacer frente a los gastos impre-

vistos o excepcionales y que durante 2008 se destinará a las acciones exteriores de la Unión, como Kosovo y Palestina.

No se trata de una distinción puramente académica o erudita, sino que resulta fundamental para comprender la fuerza (y la debilidad) del actual modo de proceder de la Unión en los asuntos internacionales a pesar de la variada panoplia de instrumentos con los que cuenta, así como de los mecanismos y competencias institucionales en juego y sobre los que se espera un gran esfuerzo de clarificación, coordinación e impulso por parte del futuro Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (por lo que se refiere principalmente a la PESC y a las actividades del Consejo), que es al mismo tiempo Vicepresidente de la Comisión (y como tal responsable de la coordinación de las actividades de esta institución en las áreas restantes de la acción exterior que seguirán estando bajo su competencia).

## El nuevo marco para la acción exterior de la Unión resultante del Tratado de Lisboa: especial referencia a la Política Exterior y de Seguridad Común

En su estructura formal, el Tratado de Lisboa da un paso atrás en comparación con el Tratado de 2004 por el que se establecía una Constitución para Europa, al separar nuevamente el Título V del Tratado de la Unión Europea, que contiene normas generales sobre la acción exterior de la Unión, disposiciones específicas sobre la PESC y normas relativas a la ahora denominada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), de la Parte Quinta del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que contiene normas generales sobre la acción exterior de la Unión, la política comercial común, la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria, la adopción de medidas restrictivas, los acuerdos internacionales, las relaciones con las organizaciones internacionales, los terceros países y las delegaciones de la UE, y la cláusula de solidaridad. Baste ahora con añadir que los dos Tratados modificados tienen el mismo valor jurídico y que, en aras de la coherencia y la comprensión, deben ser interpretados siempre conjuntamente.

En su sustancia, sin embargo, el Tratado de Lisboa[1] es similar al Tratado Constitucional de 2004 por lo que se refiere al conjunto de la acción exterior de la Unión y constituye sin duda una notable

1 «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.» (Artículo 2, apartado 5 del Tratado de la UE).

mejora en relación con los mecanismos vigentes, elevando el perfil internacional de la Unión y reforzando su capacidad para actuar eficazmente en los asuntos mundiales. Concretamente, el Tratado de Lisboa aclara las competencias de la Unión y define y amplía sus valores y objetivos; confiere carácter vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales y permite la adhesión de la Unión al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH); afirma que en las futuras ampliaciones se deben tener en cuenta los criterios de Copenhague; proporciona un fundamento jurídico explícito para la Política de Vecindad y establece una personalidad jurídica única para la Unión en su conjunto.

En el plano institucional, el Tratado de Lisboa otorga al Parlamento el poder de codecisión en el ámbito de la política comercial común y amplía el voto por mayoría cualificada en el Consejo. El texto también reconoce el derecho del Parlamento de aprobar todos los acuerdos internacionales celebrados por la UE en los ámbitos en los que se aplica el procedimiento legislativo ordinario o en los que el procedimiento legislativo específico requiere el consentimiento del Parlamento (en materia de asuntos interiores). Además, el Tratado proporciona nuevos fundamentos jurídicos para los instrumentos o políticas relativas a la ayuda financiera de urgencia para terceros países, la ayuda humanitaria, las sanciones contra entidades no estatales, la política espacial, la seguridad del abastecimiento energético, la lucha contra el cambio climático, la prevención del terrorismo internacional y la protección de los datos personales.

*El nuevo Tratado crea las figuras de Presidente Permanente del Consejo Europeo y el Alto Representante para los Asuntos Exteriores, al mismo tiempo Vicepresidente de la Comisión*

En el ámbito estricto de la PESC, el nuevo Tratado obliga a los Estados miembros a consultarse entre sí y a demostrar solidaridad mutua; introduce un modesto elemento de voto por mayoría cualificada en las decisiones del Consejo, junto a la posibilidad de la abstención constructiva; permite la ampliación en el futuro del voto por mayoría cualificada (para decisiones fuera del ámbito de la defensa), cuando el Consejo, por unanimidad, así lo decida; y facilita la cooperación reforzada (de al menos nueve Estados miembros) en la PESC. Sobre todo, el nuevo Tratado crea el cargo de Presidente permanente del Consejo Europeo, que se encargará de la representación exterior de la Unión en la PESC a su nivel. El texto crea la importante figura de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común, se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y asistirá al Consejo y a la Comisión a fin de garantizar la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión y entre éstos y sus demás políticas. El Tratado crea además, con el acuerdo de la Comisión y previa consulta al Parlamento, el

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), con el fin de ayudar al Alto Representante. Este servicio estará formado por la Comisión, la Secretaría del Consejo y los servicios diplomáticos nacionales. Por otro lado, el texto refuerza los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo para todos los gastos de la UE, incluido el Servicio Europeo de Acción Exterior, lo que pone al Parlamento en situación de paridad con el Consejo.

## Desafíos geográficos y temáticos para la política exterior de la Unión en la esfera internacional

A pesar de sus actuales limitaciones, el papel de la Unión como actor global continúa asentándose de forma paulatina. Su apuesta por un mundo multipolar y su aspiración global no se basan en una mera percepción subjetiva, sino que se fundamentan en sólidos argumentos. Recordemos que la Unión cuenta con una población de más de 500 millones de habitantes —la tercera mayor población del mundo tras las de China e India—; que produce más del 25 % del PIB mundial; que es el bloque comercial más grande del mundo, pues representa la quinta parte del comercio internacional; que proporciona más de la mitad del total mundial de la Ayuda Oficial al Desarrollo; que aporta el 40% del presupuesto de Naciones Unidas; que ha firmado acuerdos de todo tipo con más de 120 países y que cuenta con una red de 127 delegaciones de la Comisión Europea, sin duda uno de los servicios exteriores más eficaces y mejor informados. Se trata de una Unión que no aspira a convertirse en superpotencia militar, por lo que no es pertinente el recuento de sus posibilidades nucleares y militares —por lo demás, notables— en términos de influencia geoestratégica, a diferencia de otros imperios y potencias que en el mundo han sido. Sin embargo, ello no le ha impedido expandirse de forma extraordinaria y continuada hasta configurar la mayor área de paz, libertad y seguridad del mundo, por la vía de una ampliación pacífica demandada por la mayoría de sus vecinos. Pero se trata igualmente de una Unión que es perfectamente consciente de sus debilidades en términos de recursos y suministros energéticos, lo mismo que de sus fortalezas en términos de capital humano especializado y de sociedad del conocimiento. En fin, aunque los datos expuestos son el resultado de la acción conjunta de la UE y de sus Estados miembros y no únicamente de la Unión en cuanto tal, resultan especialmente indicativos de lo que puede dar de sí una acción exterior de la Unión que no sea la simple suma de las acciones exteriores de los Estados que la componen, no siempre concordantes y a menudo contradictoria, como sucede hoy en día.

En el futuro próximo, las prioridades geográficas de la Unión seguirán concentradas, sin duda, en los avances y retrocesos de su proce-

so de ampliación, particularmente por lo que se refiere a Croacia —que muchos querrían ver ya dentro de la Unión antes de junio de 2009— y a Turquía —a la que muchos otros preferían en cambio no ver nunca dentro de la Unión—, así como en el fortalecimiento de su política de vecindad. Con todo, será seguramente en los Balcanes donde cabe esperar los mayores desafíos inmediatos, una vez que la Unión ha decidido de forma conjunta (con la única abstención constructiva de Chipre) abrir la puerta al reconocimiento individualizado por parte de sus Estados miembros de la declaración unilateral de independencia proclamada por Kosovo. Se abre con ello un contencioso que sin duda afectará negativamente y por largo tiempo, no sólo a las relaciones de la Unión con Serbia y a las relaciones de numerosas minorías con sus Gobiernos en los vecinos países balcánicos y en los propios Estados miembros de la Unión Europea, sino que afectará también a las relaciones de la Unión con importantes actores internacionales, en particular Rusia y China, así como con numerosas organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

*Los grandes retos para la política exterior de la Unión vendrán de la mano de las cuestiones vinculadas al cambio climático, a la seguridad energética, a la lucha contra el terrorismo, a la migración y a la no proliferación de armas nucleares*

Es de prever igualmente que el empantanado proceso de paz en Oriente Medio seguirá consumiendo gran parte de las energías exteriores de la Unión al tiempo que lastrando las posibilidades reales de la Unión Mediterránea a pesar de los denodados esfuerzos de la próxima presidencia francesa. Por otro lado, el contencioso nuclear iraní, la interminable guerra de Irak y el papel de la OTAN y de la propia Unión en Afganistán seguirán poniendo a prueba sin duda la solidez de la política exterior de Bruselas, la existencia misma del bloque atlántico y la recomposición de las relaciones transatlánticas con el nuevo inquilino de la Casa Blanca. En fin, el sur del Cáucaso y el Asia Central, el refuerzo de las relaciones políticas y económicas con Rusia, China y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y en la medida de lo posible también con India y Japón, por no hablar de los sobresaltos que quepa esperar de la situación en lugares como Pakistán, Líbano, la franja de Gaza, etc., reclamarán también de la Unión una atención especial que, como viene siendo habitual, relegará de nuevo las relaciones con África y América Latina a los últimos lugares de entre las prioridades reales de la Unión. Como suele ocurrir, sólo las catástrofes naturales y humanitarias y los cataclismos políticos permitirán a estas regiones emerger de vez en cuando y alcanzar el escaparate mediático.

Por lo que se refiere a los que denominaremos desafíos temáticos, los grandes retos para la política exterior de la Unión vendrán de la mano, bien que no de forma exclusiva, de las cuestiones vinculadas al cambio climático, a la seguridad energética, a la lucha contra el terrorismo, a la migración y a la no proliferación de armas nucleares. Todo esto aconseja revisar y adoptar cuanto antes la Estrategia

Europea de Seguridad (EES) presentada por Javier Solana, Alto Representante para la PESC, y adoptada por el Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003. Sin duda, una contribución decidida de la Unión en favor de un desarrollo sostenible, de la promoción de los derechos humanos y de las libertades civiles, del fomento del diálogo intercultural y, en fin, de apoyo irrestricto a la reducción de la pobreza y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben contar entre los medios para hacer frente a dichos desafíos. Es de desear, por otro lado, que dicha revisión preserve el enfoque civil-militar de la actual estrategia, así como su apuesta en favor del "compromiso preventivo" y el "multilateralismo eficaz". Por cierto, que el lamentable caso del Kosovo ofrece buena prueba de cuánto queda por hacer para lograr que ambos principios, especialmente el segundo, sean verdaderamente efectivos. A este respecto, nunca se insistirá bastante en el interés vital de la Unión por promover la consolidación de la gobernanza global, las instituciones internacionales y el valor del Derecho internacional. Caso contrario, no se trataría de la Unión que conocemos, sino de una coalición de Estados en línea más bien con un pasado todavía reciente que se ha querido olvidar.

## Principales retos para la acción exterior de la Unión en el plano interno

En el ámbito interno, siguen subsistiendo desafíos estructurales para la acción exterior de la Unión que el Tratado de Lisboa no ha resuelto y que, de hecho, continuarán lastrando la acción de la Unión durante largo tiempo. A lo largo de la Conferencia Intergubernamental que precedió a la firma del Tratado, ciertos Estados lograron una demarcación rígida entre la PESC y la PESD, por una parte, y los restantes aspectos de la acción exterior de la Unión, por otra; consiguieron además delimitar estrictamente el papel político de la Comisión y el Parlamento, así como las funciones judiciales del Tribunal de Justicia, relegado a un papel de control de la frontera entre la PESC y las cuestiones que no forman parte de la misma, al examen de la legalidad de las sanciones y a la elaboración de dictámenes sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales. Por otra parte, Reino Unido y Polonia optaron por limitar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales. En fin, con la vieja pretensión de dejarlo todo atado y bien atado, la Declaración n° 13 de la Conferencia Intergubernamental afirma que las disposiciones de la PESC no afectan a las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, en relación con la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales y, particularmente, las responsabilidades principales de los miembros del Consejo de

Seguridad de Naciones Unidas. Del mismo modo, la Declaración n° 14 afirma que la PESC no afectará a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su propia política exterior. Aunque habría mucho que discutir sobre el verdadero alcance legal de ambas Declaraciones, a la vez gratuitas y engañosas, lo cierto es que ilustran bien la voluntad de numerosos Estados miembros de seguir reservándose todo lo relativo a las cuestiones vitales de su política exterior. Por lo tanto, la confirmación de la unanimidad con abstención constructiva, en lugar del voto por mayoría cualificada, como norma general para la PESC significa en la práctica que seguirá siendo la voluntad política de los Estados miembros (y especialmente la falta de ella) la verdadera fuerza determinante para el desarrollo de la PESC, cuyo alcance y potencialidades continuarán por lo mismo viéndose fuertemente condicionados y por ende también los de la acción exterior de la Unión en su conjunto.

*El Tratado de Lisboa no ha resuelto la cuestión del establecimiento de una representación única de la Unión en el ámbito de la acción exterior de manera que Europa pueda hablar con una sola voz*

En todo caso, las opciones abiertas por el nuevo Tratado obligan a referirse cuando menos a cuatro retos internos adicionales para la acción exterior de la Unión:

*1. Clarificación del papel de sus diversos actores y elección y designación de los protagonistas principales en un futuro próximo.*

El próximo año 2009 será emblemático para la acción y proyección exterior de la Unión por numerosas razones. La presumible entrada en vigor del Tratado de Lisboa el día 1 de enero debería ir seguida por varios nombramientos de gran calado: por un lado, la designación tanto del Presidente del Consejo Europeo como del Presidente del Eurogrupo por sendos períodos de dos años y medio, renovables, con mandato por lo tanto hasta mediados de 2011. Por otro lado, habrá de procederse a la designación, con carácter interino hasta la terminación del mandato de la actual Comisión en septiembre del mismo año 2009, del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y a la vez Vicepresidente de la Comisión. A mediados de 2009 deben celebrarse además elecciones al Parlamento Europeo (PE), lo que a su vez traerá consecuencias decisivas para el nombramiento de los integrantes de la Comisión Europea, y en primer lugar de su Presidente que deberá ser elegido por el PE a propuesta del Consejo Europeo, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones citadas. Es en ese momento, otoño de 2009, cuando deberá designarse también para un período de cinco años al Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión, que estará ya en funciones por lo tanto hasta la terminación del mandato de esa nueva Comisión, esto es, en principio, hasta septiembre del año 2014.

Así pues, a principios de 2009 se llevará a cabo una renovación completa del complejo entramado institucional que conduce la acción exterior de la Unión, incluidos el conjunto de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, así como las novedosas figuras del Presidente de la Unión y del Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión. Dado que son en definitiva las personas y nos los puestos los que con frecuencia determinan los logros obtenidos, tal y como demuestra el caso del actual Representante para la PESC, Javier Solana, parece evidente que destinar a las nuevas funciones las personas más adecuadas y capaces constituye desde ahora uno de los mayores retos a los que habrá de enfrentarse la Unión en el plano interno. En efecto, su natural tendencia a bascular hacia el lado intergubernamental (como cabría esperar de una personalidad euroescéptica) o a privilegiar el enfoque comunitario e integracionista (como es de suponer más bien en una personalidad europeísta) producirá en la práctica un efecto decisivo de trasvase de las competencias y mecanismos institucionales al servicio de la opción escogida, con extraordinarias implicaciones para la conducción y ejecución de la acción exterior de la Unión.

*2. Logro de una representación y una voz únicas para la acción exterior de la Unión*

El Tratado de Lisboa no ha resuelto la cuestión del establecimiento de una representación única de la Unión en el ámbito de la acción exterior (incluida la PESC) de manera que Europa pueda hablar con una sola voz. Aunque el nuevo Tratado pone fin a la Presidencia rotaria en el ámbito de la política exterior, lo cierto es que dicha Presidencia rotatoria seguirá existiendo para las restantes formaciones del Consejo (incluido muy probablemente el Consejo de Asuntos Generales, el Coreper y otras formaciones del Consejo con una dimensión específica de acción exterior). Ya se dijo que el nuevo Tratado confiere además un papel específico en materia de representación exterior tanto al nuevo Presidente permanente del Consejo Europeo, que se encargará de la representación exterior de la Unión en la PESC, como al futuro Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión, a quien corresponderá representar a la Unión en las materias concernientes a la PESC y a la PCSD, así como dirigir el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresar la posición de ésta en las organizaciones y conferencias internacionales. Ahora bien, para el desarrollo de sus tareas el Alto Representante/Vicepresidente deberá a su vez hacerse asistir por Representantes Personales, Especiales y/o Adjuntos, cuyas tareas conllevarán en ciertas ocasiones la representación del Alto Representante y por ende de la PESC. El Tratado de Lisboa dispone además que las dele-

gaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión y estarán bajo la autoridad del Alto Representante. Si a ello unimos el hecho de que el Presidente de la Comisión tendrá también un papel que jugar en ciertas áreas que permanecerán bajo la competencia de su institución, resulta evidente que lograr una colaboración lo más estrecha posible entre el Presidente de la Unión, el Alto Representante/ Vicepresidente, la Presidencia rotatoria en ejercicio y el Presidente de la Comisión Europea resultará fundamental para garantizar que sus diferentes funciones no minen ni la coherencia, ni la eficacia ni una representación monocorde de la Unión.

A ello deberá contribuir especialmente el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), creado por el Tratado de Lisboa con el fin de ayudar al Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión. Este servicio estará formado por la Comisión, la Secretaría del Consejo y los servicios diplomáticos nacionales. Para su puesta en marcha, que requiere el acuerdo de la Comisión, ha de consultarse además al Parlamento Europeo. En todo caso, es de esperar que se convierta en un servicio diplomático permanente y profesional, que contribuya eficazmente a alcanzar los objetivos de la acción exterior de la Unión y que apoye de manera eficiente la labor del Alto Representante. Idealmente, este nuevo servicio debería estar vinculado orgánicamente a la Comisión, como las delegaciones exteriores existentes, y ser financiado con cargo al presupuesto de la Unión Europea. Está por ver, sin embargo, en qué medida los trabajos en curso para su puesta en marcha anclan el nuevo servicio a la Comisión o le confieren más bien un enfoque *sui generis* a medio camino entre Comisión y Consejo, con todo lo que ello conlleva.

*Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema discutido en el Consejo de Seguridad de la ONU, el Alto Representante podrá presentar ante el Consejo la opinión de la Unión*

En todo caso, el papel del Alto Representante, y con él la representación y visibilidad de la Unión, ganará también notablemente con la aplicación de la nueva disposición del Tratado de Lisboa que establece que cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los Estados miembros que sean también miembros de éste deberán pedir que se invite al Alto Representante a plantear la opinión de la Unión.

*3. Desarrollo decidido de la Política Común de Seguridad y Defensa (PESD)*

Particular mención merecen también las importantes reformas operadas por el Tratado de Lisboa en relación con la ahora denominada Política Común de Seguridad y Defensa, que incluyen la participación

en la misma de las capacidades civiles y militares de todos los Estados miembros (con la excepción de Dinamarca), así como de las fuerzas multinacionales, con la posibilidad de encomendar la ejecución de las tareas a un grupo de Estados miembros; la cooperación estructurada permanente en materia de defensa entre los Estados miembros con capacidad militar y voluntad política para encarar las misiones más exigentes; el compromiso de mejorar progresivamente las capacidades militares; la ampliación del papel de la Agencia Europea de Defensa; la obligación de los Estados miembros de acudir en ayuda de uno de ellos en caso de ataque (sin perjuicio de la neutralidad de algunos Estados miembros o de la pertenencia a la OTAN); la ampliación de los objetivos de las denominadas misiones "Petersberg", que pasan ahora a incluir la lucha contra el terrorismo, y, en fin, el refuerzo de la solidaridad mutua en caso de amenaza o ataque terrorista o de catástrofe natural.

Pasan de este modo a integrarse de forma explícita en el Tratado de la Unión toda una serie de propuestas y decisiones adoptadas a lo largo de varios años por diversos Consejos Europeos y Consejos de la Unión que han acabado por convertir a la PESD en una de las áreas más prometedoras en el desarrollo de la Unión. Se trata de un fenómeno al que sin duda no ha sido ajeno el impulso franco-británico desde la Declaración de Saint-Malô de 1998, impulso por cierto que tanto se echa de menos en otras áreas y que, desde 2003, se ha plasmado en 18 operaciones realizadas en tres continentes, que van desde el mantenimiento de la paz al control de fronteras o a la reforma de los sectores judicial, policial o de seguridad. Sólo en los últimos años 2007 y 2008 han culminado el lanzamiento de una misión PESD de policía en Afganistán (EUPOL Afganistán), otra militar en Chad y África Central, la reorganización y reducción de tropas de la misión EUFOR Althea en Bosnia, así como las más recientes y en curso de lanzamiento en Kosovo (EULEX de policía) y en Guinea Bissau (de reforma del sector de seguridad). Si a ello unimos la adopción de los Objetivos Civiles 2010, la creación dentro del Consejo de una Célula de Planificación y Conducción Civil, el logro de la capacidad operativa del Centro de Operaciones de la Unión y la plena operatividad para desarrollar en paralelo sendas misiones PESD de carácter militar mediante el uso de dos Grupos de Combate, advertiremos rápidamente las potencialidades y retos pendientes para una Unión que, sin perjuicio de sus aspiraciones pacíficas, necesita claramente desarrollar un área fundamental tanto para su propia autodefensa como para sus aspiraciones globales.

*4. Consolidación de un presupuesto a la altura de las ambiciones*

Como se dijo más arriba, el presupuesto total de la Unión para el año 2008 es de 120.346 millones de euros en créditos de pago, lo que supone apenas el 0,96% de la Renta Nacional Bruta comunitaria. De ellos, la Unión dedica al conjunto de su acción exterior más de 8.000 millones de euros, incluidos 285 millones para la PESC. Pues bien, compárese ese raquítico 0,96% que la Unión dedica de su Renta Nacional Bruta para el presupuesto común con el 20 % que Estados Unidos dedica a su presupuesto federal y podremos hacernos una buena idea de las verdaderas ambiciones de cada cual.

Ahora bien, el Tratado de Lisboa contiene aportaciones decisivas en materia presupuestaria que sin duda podrían conducir a un paulatino reequilibrio en la orientación del presupuesto y de los gastos de la Unión. En efecto, el nuevo Tratado elimina la tradicional distinción entre los gastos obligatorios y los gastos no obligatorios y hace legalmente vinculante el marco financiero plurianual. Además, refuerza los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo sobre el conjunto de los gastos de la Unión, incluidos los del Servicio Europeo de Acción Exterior, colocándolo en paridad con el Consejo. Cabe esperar, por lo mismo, que el Parlamento haga pleno uso de sus nuevas facultades presupuestarias ya para la revisión de las Perspectivas Financieras que se llevará a cabo a mediados de 2009 y que, de forma progresiva, se vaya produciendo un reequilibrio en la naturaleza de los gastos presupuestarios en beneficio de sectores, como el de la acción exterior, hoy por hoy excesivamente limitados.

*Parece no haber llegado todavía la hora de la puesta en marcha de una política exterior de la Unión que esté a la altura de sus legítimas aspiraciones globales y de sus enormes potencialidades*

Un paso en esta dirección lo constituye ya el compromiso alcanzado durante la negociación del Presupuesto de la Unión para 2008, que es un 5,7% mayor que el de 2007 y en el que, a instancias del Parlamento, se establece que Galileo, el sistema europeo de radionavegación por satélite, estará financiado totalmente por fondos comunitarios, previéndose una cantidad total de 3.400 millones de euros hasta el año 2013 (de ellos, 300 millones para el año 2008), la mayoría de los cuales provienen de la revisión de las Perspectivas Financieras 2007-2013, a partir de los márgenes no utilizados en agricultura durante el ejercicio 2007.

## Conclusiones

1) Por razones de diverso tipo, parece no haber llegado todavía la hora de la puesta en marcha de una política exterior de la Unión que esté a la altura de sus legítimas aspiraciones globales y de sus enormes potencialidades. En sus planteamientos estratégicos últimos, la

política exterior actual de la Unión se sigue conformando más en función de la acción y/o de la reacción a la política exterior de Estados Unidos que en función de planteamientos genuinamente europeos. La actuación de la Unión y de sus Estados miembros en relación con la reciente declaración unilateral de independencia del Kosovo, claramente alentada por Estados Unidos, y el reconocimiento casi instantáneo dispensado por la mayoría de los Estados miembros constituye quizás el último de una larga serie de ejemplos en este sentido (Irak, Israel, Palestina, Afganistán, etc.).

2) Esta falta de planteamientos y estrategias genuinamente europeos en el ámbito de la política exterior conlleva en la práctica la renuncia a sacar beneficio en términos geopolíticos de toda una serie de planteamientos y orientaciones, a menudo muy bien percibidos por los interlocutores y países terceros, pero que no se plasman en un modelo característico y previsible de la acción de la Unión, al no mantenerse a largo plazo, adolecer de incoherencia y carecer de autonomía. Por ejemplo, el concepto de multilateralismo eficaz proclamado en la Estrategia Europea de Seguridad, que ha inspirado con éxito los trabajos y propuestas de la Unión para la creación de la Corte Penal Internacional y la firma del Protocolo de Kioto entre otras actuaciones, se ve con frecuencia lastrado por los comportamientos divergentes de ciertos Estados miembros en Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la OSCE, tal y como ilustran los casos del conflicto de Oriente Medio, Irak, Irán o Kosovo, por no hablar de las relaciones con otros grandes actores internacionales como Estados Unidos, Rusia o China.

3) La experiencia muestra, sin embargo, que la política exterior de la Unión ha sido particularmente efectiva cuando ha trabajado en claro entendimiento con las organizaciones internacionales y regionales más importantes, como Naciones Unidas, la Liga Arabe, la Unión Africana o la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), y no sólo con el apoyo de grandes actores internacionales como Estados Unidos, Rusia o China.

4) El nuevo Tratado de Lisboa supone un avance cualitativo y una importante mejora en los mecanismos y capacidad de proyección exterior, pero no ha eliminado la dicotomía institucional ni competencial tradicionalmente existente entre la acción exterior de la Unión y la PESC. Adecuar los modos e instrumentos de la PESC al conjunto de la acción exterior de la Unión —hoy por hoy tan distantes en la práctica y los procedimientos como lo están en términos presupuestarios— seguirá siendo pues una necesidad insoslayable, incluso con el Tratado de Lisboa en vigor, y la única manera de que la Unión pueda pesar de forma decisiva en el escenario internacional proyectando el conjunto de sus recursos y potencialidades mediante

mecanismos claros y eficientes de toma de decisión, ejecución y representación.

5) En última instancia, más que los nuevos mecanismos y figuras institucionales creados por el Tratado de Lisboa, lo que resultará decisivo para obtener todas las virtualidades prácticas del nuevo Tratado será la calidad de las personas llamadas a desempeñarlos. Ello vale tanto para la persona llamada a desempeñar la futura Presidencia permanente de la Unión como, sobre todo, para la figura clave de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será a la vez Vicepresidente de la Comisión.

6) Por otra parte, la Unión necesita incrementar su presupuesto y desarrollar mucho más sus capacidades de gestión de crisis, esto es, la mezcla de instrumentos civiles y militares con los que cuenta en apoyo a su estrategia política para enfrentar aquéllas. Se requiere además una efectividad y rapidez mucho mayores para ejecutar sobre el terreno las decisiones correspondientes, adoptadas en el laborioso proceso consensual que caracteriza (y lastra), hoy por hoy, la toma de decisiones de la Unión.

7) En definitiva, los mecanismos e instrumentos previstos en el nuevo Tratado permitirán suplir alguna de las actuales carencias y conferir mayor coherencia y efectividad a la acción exterior de la Unión. Ahora bien, estos mecanismos no son suficientes por sí solos para situar la acción exterior de la Unión a la altura de sus ambiciones globales, en consonancia con el deseo de sus ciudadanos de que Bruselas asuma más responsabilidades en relación con los desafíos geográficos y temáticos existentes en el plano internacional.

# Seguridad y democracia en Turquía

*Ildelfonso González Blasco*

*Periodista*

La democracia turca ha estado tradicionalmente custodiada por las Fuerzas Armadas. En consecuencia, la seguridad y defensa del Estado se han convertido en una obsesión que ha castrado cualquier intento por maximizar los valores de tolerancia y libertad en el país euroasiático. Paralelamente, su política exterior ha girado del aislamiento y el sometimiento a Occidente durante el siglo XX, a una diplomacia entre conciliadora y coercitiva con la que pretende reconquistar el protagonismo regional del que gozaba el Imperio Otomano.

## Del aislacionismo a una política exterior independiente

Seguridad y democracia son dos términos que van unidos en la historia de la Turquía moderna, si bien el primero se ha antepuesto con frecuencia al segundo. Sus políticas interior y exterior han estado supeditadas durante su corta existencia como Estado a cuestiones relativas a la seguridad y la defensa. En consecuencia, se han tolerado las constantes injerencias del Ejército en la vida pública y el país no ha alcanzado aún una democracia plena.

Entre la creación de la República en 1923 y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), Ankara se mantuvo fiel a la consigna del fundador de la Turquía moderna, Mustafá Kemal *Atatürk*, de "Paz en casa, paz en el mundo". Esto es, el país euroasiático debía evitar a cualquier precio verse involucrado en aventuras externas (Veiga, 2006). Sin embargo, en las postrimerías del gran conflicto bélico, cuando la suerte de la contienda ya estaba decidida, Turquía abandonó su política neutral y le declaró la guerra a Alemania y Japón. Precisamente, aquella toma de posición a favor de los Aliados resultó clave para su admisión, con el estatus de miembro fundador, en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Su participación en este organismo internacional impulsó un rápido proceso de democratización interna, ya que el Parlamento tuvo que ratificar la Carta de la ONU, lo que suponía la adhesión a los principios democráticos. Un año después, en 1946, se instauró el multipartidismo y se celebraron las primeras elecciones.

*Se puede establecer un paralelismo, entre los beneficios democráticos que obtuvo Turquía con su entrada en la ONU, con los que puede lograr si entra en la Unión Europea*

Se puede establecer un paralelismo, entre los beneficios democráticos que obtuvo Turquía con su entrada en la ONU, con los que puede lograr si entra en la Unión Europea, desde que se proclamó en 1999 su candidatura formal para pasar a formar parte de la Unión Europea (UE). Como afirma Carmen Rodríguez (2007) la UE "puede influir de una manera estructural y determinante en la democratización del régimen turco" si utiliza sus herramientas de "poder blando" (definido por Joseph Nye como "la capacidad de determinar las preferencias de otros") y potencia el incentivo de la candidatura.

### *Las peculiares relaciones con Estados Unidos*

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, Turquía optó por aliarse con Estados Unidos, una potencia que podía ofrecerle protección y servirle de aval en el contexto internacional, como quedó demostrado con el ingreso del gigante euroasiático en el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y, sobre todo, en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1952.

Además, existía una enorme simpatía popular hacia Washington en Ankara; de hecho, después de la Gran Guerra (1914-1918) ya se había barajado la posibilidad de que la nación se convirtiera en un protectorado norteamericano, mientras que en los primeros años de la Guerra Fría, Turquía parecía abocada a transformarse en un nuevo satélite de Estados Unidos. Con la inclusión de Turquía en el bloque occidental, los norteamericanos ganaban un aliado seguro que evitaría la continuación de la expansión del comunismo y se erigiría en la potencia regional estabilizadora de una zona tradicionalmente inestable y hostil para los occidentales (Liman y Núñez de Prado, 2004).

A pesar de todo, los riesgos e inclusive daños que Turquía ha sufrido debido a su apoyo incondicional a Estados Unidos —como la muerte de 717 de sus soldados en la Guerra de Corea (1950-1953) o la instalación en su suelo de misiles nucleares Júpiter que apuntaban a la Unión Soviética durante la crisis de los misiles de 1961— se han visto debidamente recompensados. Turquía no sólo consiguió salir del aislamiento internacional que se había autoimpuesto en la primera mitad del siglo XX, sino que, gracias a su aliado norteamericano, los Gobiernos y/o las cúpulas militares del momento gozaron de manga ancha para actuar a su antojo tanto dentro como fuera de sus fronteras. Por ejemplo, Washington permitió que el Ejecutivo de Adnan Menderes desmontara completamente el Estado *kemalista* en la década de 1950, miró hacia otro lado o al menos no reprobó los grandes golpes militares de la Turquía moderna (incluyendo el golpe electrónico o *e-golpe* de abril de 2007) y participó en la elaboración del plan que condujo a Ankara a atacar Chipre en 1974. Como resume el historiador Francisco Veiga, "Turquía era un aliado estratégico demasiado valioso como para no perdonarle algunos pecados. El Mediterráneo Oriental, los estrechos, la frontera con la Unión Soviética y la proximidad al petróleo iraní e iraquí eran cuestiones no discutibles" (Veiga, 2006: 515).

De todos modos, las relaciones entre sendos países no han estado exentas de tensiones, particularmente cuando Estados Unidos ha considerado que las actuaciones o decisiones de Turquía no servían a sus objetivos. Así, Washington impuso al gobierno turco un embargo de armas entre 1975 y 1978 como reacción a la invasión del norte de Chipre. Asimismo, optó por estrechar sus lazos con los kurdos iraquíes cuando el Parlamento turco se negó a autorizar un despliegue masivo de tropas norteamericanas en su territorio para la ocupación de Irak en 2003.

Aún así, el deterioro de los especiales vínculos entre Estados Unidos y Turquía no ha dejado de ser coyuntural. El incalculable valor que se atribuyen recíprocamente y los intereses que ambos países comparten en la zona impiden que sus discrepancias deriven en un pun-

to muerto o una ruptura completa de sus relaciones. Así ocurrió en 1979, cuando la caída del Sha de Persia, el triunfo de la Revolución Islámica en Irán y la invasión soviética de Afganistán obligaron a Washington a poner fin al embargo de armas y acudir en auxilio de Ankara. En aquellas fechas, Turquía se convirtió, de la noche a la mañana, en un país más que decisivo para la defensa de Oriente Próximo y de la misma Europa, por lo que Estados Unidos no podía permitirse que la República viviera sumida en una crisis económica sin precedentes y al borde de una guerra civil por el problema del terrorismo entre derechistas e izquierdistas (Veiga, 2006: 526).

En 1991, con la desintegración de la Unión Soviética y conjurado el afán expansionista de Sadam Husein en la Guerra del Golfo, Turquía parecía abocada a ocupar de nuevo un segundo plano en la escena mundial. Nada más lejos de la realidad ya que el Gobierno turco, además de apoyar sin fisuras a Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo internacional después del 11-S, se ha erigido en el único vigilante fiable para Washington del Irán presuntamente nuclearizado. Tal y como explican Adrián Mac Liman y Sara Núñez de Prado, "fue la caída de la Unión Soviética lo que ha abierto a Turquía a otros horizontes. Actualmente, la solidaridad con los pueblos turcomanos de Asia Central puede expresarse libremente e incluso desembocar en proyectos de cooperación internacional. Occidente empuja a Turquía en esa dirección, aunque sólo sea para frenar las ambiciones hegemónicas y designios ideológicos de Irán" (Liman y Núñez de Prado, 2006:36).

*Turquía ha iniciado una estrategia propia para recuperar la hegemonía regional*

En medio de una región hostil, donde predominan los sentimientos contra Estados Unidos y en la que han naufragado estrepitosamente los planes de Washington de crear un "Gran Oriente Próximo", Turquía es junto a Israel una pieza clave en la defensa de los intereses norteamericanos. Un ejemplo de esto es la base aérea de la OTAN en Incirlik, en el sur de Turquía, un enclave que resulta crucial para las operaciones militares norteamericanas en Irak y Afganistán.

El Gobierno turco es más consciente que nunca de su poder en la zona. Por ello, está menos dispuesto a subordinar sus intereses a los de Estados Unidos y Europa y, en consecuencia, aboga por dotarse de una política exterior cada vez más independiente de Occidente. Apoyándose en el despegue de su economía, en las señales de rechazo a su plena integración enviadas por la UE y en el auge de una mentalidad más tradicional, nacionalista e islamista, Turquía ha iniciado una estrategia propia, impensable hasta hace unos años, para recuperar la hegemonía regional. Las operaciones militares transfronterizas, puestas en marcha en el norte de Irak por el Ejército turco desde finales de 2007, han podido acelerar los planes al respecto (Herrero, 2008).

## Del Imperio Otomano a la Turquía de Erdogan: una mentalidad de frontera

Desde su fundación como República secular hace casi un siglo, el país euroasiático ha vivido siempre obsesionado por su seguridad. La mentalidad de frontera del nuevo Estado —reconocido internacionalmente en el Tratado de Lausana de 1923— tenía sentido en los años inmediatamente posteriores a la Guerra de Independencia, cuando las tropas lideradas por *Atatürk* se impusieron a las potencias europeas (Francia, Grecia, Italia y Reino Unido) en la arrebatiña por los restos del otrora grandioso Imperio Otomano.

Paradójicamente, dicha mentalidad perdura en la actualidad. Turquía continúa sintiéndose amenazada en pleno siglo XXI, a pesar de que sus enemigos se antojan difusos, cuando no inexistentes, para un observador ajeno. Ahora que está plenamente integrada en la comunidad internacional y supervalorada por su inigualable atractivo geoestratégico, Turquía parece empeñada en identificar contrincantes, fuerzas tanto endógenas como exógenas que buscan minar los inquebrantables principios impuestos a sangre y fuego por *Atatürk*: el fuerte sentimiento de pertenencia nacional, mezcla de orgullo y patriotismo; la indisoluble unidad e integridad territorial del país y el laicismo.

Así, desde la particular perspectiva de la inmensa mayoría de su sociedad, Turquía afronta numerosos peligros que van desde el crecimiento del integrismo islámico hasta el terrorismo kurdo, pasando por la eventualidad de que Occidente socave su identidad e incluso llegue a destruirla y se aproveche de sus recursos y potencialidades.

Historiadores como el británico Andrew Mango, autor de la mejor biografía escrita hasta la fecha de *Atatürk*, van un paso más allá y se atreven a acusar a Turquía de mantener una actitud defensiva, en ocasiones xenófoba y a todas luces anacrónica con respecto a Occidente (Mango, 2004). Según explica el periodista Chris Morris, corresponsal de la BBC en Turquía entre 1997 y 2001, los turcos siempre han tenido una actitud vital de "nosotros contra el mundo". El problema emerge cuando se cruza la línea y se pasa de la obstinación a la paranoia, situación en la que resulta demasiado fácil acusar a los *yabancilar* —extranjeros o forasteros en sentido despectivo— de discriminación o malicia (Morris, 2005).

Por ejemplo, la clase política y de los medios de comunicación nacionales tienden a ensañarse con Occidente por lo que consideran un camino plagado de obstáculos y condiciones sin sentido en el proceso de integración a la UE. En ocasiones, se trata de una mera pataleta, porque el orgullo turco se siente herido al no recibir una fecha

concreta de adhesión; pero, en otras, se dibujan aberrantes teorías de la conspiración por las que se acusa a Bruselas de recrear el espíritu de Sèvres —en referencia al Tratado de 1920 que dejó al Imperio Otomano sin la mayor parte de sus antiguas posesiones— y planear la división del país.

No obstante, los temores y recelos de Turquía no van dirigidos única y exclusivamente hacia Occidente, sino también a sus vecinos del Este e incluso a sus propios habitantes. Durante muchos años, se consideró que Siria era un país que apoyaba a la guerrilla del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), que Irán era una teocracia que deseaba exportar la Revolución Islámica, que los designios de Irak estaban regidos por un dictador sanguinario como Sadam Hussein y que Oriente Próximo en general formaba parte de un pasado con el que los *kemalistas* (seguidores de *Atatürk*) deseaban romper a toda costa.

*El Gobierno turco ha tratado de mantener unas relaciones correctas con sus vecinos, desde Irán a Israel, así como con Europa y Estados Unidos*

Antes de la caída de la Unión Soviética, de hecho, el Gobierno turco estaba convencido de que estaba rodeado de enemigos. La suma de comunistas y griegos a los kurdos problemáticos y los islamistas daban como resultado una casa llena de enemigos del Estado (Morris, 2005: 211). A pesar de todo, Turquía ha realizado un gran esfuerzo durante las últimas décadas por relegar a un segundo plano su tradición asiática y acercarse a Occidente, que se ha erigido en su antorcha e inspiración (Liman y Núñez de Prado, 2004: 86). Con todo, ni Occidente termina de aceptar e integrar a Turquía en su seno, ni a Turquía le seduce por completo la idea de subordinarse a Occidente. El país euroasiático ha optado por nadar entre dos aguas y, mientras se decide por la margen del Bósforo que más le conviene, la seguridad continúa anteponiéndose a la democracia. El protagonismo y peso de las Fuerzas Armadas en el discurso sobre seguridad y democracia ha sido y sigue siendo mucho mayor que el de los primeros ministros o presidentes de turno.

## Equilibrismo en política exterior

De la mano del Gobierno del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, islamista moderado), que llegó al poder en 2002, Turquía ha desarrollado una política del equilibrismo en materia exterior que oscila peligrosamente entre la doctrina de "llevarse bien con todos" y la diplomacia coercitiva con Irak para exterminar el terrorismo del PKK.

Al menos aparentemente, el Gobierno turco ha tratado de mantener unas relaciones correctas con sus vecinos, desde Irán a Israel, así como con Europa y Estados Unidos. El neoislamismo no quiere oír

hablar de un conflicto Islam-Occidente, ni describir a la UE como un club cristiano. Su objetivo sería construir, tanto dentro como fuera de sus fronteras, una "cultura del acercamiento" basada en un compromiso en torno a los "valores" (Zarcone, 2005).

Por ello, el país euroasiático se ha convertido en un mediador de conflictos de primer orden. Además de participar en numerosas misiones internacionales de Naciones Unidas y la Alianza Atlántica (como la KFOR en Kosovo, la ISAF en Afganistán y la FINUL en Líbano), Turquía está buscando un mayor entendimiento entre israelíes y palestinos, el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Damasco y Tel Aviv y el consenso entre afganos y paquistaníes para luchar conjuntamente contra el terrorismo. Igualmente, su suelo ha acogido numerosos encuentros internacionales, así como, de forma puntual, las conversaciones entre la UE y Teherán por el controvertido programa nuclear iraní.

La Alianza de Civilizaciones promovida por Turquía y España ante la ONU constituye un fiel reflejo de la nueva diplomacia turca, si bien tanto en este caso como en los anteriores habría que cuestionarse si Ankara actúa de forma altruista o intenta sacar provecho para sí de la situación. Durante el I Foro de la Alianza de Civilizaciones celebrado en Madrid en enero de 2008, el primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, no dudó en vincular el futuro éxito de la iniciativa a la adhesión de su país al club comunitario. Afirmó que el ingreso de Turquía en la UE sería un "indicador claro de que la Alianza de Civilizaciones es posible y contribuirá a la paz internacional, por lo que cualquier obstáculo en el camino de Turquía sería un obstáculo también a la paz y a la estabilidad en el mundo" (Ayllón, 2008).

Con todo, no faltan los expertos que sostienen que más que una diplomacia del equilibrismo, Turquía ha puesto en marcha durante los últimos años una reorientación de su política exterior. Una de las causas de tal giro respondería a un enfriamiento de las relaciones con Estados Unidos después de la guerra de Irak y a la dilación en el proceso de integración europea que tanto hiere al orgullo turco.

El objetivo de las autoridades turcas sería recuperar una independencia y una posición de relevancia en su ámbito regional que no ha tenido desde la desaparición del Imperio Otomano: "Esta nueva dinámica ha hecho que Turquía establezca lazos con países que en otra época se consideraban enemigos —como, por ejemplo, Rusia y China— y otros —Siria e Irán— cuya aproximación causa no pocas suspicacias en sus aliados estadounidenses" (Herrero, 2008).

En cuanto a sus relaciones con Rusia, huelga recordar el papel de Turquía como aliado occidental durante la Guerra Fría, así como las

acusaciones de que los soviéticos apoyaban al PKK y los turcos a los independentistas chechenos. Aunque los nexos entre Ankara y Moscú mejoraron sensiblemente durante la década de los noventa, lo cierto es que ambos países compiten a día de hoy por convertirse en el corredor energético preferente entre Asia Central y los mercados europeos.

La UE desea dejar de depender del gas ruso, Turquía lo sabe y quiere jugar la carta de puerta alternativa de la energía para Europa en su camino hacia la adhesión al club comunitario (Mourenza, 2007). No obstante, Rusia se ha propuesto ponérselo difícil a Turquía con la futura construcción de un gasoducto 'South Stream' que pretende ser una alternativa al existente 'Blue Stream' y al proyectado 'Nabucco'. Si bien el 'Blue Stream' conecta a Rusia y Turquía a través del Mar Negro, el proyecto 'Nabucco', que prevé comenzar a funcionar en 2012, no contempla que el gasoducto pase por Rusia.

*Turquía se abastece de armas en el mercado judío e Israel le compra agua, entre otros negocios*

En lo que se refiere a Irán y Siria, dos países integrantes del conocido como "Eje del Mal" según Estados Unidos, los vínculos de Turquía con ambos son cada vez más estrechos, sobre todo en el ámbito de la cooperación económica y energética. Aunque Ankara observe con recelo la nuclearización de Irán, lo cierto es que tiene las manos atadas a la hora de exigir a Teherán que ponga fin al enriquecimiento de uranio. La razón es muy sencilla: Ankara depende del gas natural iraní para sobrevivir.

El entendimiento turco-iraní alcanza también el ámbito de la lucha contra el terrorismo kurdo. En el verano de 2006, sendas naciones reforzaron sus tropas a lo largo de la frontera iraquí para prevenir la infiltración de milicianos del PKK (Massicard, 2007). Asimismo, el régimen de los ayatolás está levantando un muro en su frontera con Irak para impedir que los guerrilleros kurdos escapen del cerco impuesto por el Ejército turco contra el PKK en el norte de Irak desde finales de 2007 (Martorell, 2008).

No obstante, el actual clima de camaradería que reina entre Turquía y sus vecinos de la órbita árabe-musulmana contrasta con la intensa desconfianza suscitada tradicionalmente por el Gobierno turco, en países como Irak, Irán o Siria, bien por su patrón de democracia laica tan alejada de una teocracia árabe-musulmana, bien por su proceso de integración a la UE, bien por sus estrechas relaciones con Estados Unidos. Como apunta Morris: "Los islamistas observan el Estado secular que enterró el califato y piensan en traición, mientras que los árabes nacionalistas aún no han olvidado que los turcos eran sus ex gobernantes coloniales. Pero el nuevo modelo turco —que trata de unir a lo grande democracia e Islam — es más objeto de curiosidad que de envidia" (Morris, 2005).

Un caso completamente distinto es el de Israel. En 1959 Turquía fue el primer país musulmán que estableció relaciones diplomáticas con el Estado hebreo, convirtiéndose desde entonces en su gran aliado en la región. "Turquía es un puente entre nosotros y los países musulmanes", llegó a reconocer en 2007 el primer ministro israelí, Ehud Olmert. Aunque para ciertos expertos la relación estratégica entre Ankara y Tel Aviv —formalizada en un acuerdo de cooperación militar en 1996— es esencialmente contra natura, lo cierto es que cada capital obtiene interesantes réditos con la alianza: Turquía se abastece de armas en el mercado judío e Israel le compra agua, entre otros negocios. No obstante, Ankara, metida en su ya habitual papel de dar una de cal y otra de arena, reconoce la soberanía de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) desde la década de los ochenta, no duda en criticar las tropelías israelíes con los palestinos y tampoco tiene ningún reparo en recibir a delegaciones de Hamás.

## Armenia y Chipre, principales escollos diplomáticos de Turquía

En cualquier caso, la propia Turquía no está libre de sufrir problemas con terceros países. Relativamente superado su tradicional enfrentamiento con Grecia, Turquía debe solucionar aún desencuentros con Armenia y Chipre, naciones con las que no mantiene relaciones diplomáticas. Turquía fue uno de los primeros Estados en reconocer la independencia armenia en 1991 pero, debido al conflicto con Azerbaiyán en torno al enclave de Nagorno-Karabaj, Ankara impuso a Ereván (capital armenia) en 1993 un bloqueo terrestre que aún se mantiene en la actualidad. No obstante, el principal punto de fricción entre ambos países es el genocidio de 1,5 millones de armenios a manos del Imperio Otomano en 1915. Aunque Turquía reconoce que fue una tragedia en toda regla, niega que las muertes de armenios, en torno a 300.000, fueran el resultado de un plan de exterminio masivo.

Asimismo, el reconocimiento del genocidio armenio por terceros países ha enturbiado seriamente las relaciones exteriores de Turquía durante los últimos años. En noviembre de 2006, días después de que la Cámara Baja del Parlamento galo aprobase una ley que penaliza la negación del genocidio del pueblo armenio, Turquía suspendió sus relaciones militares con Francia. Del mismo modo, el gobierno turco llamó a consultas a su embajador en Washington cuando un comité de la Cámara de Representantes estadounidense votó una resolución de condena sobre el genocidio a finales de 2007.

Mientras, los problemas entre Chipre y Turquía, que en 1983 proclamó unilateralmente una república independiente en la parte norte de

la isla (la República Turca del Norte de Chipre, RTNC) que había invadido nueve años atrás, amenazan las esperanzas de Ankara de convertirse algún día en un miembro de pleno derecho de la UE. En diciembre de 2006, Bruselas congeló ocho de los 35 capítulos que componen las negociaciones por la negativa turca a abrir sus puertos y aeropuertos a los barcos y aviones de Chipre, que ingresó en el club comunitario en 2004 después de rechazar un plan de reunificación de la isla auspiciado por la ONU.

A pesar de todo, Armenia y Chipre son favorables tanto al restablecimiento de relaciones diplomáticas con Turquía como a su entrada en la UE, por considerar que supondrá un incentivo para las reformas democráticas en el país euroasiático. Además, la elección del comunista Dimitris Christofias como nuevo presidente de Chipre en febrero de 2008 ha abierto una puerta a la esperanza para que las comunidades turcochipriota y grecochipriota convivan pacíficamente en el marco de un único Estado.

*El sector militar turco es el más reticente a los cambios, sobre todo a los reclamados por la UE, porque los consideran un posible elemento desestabilizador*

Sin embargo, frente a la vía pacífica del diálogo y la reconciliación, son numerosas las voces en el seno de las autoridades turcas que consideran que el caso de Kosovo —cuya independencia ha sido reconocida por las potencias europeas, Estados Unidos y la propia Turquía— podría servir de precedente para los turcochipriotas.

**El papel del Ejército turco**

En cualquier caso, una distensión en los diferendos de Ankara con Nicosia (capital de Chipre) y Ereván continúa dependiendo casi en exclusiva de unas Fuerzas Armadas que, con el general Yasar Buyukanit al frente, se han mostrado especialmente inflexibles en todo lo relacionado con la seguridad nacional. Así por ejemplo, Buyukanit criticó con dureza la propuesta que hizo el Gobierno de Erdogan en diciembre de 2006 de abrir un puerto y un aeropuerto turcos al tráfico con Chipre como primera medida para desbloquear las negociaciones con la UE. “Una institución que tiene 40.000 soldados [en el norte de Chipre], debería haber sido informada antes”, declaró entonces el jefe del Estado Mayor, considerado un *halcón* dentro del Ejército (Sanz, 2006).

De hecho, el sector militar turco es el más reticente a los cambios, sobre todo a los reclamados por la UE, porque los consideran un posible elemento desestabilizador o perturbador de la seguridad e integridad del Estado, sin olvidar la obvia pérdida de privilegios que para ellos acarrearían (Liman y Núñez de Prado, 2004: 53). No obstante, hay quienes sostienen que el temor a que el Ejército turco pue-

da bloquear las reformas liberales en Turquía se ha revelado infundado hasta la fecha (Mango, 2004). Según Mango, sólo hay tres aspectos en los que el Ejército turco es especialmente sensible e intransigente: la defensa del carácter secular del Estado, la indivisibilidad del país y Chipre.

Sin embargo, en estas dos últimas categorías las Fuerzas Armadas están dispuestas a ceder, siempre y cuando los cambios acerquen a Turquía al "nivel de las civilizaciones contemporáneas", una frase con la que *Atatürk* se refería a la occidentalización y la modernización. Por otra parte, no conviene olvidar que el Ejército es la institución turca mejor valorada —con un 88% de opiniones favorables, según un sondeo de 2003—, y que existe una tradicional identificación de la nación con sus Fuerzas Armadas. Por ello, los militares, que se consideran a sí mismos como los guardianes de la democracia, no han dudado en sacar los tanques a las calles hasta en tres ocasiones en 1960, en 1971 y en 1980.

## La lucha contra el PKK, una cuestión de seguridad nacional

Más allá de las disensiones con Armenia y Chipre, el mayor escollo de Turquía a nivel internacional se encuentra en estos momentos en Irak, cuya parte norte alberga a miles de milicianos del PKK que se infiltran periódicamente en el este de la península de Anatolia para cometer atentados terroristas.

La mentalidad de frontera a la que hacíamos referencia más arriba condujo a *Atatürk* a poner un especial énfasis, desde antes incluso de tomar el poder, en defender el concepto de soberanía nacional y el derecho a la independencia de un Estado turco unitario y, por lo tanto, indivisible. Por ello, durante los primeros años de la República se obligó a importantes contingentes de griegos y armenios a abandonar el territorio turco, mientras que a las minorías kurda y árabe sólo se les permitió permanecer en el sureste del país (Liman y Núñez de Prado, 2004: 23).

El caso de los kurdos es especialmente paradójico, ya que durante el Imperio Otomano gozaban de una considerable autonomía y relativa libertad que el propio *Atatürk* prometió que conservarían en la Turquía moderna. De hecho, en una ocasión anunció planes para permitirles administrar sus propios asuntos de una manera autónoma, quizás como recompensa a la decisiva aportación de las belicosas tribus kurdas en la expulsión de las potencias extranjeras de Anatolia durante la Guerra de Independencia. Pero, "en su obsesiva búsqueda de una identidad turca única, cambió de opinión. Todos ellos eran

turcos, les dijo, y durante décadas después de su muerte así es cómo los kurdos han sido descritos oficialmente: 'turcos de las montañas' que serían asimilados con el tiempo en una sociedad 'civilizada'" (Morris, 2005: 93).

Así, según la filosofía *kemalista*, plasmada desde la primera Constitución que tuvo la Turquía moderna en 1924, no hay cabida para animar ningún intento de autonomía por parte del pueblo kurdo o de cualquier otro, ya que se interpretaría como un ataque a la integridad del Estado. Por ello, el Tratado de Lausana que vino a sustituir al de Sèvres, ya no mencionaba ni al Kurdistán ni a los kurdos y *Atatürk* reprimió brutalmente las tres sublevaciones kurdas que se sucedieron entre 1925 y 1938. A los miles de kurdos muertos, deportados o desaparecidos y a la devastación de regiones enteras del este de Turquía se sumó además, la prohibición de su idioma y de sus manifestaciones culturales más características.

*El uso continuado de la violencia no sólo no ha conducido a la desaparición del PKK o a la proclamación de un Kurdistán independiente, sino que ha sumido al país en un estado de guerra civil sin aparente solución*

Aún hoy, las autoridades turcas se niegan a conceder un estatus especial a los kurdos y argumentan que son una minoría con los mismos derechos que los demás pueblos que integran la nación. Aunque se contempla la posibilidad de ampliar la autonomía de los municipios, con miras a solucionar la situación reinante en el sureste del país, las fuerzas políticas se oponen a la adopción de cualquier medida encaminada a acabar con la unidad de Turquía (Liman y Núñez de Prado, 2004: 53).

No obstante, no son tanto los gobiernos como las Fuerzas Armadas las que tradicionalmente se han cerrado en banda a una solución negociada a la cuestión kurda. Pese a tratarse del problema político más grave que ha afectado al país euroasiático durante los últimos treinta años, el Ejército tiende a considerarlo como un asunto de terrorismo al que sólo se puede hacer frente mediante la vía militar. Es decir, la respuesta de la Turquía del siglo XXI a las actividades subversivas y atentados del PKK es la misma que la que la Turquía de *Atatürk* propinó a las insurrecciones de los jeques tribales kurdos. Como bien resume la experta Ana Villellas, "en esta postura de conceptualización en clave antiterrorista, el Ejército ha desempeñado un papel clave, descartando siempre cualquier vía no militar en el conflicto, bajo el prisma de la defensa del Estado y en línea con su histórico papel de institución interventora en la política interna del país y garante de los principios *kemalistas* sobre los que se fundó la República turca, entre ellos el de nacionalismo" (Villellas, 2007).

Las numerosas treguas y los altos el fuego ofrecidos por la guerrilla kurda y su líder Abdulá Ocalan desde 1991 no sólo han sido rechazados por las autoridades turcas, sino que han sido aprovechados por éstas para lanzarse a una guerra total contra el PKK. Además, el

gobierno turco no ha dudado en emplear todos los medios a su alcance, desde la declaración del estado de emergencia en el sureste de Turquía, entre 1987 y 2002, hasta el lanzamiento de operaciones militares transfronterizas en el norte de Irak en 1992, e 1995, en 1997 y en 2008 contra los santuarios del PKK, pasando por la ilegalización de todos los partidos considerados brazos políticos del grupo terrorista y el encarcelamiento de diputados prokurdos.

Incluso ha recurrido a los métodos paramilitares, mediante la creación de un cuerpo denominado Guardia Rural integrado por aldeanos kurdos que colaboran con el Ejército en la lucha contra el PKK, así como a la guerra sucia o contraterrorismo. En este sentido, apoyó a un misterioso grupo armado islamista, denominado Hezbolá, vinculado ideológicamente a la Revolución Islámica iraní, que declaró la *Yihad* (Guerra santa) contra el PKK (Veiga, 2006, pág. 547).

Según el periodista y experto en Turquía Juan Carlos Sanz, "el Hezbolá turco alcanzó notoriedad durante los años ochenta y noventa del siglo XX por su encarnizada lucha en el sureste de Anatolia contra el movimiento independentista kurdo, al que acusaba de 'impío', y por la impunidad de sus acciones, supuestamente coordinadas por los servicios secretos de Ankara y oficialmente ignoradas por jueces y policías" (Sanz, 2003). Sin embargo, la connivencia con Hezbolá tuvo consecuencias sangrientas para el pueblo turco. En 2003, tres años después de que las autoridades locales descabezaran la cúpula del grupo, dos de sus integrantes se inmolaron en Estambul, cobrándose la vida de 62 personas.

El uso continuado de la violencia no sólo no ha conducido a la desaparición del PKK o a la proclamación de un Kurdistán independiente, sino que ha sumido al país en un estado de guerra civil sin aparente solución que, para mayor escarnio, corre el riesgo de internacionalizarse con una eventual futura implicación de las autoridades kurdo-iraquíes. Además, los costes del enfrentamiento son espeluznantes: cerca de 40.000 muertos; 150.000 millones de dólares en gastos militares entre el inicio de la actividad terrorista del PKK en 1984 y la captura de Ocalan en 1999 (Chislett, 2206); millones de ciudadanos desplazados y un empobrecimiento generalizado y progresivo del sureste turco. Aún así, la capacidad de la insurgencia kurda para conservar su militancia e incluso captar nuevos adeptos entre una población que poco o nada tiene que perder no se ha debilitado en los últimos años (González, 2007a).

Con todo, conviene al menos cuestionarse si el problema kurdo no estaría a día de hoy resuelto si el Ejército turco hubiera dejado a un lado su beligerancia para permitir, que el gobierno turco negociara directamente con el PKK y que las recomendaciones de la UE en el

sentido de reforzar la democracia y los derechos humanos calaran hondo en el país euroasiático. Ciertamente, la flexibilización de las posturas de uno y otro bando abrió un camino a la esperanza de una paz cercana en circunstancias concretas de la historia reciente de Turquía.

Por ejemplo, el primer ministro Turgut Özal (1983-1989) pasará a la historia como el gran maestro y partidario de la negociación con el PKK (Veiga, 2006: 548). Ozal, de origen kurdo, se refirió a una "realidad kurda". Ya como presidente abolió la ley que prohibía el uso de la lengua kurda en los ámbitos público y privado (Zarcone, 2005: 264) y contactó indirectamente con Ocalan (Mango, 2004: 219). También Suleyman Demirel y Erdal Inönu, que gobernaron en coalición entre 1991 y 1993, así como el actual Ejecutivo de Erdogan han reconocido la existencia de un "problema kurdo". De hecho, no hay que olvidar que uno de cada dos ciudadanos de las provincias de mayoría kurda votó por el AKP en las elecciones legislativas de 2007 (EFE, 2007).

*El pueblo kurdo, de 30 millones de habitantes, vive repartido entre Turquía (en torno a la mitad), Irak, Irán Siria y la ex URSS*

El bando insurgente, ya a principios de la década de los noventa, cambió sus reivindicaciones independentistas por las de una fuerte autonomía, una amnistía para los miles de presos y la posibilidad de participar en la vida política. En los años siguientes, y sobre todo después de la detención de Ocalan y su encarcelamiento en Turquía, el PKK insistió en el reconocimiento de la identidad, la lengua y la cultura kurdas.

Al respecto, el Parlamento turco aprobó en 2002 un ambicioso paquete de reformas en materia política y de derechos humanos para ajustarse a los criterios de Copenhague (las exigencias de la UE para la entrada en la Unión de un país candidato: ser una democracia estable y respetuosa con los derechos humanos, estar dotado de una economía de mercado y adoptar los tratados de la Unión) . En el mismo se incluían los derechos culturales de la minoría kurda, como la enseñanza privada de su lengua y la difusión de programas audiovisuales. Aún así, los kurdos y organizaciones internacionales siguen denunciando que las autoridades turcas no han implementado completa o suficientemente dichas medidas.

### La internacionalización del problema kurdo

El problema kurdo no es una cuestión que afecte única y exclusivamente al gobierno turco, puesto que se trata de un pueblo de unos 30 millones de hombres y mujeres que viven repartidos entre Turquía (en torno a la mitad), Irak, Irán, Siria y la extinta URSS desde

la desintegración del Imperio Otomano y la negación de un Estado kurdo en el Tratado de Sèvres. El único país de los anteriores donde los kurdos gozan de una administración propia es Irak, concretamente en la zona norte. Las provincias de Erbil, Suleimaniya y Dahuk constituyen la denominada región semiautónoma del Kurdistán iraquí, que forma parte del Irak federal post Sadam.

El punto de inflexión en la consecución de una autonomía kurda en el país árabe hay que situarlo en 1991, justo después de la Guerra del Golfo. A instancias de Ankara, la coalición internacional creó entonces una zona de seguridad en el norte de Irak con la que se consiguió un doble objetivo. Por un lado, poner fin a la brutal represión de las tropas de Sadam Husein contra la insurgencia kurda; y por otro, impedir que cientos de miles de kurdos, cristianos y turcomanos desprotegidos entrasen en Turquía. Bagdad se retiró de la zona y surgió una suerte de protectorado en el que se repartieron el poder dos grupos políticos: la Unión Patriótica del Kurdistán (UPK) de Jalal Talabani y el Partido Democrático del Kurdistán (PDK) de Masud Barzani (Veiga, 2006: 546). En 1992 se formó un Parlamento kurdo en la región que acordó federarse con un futuro Irak democrático.

La situación disparó todas las alarmas en Turquía, porque aparentemente estaba emergiendo un Estado kurdo, el cual no sólo podía servir de refugio y base segura a los activistas del PKK sino que también fomentaría el separatismo de la misma población kurda en el país (Veiga, 2006: 546). Aquella doble tesis, formulada hace casi dos décadas, no sólo continúa gozando de la misma vigencia en Ankara a día de hoy, sino que en parte se ha demostrado cierta.

Por un lado, Turquía denuncia que unos 3.800 milicianos del PKK, según cifras facilitadas por su Ejército en mayo de 2007 (AP, 2007), campan a sus anchas en el norte de Irak, esto es, viven, se entrenan e infiltran puntualmente en territorio turco, ante la incapacidad e incluso indiferencia de las fuerzas de seguridad iraquíes y estadounidenses. Por otra parte, Ankara teme que una probable anexión de la región petrolífera de Kirkuk al Kurdistán iraquí anime al Gobierno semiautónomo del norte de Irak a declarar un Estado kurdo independiente que, a su vez, estimule el separatismo de los millones de kurdos que habitan en el este y el sureste de Turquía (González, 2007b: 49-61).

En consecuencia, la apuesta de las autoridades turcas pasa tanto por lanzar una guerra total contra el PKK en el este del país y en el norte de Irak, en forma de operaciones militares que comenzaron el 30 noviembre de 2007 (EFE, 13 de diciembre de 2007), como por impedir un referéndum en Kirkuk.

Para sostener legalmente sus ofensivas en un país vecino, aparte de apelar a intereses de seguridad nacional, Ankara ha invocado el derecho de "persecución transfronteriza" (*hot pursuit*) sin aviso previo, que ya se contemplaba en un acuerdo bilateral de 1926 y que se mantuvo en vigor hasta 2003, cuando Sadam Hussein anuló el tratado en vísperas de la invasión estadounidense (EFE, 28 de septiembre de 2007). De hecho, el Ejército ha realizado 25 operaciones transfronterizas en el norte de Irak desde principios de los años noventa (González, 2007b), las de mayor magnitud en 1992, 1995, 1997 y febrero de 2008. Asimismo, Turquía cuenta con 2.000 soldados y seis bases en territorio iraquí desde 1996.

Finalmente, con objeto de retrasar *sine die* la consulta popular sobre el estatus de Kirkuk, Turquía argumenta que aún no se cumplen las condiciones mínimas de seguridad en la zona para su celebración. Asimismo, amplifica las denuncias de las comunidades suní y turcomana, según las cuales las autoridades locales estarían tratando de influir en el resultado del plebiscito mediante el traslado a Kirkuk de miles de kurdos deportados forzosamente durante el régimen de Sadam.

*Para sostener legalmente sus ofensivas en un país vecino, aparte de apelar a intereses de seguridad nacional, Ankara ha invocado el derecho de "persecución transfronteriza"*

Tanto las últimas incursiones del Ejército turco en el norte de Irak en 2008, que se han saldado con la pérdida de cientos de vidas y la destrucción de aldeas e infraestructuras civiles, como los intentos del Gobierno turco de aplazar el referéndum de Kirkuk al menos hasta 2009 han sido denunciados por Bagdad como una "violación flagrante de la soberanía" de su nación (EFE, 26 de febrero de 2008). Mientras, Estados Unidos ha permitido e incluso apoyado con información de la CIA los ataques armados turcos contra el PKK en el Kurdistán iraquí, considerada como la región más estable y próspera del país. No obstante, para lavar su imagen ante la comunidad internacional y sobre todo frente a sus valiosos aliados kurdos durante la guerra de Irak, Washington ha exigido a Ankara que limite al máximo el alcance y la duración de sus planes militares, que es curiosamente el mismo mensaje que la UE le ha hecho llegar al Gobierno de Erdogan.

## Conclusiones

Con su actitud de *laissez faire*, Washington y Bruselas, los dos principales aliados de Ankara en la escena internacional, no hacen sino allanar el camino para que los turcos desarrollen "su propia agenda política, diferente y diferenciada de la de otros actores occidentales y orientales" (Herrero, 2008). En este sentido, la agenda turca no parece otra que la de rechazar tanto el ostracismo que se autoimpuso en la primera mitad del siglo XX como el vasallaje a Occidente al que se entregó durante la segunda.

Su objetivo en el nuevo milenio pasa por convertirse en el juez y parte de una región tan inestable como relevante desde el punto de vista geoestratégico. Y Turquía lo quiere conseguir mediante una política cuanto menos arriesgada debido a la doble dirección que toma. Por un lado, despliega una diplomacia activa que le hace estar cada vez más presente en la escena mundial: copatrocina una Alianza de Civilizaciones, actúa como mediador entre israelíes y palestinos y participa en numerosas misiones internacionales de paz. Por otra parte, no duda en adoptar una diplomacia coercitiva e incluso militar con su vecino iraquí por el problema del terrorismo kurdo. Así, antepone, como por otra parte viene haciendo de una u otra forma desde 1923, la seguridad y la defensa de sus propios intereses sobre la democracia y la vía del diálogo y la negociación.

El problema es que una diplomacia activa no le asegura a Turquía conseguir el estatus de una potencia regional. Por el contrario, dicha actitud podría conducirle al aislamiento, ya que los países de la zona o las propias fuerzas globales tratarían de alinearse para ejercer de contrapeso a su emergente poder (Dagi, 2007). Por otro lado, aunque es cierto que una estrategia agresiva y beligerante es capaz por sí misma de influir en los acontecimientos de la región, también puede trastornar aún más el frágil equilibrio regional e incluso las relaciones entre el Ejército y el poder civil en Turquía. Es decir, Ankara corre el peligro de que el parecer de las Fuerzas Armadas siga prevaleciendo sobre el de los Gobiernos de turno y, por tanto, que la resolución de problemas como el kurdo o el chipriota dependa única y exclusivamente de ellas.

Con objeto de invertir la ecuación y dotarse de una política exterior más unitaria y coherente con sus capacidades y potencialidades, Turquía debe apostar por reforzar su democracia. Y ello implica no sólo implementar un sinfín de reformas, entre ellas una progresiva reducción del poder de los militares en favor de la clase política, sino también cambiar su mentalidad. Sería una tarea ardua y difícil, que puede costarle muchos años de esfuerzo y paciencia, pero Turquía, sus vecinos y la comunidad internacional en su conjunto saldrían beneficiados.

## Referencias bibliográficas


AP (2007) Turkey troops head to Iraq border, 30 de mayo de 2007. [Internet] Disponible desde <http://www.cnn.com/2007/WORLD/meast/05/30/turkey.border.ap/index.html>

Ayllón, L., (2008) Turquía usa el Foro de Zapatero para amenazar con peligros para la paz si no entra en la UE en *ABC*. 16 de enero de 2008, E18.

Chislett, W. (2006). Las negociaciones para la adhesión de Turquía a la UE, encalladas en *Real Instituto Elcano*. Madrid. [Internet] Disponible desde <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/269.asp> [Accesado el día 3 de diciembre de 2007]

Dagi, I., (2007) "How to understand new activism in Turkish foreign policy" en *The Journal of Turkish weekly*. 15 de noviembre de 2007. [Internet] Disponible desde <http://www.turkishweekly.net/news.php?id=50294>

EFE (2008) El Gobierno iraquí condena la incursión turca e insta a la retirada de las tropas, 26 de febrero de 2008. [Internet] Disponible desde <http://www.lavanguardia.es/lv24h/20080226/53440294171.html>

EFE (2007) Un partido de origen islamista con políticas centristas, 27 de julio de 2007. [Internet] Disponible desde <http://www.webislam.com/?idn=9895>

EFE (2007) Un año de altibajos para Turquía con elecciones anticipadas y conflicto kurdo, 13 de diciembre de 2007. [Internet] Disponible desde <http://actualidad.terra.es/articulo/turquia_altibajos_elecciones_anticipadas_conflicto_2120644.htm>

EFE (2007) Turquía e Irak firman un acuerdo antiterrorista que no incluye el derecho turco a incursiones, 28 de septiembre de 2007. [Internet] Disponible desde <http://www.deia.com/es/impresa/2007/09/29/bizkaia/mundua/404550.php>

González, I. (2007a) La diplomacia coercitiva de Turquía con Irak, en Safe Democracy Foundation, Madrid. [Internet] Disponible desde <http://spanish.safe-democracy.org/2007/11/08/la-diplomacia-coercitiva-de-turquia-con-irak/> [Accesado el día 3 de diciembre de 2007]

González, I. (2007b) Las tensiones no resueltas de la democracia turca en *Política Exterior*. Volumen XXI, número 119. Fuerza y dinero en Oriente Próximo. Septiembre-octubre 2007, pp. 49-61.

Herrero, Rubén. (2008). "La emergencia de Turquía como potencia regional" en Real Instituto Elcano, Madrid. [Internet] Disponible desde <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2008/ARI11-2008_Herrero_Turquia_potencia_regional.pdf> [Accesado el día 28 de enero de 2008]

Liman, M. y Núñez de Prado, S., (2004) *Turquía: Un país entre dos mundos*. Barcelona, Flor del Viento Ediciones.

Mango, A., (2004) *The Turks today*. Londres, John Murray.

Martorell, M., (2008) "La prueba del algodón" en *El Mundo*. 23 de febrero de 2008, M32.

Massicard, È., (2007) "Turquía" en Badie, B. y Tolotti, S. (dirs.), *El estado del mundo: anuario económico geopolítico mundial*. Madrid, Ediciones Akal.

Morris, C. (2005) *The new Turkey: The quiet revolution on the edge of Europe*. London, Granta.

Mourenza, Andrés. (2007). "El complicado ajedrez energético euroasiático" en Noticias desdeTurquía, Estambul. [Internet] Disponible desde <http://noticiasdesdeturquia.blogspot.com/2007_07_01_archive.html> [Accesado el día 15 de noviembre de 2007]

Rodríguez, C., (2007) *Turquía: La apuesta por Europa*. Madrid, La Catarata.

Sanz, J.C., (2006) "El jefe del Ejército de Turquía rechaza en público la oferta de su Gobierno a Chipre" en *El País*. 9 de diciembre de 2006. [Internet] Disponible desde <http://www.elpais.com/articulo/internacional/jefe/Ejercito/Turquia/rechaza/publico/oferta/Gobierno/Chipre/elpepiint/20061209elpepiint_3/Tes/>

Sanz, J.C., (2003) "Turquía declara la guerra al integrismo tras la ola de atentados" en *El País*. 1 de diciembre de 2003. [Internet] Disponible desde <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Turquia/declara/guerra/integrismo/ola/atentados/elpepiint/20031201elpepiint_8/Tes?print=1>

Veiga, F., (2006) *El turco: Diez siglos a las puertas de Europa.* Barcelona, Debate.

Villellas, A. (2007) La resolución pacífica del conflicto kurdo, tan cerca y tan lejos en *El Corresponsal de Medio Oriente y África* , Buenos Aires. [Internet] Disponible desde <http://www.elcorresponsal.com/modules.php?name=News&file=article&sid=4936> [Accesado el 21 de noviembre de 2007]

Zarcone, T., (2005) *El Islam en la Turquía actual*. Traducido por José Miguel Marcén. Barcelona, Edicions Bellaterra.

# Estados Unidos y su “guerra contra el terrorismo”: continuidad o cambio

*José María Tortosa*

*Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. Universidad de Alicante*

> Al equiparar los actos de terrorismo e incluso el dar refugio a los terroristas con un acto de Guerra, la Administración de Estados Unidos se mantiene bajo la tradicional práctica internacional. En este nuevo tipo de guerra, está diciendo, no hay estados neutrales y no hay unos confines geográficos claros. Se debe elegir el lado del que se está, o con nosotros o con ellos. O se está con nosotros o contra nosotros.
>
> *R.W. Apple Jr., “After the attacks”, The New York Times, 14 de septiembre de 2001*

La “guerra contra el terrorismo” que dice mantener el Gobierno de los Estados Unidos se ha denominado “guerra de cuarta generación” (Lind, 2004; Richards, 2006), “guerra asimétrica” (Thorton, 2007; Piris, 2007) y también “cuarta guerra mundial” (Podhoretz, 2007). Aunque se mantenga en el título del presente capítulo, la palabra “guerra” es engañosa (Bonanate, 2004: 87-93; Zinn, 2006) y por eso se usa entre comillas. En todo caso, estas tres perspectivas se refieren a una situación relativamente nueva en la que ha aparecido un tipo particular de violencia que también se llama “terrorismo internacional”, “transnacional” o “global”, cubriendo fenómenos muy heterogéneos que no se reducen a Al Qaeda.

La reacción estadounidense ante esta situación se ha visto como una variante de las llamadas *"total war", "total war at the grass-roots", "absolute war", "long war", "permanent war"*, incluso *"low intensity war"*. "Guerra" en cualquier caso y ya desde el 11-S. Sin embargo, los motivos aducidos son algo confusos o han sido tergiversados como muestra el análisis de una docena larga de libros sobre la ocupación de Irak: "A pesar de la gran cantidad de libros basados en investigación cuidadosa y llenos de enfoques sugestivos sobre el asunto, la razón por la que los Estados Unidos respondió al ataque de Al Qaeda invadiendo Irak sigue siendo, hasta cierto punto, un enigma" (Holmes, 2007: 3).

Los significados que se puedan atribuir a estas violencias son también variados (Ridenbeck, 2006). La versión oficial es la de un "combate/guerra contra el terrorismo/terror" que enfrenta a los benevolentes Estados Unidos contra fuerzas *yihadistas* que representan, en esta particular interpretación teológica de las relaciones internacionales (Galtung, 1999), al Mal absoluto. Hay, obviamente, otras formas de ver el problema: la de un choque entre fundamentalismos o, para ser más precisos, entre dos barbaries (Achcar, 2007) o, también, la de una guerra civil dentro del Islam (Nye, 2004) con ramificaciones legitimadoras hacia el exterior. El recuento de muertes e incidentes importantes avala esta última hipótesis. Lo sucedido en los Estados Unidos (11-S), España (11-M) e Inglaterra (7-J) no es comparable a la larga lista de ataques en el contexto árabe o musulmán: Somalia, Kenia, Tanzania, Yemen, Arabia Saudita, Marruecos, Túnez, Indonesia, Pakistán, Egipto, Turquía, Jordania y Argelia. En cualquier caso, los ataques a estadounidenses son mínimos en este conjunto, lo cual no impide el mantenimiento de la versión oficial.

*La ONU no encuentra una definición consensuada de "terrorismo" por las dificultades de hallar una que no se pueda aplicar a Israel ni a Estados Unidos*

Este capítulo se divide en tres partes. En la primera se plantea el problema en términos cuantitativos, conceptuales y teóricos. En la segunda se reseñan las reacciones oficiales más importantes que el fenómeno ha suscitado en los Estados Unidos entre 2001 y 2007. Finalmente, en la tercera se intentará reflexionar sobre la continuidad y cambio que supone dicha "guerra".

## El problema

Los datos, aunque no coincidan las fuentes, parecen mostrar (MIPT, 2007) que en términos mundiales, los ataques de este tipo de terrorismo se habían ido reduciendo progresivamente desde el máximo en 1987 sin que el hecho emblemático del "11-S" rompiera la tendencia tanto en número de incidentes como en número de fallecimientos producidos por los mismos. Sin embargo, a partir de la ocupación de Irak, los datos del Departamento de Estado (2007) son

inequívocos. A espera de la publicación en abril de 2008 del preceptivo informe oficial con los datos de 2007, se sabe que los ataques terroristas han aumentado desde la ocupación de Irak: en 2003 hubo 172 ataques significativos; en 2004 hubo 655; en 2005, 11.111; y 14.338 en 2006. Es posible que, aunque las bajas del ejército estadounidense en Irak han sido las mayores desde la ocupación, en 2007 habrá habido una disminución en los ataques, pero eso no afectará a lo que aquí se va a discutir.

Los datos, de todas formas, no son unívocos ya que no hay una definición consensuada de "terrorismo". Estados Unidos, por su parte, ha tenido definiciones cambiantes y tampoco en la actualidad dispone de una sola. Entre 1994 y 2001 la definición del Departamento de Defensa había sido "una utilización calculada de la violencia o la amenaza de una acción violenta con el objetivo de coaccionar o intimidar a Gobiernos o sociedades persiguiendo objetivos que son generalmente de carácter político, religioso o ideológico". Posteriormente esa violencia fue calificada como ilegítima o ilegal (*unlawful*) para evitar, como había hecho notar Noam Chomsky, que dicha definición se aplicase a la política exterior de los Estados Unidos. Esta posibilidad queda definitivamente evitada con la definición que la *National Strategy for Combating Terrorism*, firmada por George W. Bush en 2003: "la violencia, premeditada y motivada políticamente, perpetrada contra objetivos no combatientes por parte de grupos subnacionales o agentes clandestinos". De todos modos, las distintas definiciones se suelen aplicar con criterios *ad hoc* en función de los intereses que en ese momento se quieran satisfacer y, así, en las listas que publica el Departamento de Estado, se conseguirá incluir a unos grupos que después serán excluidos y viceversa. El sistema de Naciones Unidas tampoco ha logrado una definición consensuada precisamente por las dificultades de hallar una que no se pueda aplicar a los Estados Unidos ni al otro país problemático por sus consistentes violaciones de resoluciones del Consejo de Seguridad: Israel y su práctica del terrorismo de Estado.

Las interpretaciones que suscita un fenómeno tan mal definido tienen que ser necesariamente heterogéneas. La perspectiva de la "guerra de cuarta generación" (Lind, 2004; Richard, 2006) comienza afirmando que las tres primeras generaciones fueron, básicamente, guerras entre Estados y la única manera de vencer era ser mejor que el oponente. Las guerras de cuarta generación, en cambio, sólo podrían vencerse mediante la "de-escalada", que es la manera con que la policía bien entrenada y democrática suele resolver las confrontaciones: si la escalada (acción-reacción) es la peor de las opciones, sólo queda reducir el nivel de enfrentamiento por un lado y afrontar las causas y motivaciones por otro. La perspectiva de la "guerra asimétrica", por su parte, tiene algunos elementos con la anterior. Como dirá Alberto Piris (2007), "la guerra asimétrica contra

el terrorismo (...) no tiene fin visible. No puede ganarse, pero tampoco el terrorismo islamista dispone de medios para imponer sus fines de modo definitivo". Por tanto, "el forcejeo de los países occidentales contra el terrorismo de raíz islámica se prevé duradero". Aun así, las perspectivas dominantes han estado más cercanas a las articuladas por Norman Podhoretz (2007) que defiende la Doctrina Bush sobre cambio de régimen y guerra anticipatoria (ataque antes de que se materialice la amenaza). Se trata de la Cuarta Guerra Mundial que sucedió a la Tercera (la Guerra Fría), en la que se aplicó la Doctrina Truman con la misma validez moral y pragmática que la doctrina Bush (antes doctrina Wolfowitz), que incluye el ataque anticipatorio antes incluso de que se materialice la amenaza defendido en la *National Security Strategy for the United States* (2002).

**Las estrategias oficiales**

*Hasta el 11-S, los ataques a Estados Unidos no habían sido utilizados tan claramente para movilizar a la opinión pública estadounidense*

El presidente Bush ha firmado dos documentos oficiales, en 2003 y en 2006, sobre el terrorismo que viene de fuera. A éstos hay que añadir la *USA Patriot Act* de 2001 y la propuesta de ley (pendiente de aprobación definitiva a finales de 2007) sobre el terrorismo originado en el interior. No son los primeros documentos que ha divulgado el sistema gubernamental estadounidense ya que los *Patterns of Global Terrorism* los viene publicando, por imperativo legal, el Departamento de Estado desde 1985. Pero el análisis de la continuidad o el cambio puede iniciarse con esta presidencia ya que, en la práctica, comienza con los atentados del "11-S". Hasta ese momento, los ataques relevantes nunca habían tenido lugar en su mismo suelo ni habían sido utilizados tan claramente como el Pearl Harbor para movilizar a la opinión pública estadounidense.

El primer documento a considerar es la *National Strategy for Combating Terrorism*, fechado en febrero de 2003. Se inicia con una cita del propio presidente Bush del 6 de noviembre de 2001: "Ningún grupo o nación debería equivocarse sobre las intenciones de los Estados Unidos: No descansaremos hasta que los grupos terroristas de alcance mundial hayan sido encontrados, detenidos y derrotados".

A continuación se parte del hecho de los "ataques terroristas" del 11 de septiembre de 2001, "actos de guerra contra los Estados Unidos y sus aliados y contra la misma idea de sociedad civilizada". "El mundo debe responder a y luchar contra este mal que pretende amenazar y destruir nuestras libertades básicas y nuestra forma de vida". Ahora bien, "el enemigo no es una persona. No es un régimen político determinado. Ciertamente, no es una religión. El enemigo es el terrorismo".

La primera parte del documento se dedica a dirimir la naturaleza de la amenaza terrorista contemporánea. Lo primero que hace es describir lo que allí se llama "la estructura del terror", para lo cual se dibuja una pirámide que tiene en su cúspide a los líderes. Después, bajando, está la organización, los Estados, el contexto internacional y, ya en la base de la pirámide, las "condiciones subyacentes". Los líderes son los que proporcionan la dirección, la estrategia y los que enlazan todos estos factores "dando aliento vital a una campaña de terror". La organización, su tipo, su solidificación y su ámbito es lo que determina las capacidades y alcance del grupo en cuestión, que necesitará de Estados que le proporcionen santuario, entrenamiento, apoyo financiero o medios para comunicarse entre sí. Ambos, Estados y grupos, aprovechan el medio internacional (con fronteras más abiertas) para que el movimiento tome forma. "En la base, las condiciones subyacentes tales como la pobreza, la corrupción, los conflictos religiosos y las luchas étnicas crean oportunidades para su explotación por parte de los terroristas. Algunas de estas condiciones son reales y algunas son fabricadas. Los terroristas usan estas condiciones para justificar sus acciones y para expandir el apoyo del que disfrutan. La creencia de que el terror es un medio legítimo para afrontar tales condiciones es un problema fundamental que permite al terrorismo su desarrollo y crecimiento".

Las condiciones subyacentes, entonces, no son vistas como causa, no sólo cuando son inventadas o manipuladas, ni siquiera cuando son reales. En general, estas condiciones son presentadas como legitimaciones del comportamiento o como punto de apoyo para aplicar la palanca de estrategias que se originan en otro lugar, no en la pobreza, la corrupción o los conflictos.

Hay un punto, en el campo de la organización, que el documento resalta: la progresiva interconexión transnacional de las organizaciones terroristas. Esta conexión mediante ideología, recursos, enemigos comunes, apoyo mutuo y patrocinio permite elaborar un mapa de la pirámide de organizaciones terroristas y clasificar a sus componentes por su nivel de actuación (mundial, regional o estatal) y por la gravedad de su amenaza. En el documento se presenta, como organización global y de máxima amenaza, Al Qaeda. De ahí, mediante lazos y nexos, se va descendiendo hacia otras organizaciones menos globales y menos amenazantes hasta movimientos poco peligrosos y a escala local. La tesis defendida por el documento y apoyada por un gráfico *ad hoc* es que la gravedad de la amenaza aumenta a medida que el grupo es más global y disminuye cuando el grupo es más local.

El problema fundamental que supone esta pirámide de pirámides es la disponibilidad de armas de destrucción masiva que pueden ser

fácilmente trasportadas y utilizadas por movimientos de cualquier punto del sistema. "La tecnología moderna ha permitido a los terroristas planificar y operar a escala mundial como nunca. Con el avance de las telecomunicaciones, pueden coordinar sus acciones entre células dispersas sin necesidad de salir a la luz. (...) Ahora, con la capacidad para disponer de armas de destrucción masiva, tienen el potencial de magnificar y multiplicar los efectos de sus acciones".

*Estados Unidos ha pasado de defender menos Estado y más mercado a señalar que si hay menos Estado habrá más terrorismo*

Como no se consideran las causas del fenómeno, y algunas de sus posibles causas son vistas sólo como legitimaciones para la acción, el documento, al pasar a describir la intención estratégica de Estados Unidos frente al terrorismo, no aborda, en ningún momento, la lucha contra las causas del terrorismo. Su preocupación se centra en sus efectos o en la probabilidad de sus efectos. Para ello, un nuevo gráfico lo describe con claridad: se trata de reducir la gravedad de la amenaza, es decir, reducir la capacidad de acción de los grupos, por un lado, y, por otro, reducir el ámbito en que se pueden mover. El fin deseado no es la desaparición del terrorismo, sino su reconducción hacia el campo de lo meramente "criminal" de forma que sean movimientos "menos organizados, actuando a escala local, no patrocinados y poco frecuentes". De lo mundial a lo local, pero local fuera de los Estados Unidos.

El fin primario de la estrategia es, por consiguiente, "derrotar al terrorismo y a sus organizaciones". Para ello, hay que cumplir con lo dicho por el presidente Bush en enero de 2002 como se cita al principio del capítulo dedicado a "fines y objetivos", a saber: "protegernos del ataque mediante la acción vigorosa en el exterior y el aumento de vigilancia en el interior". En concreto, se trata de identificar a los terroristas y sus organizaciones, localizarlos y destruirlos. "El elemento final de este objetivo es una estrategia agresiva y ofensiva para eliminar las capacidades que permiten a los terroristas existir y operar, atacando sus santuarios, liderazgo, mando, control y comunicaciones, apoyo material y finanzas".

Después aparece el fin de "negar el patrocinio, apoyo y santuario a los terroristas", para lo cual los objetivos son: acabar con el apoyo de Estados al terrorismo, establecer y mantener un nivel internacional de rendimiento de cuentas con respecto a la lucha contra el terrorismo, fortalecer y mantener el esfuerzo internacional para luchar contra el terrorismo —con tal fin, el Gobierno de Estados Unidos debe trabajar con Estados que así lo quieran y sean capaces, hacer posible la actuación de los Estados débiles, persuadir a los Estados reacios y obligar a los que se nieguen a colaborar contra el terrorismo—, prohibir y cortar el apoyo material a los terroristas y eliminar los paraísos y santuarios de los mismos. Obsérvese el planteamiento militarista, unilateral y jerárquico de las acciones a emprender.

Finalmente, aparece un tercer componente de la estrategia, el de "reducir las condiciones subyacentes que los terroristas procuran explotar". Reducir, no suprimir. El documento repite al respecto lo ya avanzado: "Aunque reconocemos que hay muchos países y personas que viven en la pobreza, en medio de privaciones, de insuficiencias sociales y de disputas políticas y regionales no resueltas, esas condiciones no justifican el uso de terror. Sin embargo, muchas organizaciones terroristas que no tienen mucho en común con las masas pobres y desamparadas usan esas condiciones en beneficio propio".

De todas maneras, el documento afirma que "los esfuerzos actuales de los Estados Unidos para resolver las disputas regionales, fomentar el desarrollo económico, social y político, la economía de mercado, la gobernabilidad y el Estado de derecho, aunque no están necesariamente dirigidos a combatir al terrorismo, contribuyen a la campaña porque afrontan las condiciones subyacentes que los terroristas procuran manipular en su propio beneficio". Pero los objetivos que asocia a este fin son escasos.

El primer objetivo relacionado con las causas subyacentes es el de "colaborar con la comunidad internacional para fortalecer a los Estados débiles y prevenir la (re)emergencia del terrorismo". En cierta manera, se reconocen así los efectos de la política predicada desde el Norte contra el Sur durante los tiempos de la globalización, a saber: la del debilitamiento del Estado ("menos Estado, más mercado" se decía desde diversos foros). Ahora parece decirse "si hay menos Estado, habrá más terrorismo". Si es así, prosigue el documento, "el principal objetivo de nuestra respuesta colectiva será el de reconstruir Estados de forma que puedan hacerse cargo de su propia gente, de su bienestar, salud, prosperidad y libertad y que puedan controlar sus fronteras. Estados Unidos está deseoso de ayudar al mundo civilizado [*civilized world*] (Gobiernos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones entre lo público y lo privado) para llevar adelante estos esfuerzos", para lo cual se habla de "continuar los esfuerzos bilaterales y multilaterales". La visión del Estado que se trasmite es la de una institución que tiene el monopolio de la violencia que se supone legítima: fronteras hacia el exterior y orden público en el interior. Pero nada del viejo "Estado mínimo" defendido anteriormente por instituciones como el Fondo Monetario Internacional y los integristas neoliberales.

Otro objetivo es el de, con el propósito de hacer disminuir las condiciones subyacentes, "ganar la guerra de las ideas". "Junto a la comunidad internacional, emprenderemos una guerra de ideas para dejar claro que todos los actos de terrorismo son ilegítimos, para asegurarnos de que las condiciones e ideologías que promueven el terrorismo no encuentren un terreno fértil en ninguna nación, para

disminuir las condiciones subyacentes que los terroristas procuran explotar en las áreas de riesgo y para suscitar las esperanzas y aspiraciones hacia la libertad en sociedades regidas por los que patrocinan al terrorismo global". Se trata, en definitiva, "de establecer, junto a nuestros amigos y aliados, una nueva norma internacional referente al terrorismo, que requiera no-apoyo, no-tolerancia y oposición activa contra los terroristas". Como es cuestión de percepciones, "usaremos la diplomacia pública (...) y los medios de comunicación apoyados por el gobierno para promover el flujo de información y de ideas que susciten esperanzas y aspiraciones de libertad en aquellas sociedades regidas por los que patrocinan el terrorismo global".

Un último fin que, probablemente, da el sentido a todos los anteriores: el de "defender a los ciudadanos y a los intereses estadounidenses en el interior y en el extranjero", asunto al que se dedica más del doble de espacio que al fin anterior.

*El Senado debate una norma contra el terrorismo nacional que supone un cheque en blanco para que el Ejecutivo pueda perpetrar cualquier arbitrariedad*

La conclusión se inicia con la siguiente frase: "Puede que la violencia política sea endémica en la condición humana, pero no podemos tolerar a terroristas que busquen combinar los poderes de la tecnología moderna y las armas de destrucción masiva para amenazar la misma noción de sociedad civilizada. La guerra contra el terrorismo, sin embargo, no es una especie de 'choque de civilizaciones'. En lugar de eso, es un choque entre la civilización y los que quieren destruirla". Esta Estrategia Nacional "refleja la realidad de que el éxito sólo se logra mediante la aplicación mantenida, firme y sistemática de todos los elementos del poder nacional (diplomáticos, económicos, informacionales, financieros, de aplicación de la ley, de inteligencia y militares) de manera simultánea a lo largo de cuatro frentes. Vamos a derrotar a las organizaciones terroristas mediante una acción despiadada. Vamos impedir que los terroristas tengan los patrocinadores, apoyos y santuarios que necesitan para su supervivencia. Vamos a ganar la guerra de las ideas y vamos a reducir las condiciones subyacentes que promueven la desesperación y las visiones destructivas de un cambio político que llevan a la gente a abrazar, y no rehuir, el terrorismo. Y, en todo tiempo, vamos a *defender* contra ataques terroristas a los Estados Unidos, a nuestros ciudadanos y a nuestros intereses en todo el mundo".

Aunque la versión de la *National Strategy* de 2006 está llena de referencias a la que se acaba de resumir, son interesantes los cambios que introduce. Entre 2003 y 2006 ha aumentado el problema de los ataques terroristas a escala mundial y la ocupación de Irak ya no tiene victoria presentable. La *National Strategy* de 2006 ya no tiene una visión tan jerárquica y piramidal de las organizaciones que practican el terrorismo. Es mucho más claro ahora que se trata de redes y que, por tanto, “descabezarlas” es inútil. La “victoria” ya no está tan al

alcance de la mano y empieza a verse que tal vez habría que comenzar por la base de la pirámide a la que se refería la versión de 2003: hay que plantear estrategias a largo plazo y entre ellas está la democracia, la prevención, las instituciones apropiadas y evitar que los grupos que practican el terrorismo tengan acceso a armas de destrucción masiva, evitar que se les dé santuario o, sobre todo, evitar que los grupos terroristas se hagan con el poder de algún país. Si la *Strategy* de 2003 estaba más en la línea de la "cuarta guerra mundial", esta versión de 2006 se acerca más a los planteamientos de la "guerra asimétrica" o de la "guerra de cuarta generación". George W. Bush atribuyó este carácter más difuso del terrorismo precisamente a los logros de su estrategia contra Al Qaeda (*Washington Post*, 27 de septiembre de 2006), aunque hay motivos para pensar que ya era difuso antes y que lo que cambió fue la percepción del fenómeno por parte del Gobierno estadounidense o, por lo menos, cambió su forma de presentarlo a su propia ciudadanía.

El paso siguiente es la ley que se discutirá en el Senado en 2008 después de haber pasado por el Congreso: la "*Violent Radicalization and Homegrown Terrorism Prevention Act of 2007*". Tiene algunos contenidos que es preciso resaltar. En la línea del *USA Patriot Act* de 2001 (el nombre de la ley es un acrónimo para Uniendo y Fortaleciendo América mediante la Aportación de las Herramientas Apropiadas Requeridas para Interceptar y Obstruir al Terrorismo), que ya supuso un recorte de las libertades en los Estados Unidos, esta nueva propuesta de ley es una toma de posición y legitimación de una serie de medidas adicionales frente al problema estrictamente doméstico que se haya podido plantear o que se podría plantear en el futuro. El terrorismo doméstico será "usar, planear usar o amenazar con usar la fuerza o la violencia por parte de un grupo o una persona nacida, criada o que actúe principalmente en los Estados Unidos o cualesquiera de sus posesiones para intimidar o forzar al gobierno de los Estados Unidos, a la población civil o a cualquier segmento de ella en la promoción de objetivos sociales o políticos". Si se quiere, es una aplicación doméstica del "ataque anticipatorio". La vaguedad de sus definiciones y consiguientes medidas ha sido criticada precisamente porque extiende un cheque en blanco para que el Ejecutivo pueda perpetrar casi cualquier arbitrariedad y hace recordar al *Red scare* (1918-1921) y a la posterior Caza de Brujas de la Comisión de Actividades Antiamericanas de Joseph McCarthy con toda la serie de delaciones, falsas acusaciones, listas negras y condenas que trajeron consigo. Instrumentada en gran parte por J. Edgard Hoover del FBI, la Caza de Brujas duró desde 1948 hasta por lo menos 1956 y quizá hasta 1969, aunque todavía, en cierta manera, no habría terminado y podría recrudecerse con la tercera edición, después de la de los años cincuenta y la de los setenta, la del actual *Committee on the Present Danger:* un sistema de represión interna con propósitos políticos ajenos a lo que se dice querer combatir.

## Continuidad y cambio

Si se sitúa la discusión a partir del 11-S de 2001, es preciso partir de la constatación de que los Gobiernos de George W. Bush no han sido especialmente escrupulosos con la verdad y más bien parecen haberse situado en lo que la corriente de filosofía política que va de Platón a Leo Strauss llama la "noble mentira", es decir, en la necesidad que tiene el filósofo-rey de contar al pueblo ignorante las mentiras necesarias para conseguir el bien de todos. Algunos casos han sido particularmente llamativos: desde las mentiras sobre los motivos para la ocupación de Irak, igualmente cambiantes desde las armas de destrucción masiva a la promoción de la democracia, a las diferentes retóricas sobre Irán, desde las armas de destrucción masiva al apoyo iraní a determinadas milicias iraquíes (Wallerstein, 2007b), pasando por los diversos casos de "rovismo" (por el dimitido Karl Rove, "cerebro" de varias manipulaciones políticas muy sonadas) y de ocultación de pruebas que han llevado a los altos cargos de dicho Gobierno al borde el "*impeachment*", la destitución parlamentaria (McGovern, 2008). Si se sitúa en dicho contexto la supuesta "guerra contra el terror", hay motivos más que suficientes para no tomar al pie de la letra sus diferentes diagnósticos y estrategias, sino verlos como parte de sucesivas "nobles mentiras" (Hayes, 2006). De hecho, hasta el preceptivo *Patterns of Global Terrorism* que venía publicando el Departamento de Estado desde 1985 se transformó en 2005 en *Country Reports on Terrorism* cambiando metodología y formato para mejor adecuarse a los intereses políticos de los que lo publicaban.

*Con la "guerra contra el terror", las élites de los Estados Unidos han conseguido hacer desaparecer cualquier atisbo de oposición real al régimen y lo han hecho mediante estas sucesivas intimidaciones*

Ha habido, pues, dos fuentes de cambio en dicha "guerra". Por un lado, los intereses tácticos cambiantes aunque el fin estratégico siguiese siendo el mismo. Por otro, las diferencias en las percepciones del fenómeno en parte debidas a intentos de desmontar el diagnóstico en que se dicen basar estas estrategias. Estos diferentes intentos incluyen a autores muy heterogéneos desde el punto de vista político (Friedman, 2005; Dreyfuss, 2006; Feffer et al., 2007; Schultz et al., 2007). Pero también puede haberse constatado que algunos elementos de la estrategia han fracasado de manera tan estrepitosa como sus antecedentes históricos (Wallerstein, 2007a) o han implicado contenidos rechazables desde el punto de vista de los derechos humanos como la tortura, los abusos con el espionaje y los excesos en la vigilancia a los ciudadanos en general (*New York Times*, 2007a, 2007b).

Los elementos en los que se percibe una mayor continuidad tienen que ver con los Estados Unidos mismos. No es la primera vez, en efecto, que utiliza amenazas reales o supuestas para "hacer limpieza" política en su interior. El hecho es que las élites de los Estados

Unidos han conseguido hacer desaparecer cualquier atisbo de oposición real al régimen y lo han hecho mediante estas sucesivas intimidaciones. La actual "guerra" no parece ser una excepción (Schrecker, 2007). Por otro lado, el planteamiento dominante en la política exterior estadounidense ha tendido a ser particularmente maniqueo, asumiendo todo el Bien de su parte y proyectando un Mal absoluto en el enemigo (Galtung, 1999). Esta perspectiva teológica ha justificado la actuación de los Gobiernos de los Estados Unidos por encima de fronteras y soberanías, pero, simultáneamente, con un gran sentido del negocio y de las oportunidades legales e ilegales de enriquecimiento adicional de sus élites. Algunas páginas web escritas en los Estados Unidos como www.publicintegrity.org o www.moveon.org dan buena cuenta informativa de ello.

Que la amenaza es manipulada es algo relativamente fácil de contrastar. Pero también es una amenaza real y ahí residen las relativas novedades. En primer lugar, el enemigo a batir es ahora permanente. Definido de manera suficientemente vaga y engañosa (el terrorismo es un instrumento, no una ideología y menos una organización), permite justificar cualquier decisión política que convenga a la élite dirigente. De hecho, el actual Gobierno de los Estados Unidos ha tenido suficientes casos de aplicación de la doble moral como para que no se vea que el término "terrorista", al no tener una definición unívoca, puede ser aplicado a cualquiera según convenga y no aplicado a quien, como Israel en la práctica o Arabia Saudita en la ideología, se le podría aplicar, pero no conviene en ese momento.

En segundo lugar, y en esa misma línea, el enemigo esta vez es particularmente difuso. Los sucesivos documentos oficiales hablan de entidades muy genéricas, lo que está todavía más claro si se dejan los documentos y se pasa a los discursos. Ahí puede aparecer hasta el "islamofascismo" (Podhoretz, 2007) o el "Islam radical" o el "*yihadismo*" o el fundamentalismo, todo sin precisiones de lo que incluye y excluye. Porque, y esa es otra novedad, se dice ahora que el enemigo pertenece a otra cultura. Las fuentes oficiales, escritas o habladas, recalcan que no se trata de que el Islam sea el enemigo. Se distancian o pretenden que parezca que se distancian de la hipótesis del "choque de civilizaciones" que sí aparece clara en los discursos de Al Qaeda. En cambio, la Unión Soviética no era tan diferente de los Estados Unidos como se intentaba hacer creer a un lado y otro del telón de acero. Los elementos ideológicos comunes eran más abundantes que las diferencias, siendo probablemente la fuente del conflicto no la ideología sino el deseo compartido de ser potencia hegemónica.

En tercer lugar, el mundo no tiene la bipolaridad que tuvo durante la Guerra fría. Se ha intentado presentarlo como bipolar, pero el mun-

do ya es multi-céntrico y el Gobierno estadounidense no consigue subsumir bajo la "guerra contra el terror" los numerosos conflictos económicos y políticos (y no sólo militares) en los que se encuentra.

En cualquier hipótesis, la mayor novedad es que esta "guerra" no tiene posibilidad alguna de victoria militar ni tiene "fin de la Historia". Como hacen ver los teóricos de la "guerra asimétrica" y de la "guerra de cuarta generación", es imposible, para un lado y otro del enfrentamiento, el llegar a alcanzar objetivos militares victoriosos con respecto a su enemigo. Por más que se pretenda lo contrario, lo que sabemos sobre el fin o decadencia de otras organizaciones que han practicado o practican el terrorismo es difícil que se aplique a esta difusa organización en red, con células asociadas, células como en franquicia, grupos afines no integrados orgánicamente y simples simpatizantes (Hamilton et al., 2006: 4). Pero tampoco es fácil visualizar en qué consistiría la victoria por parte de los Estados Unidos, a no ser que se entienda por victoria la continuidad en el poder de su clase dominante.

*La mayor novedad de esta "guerra" es que no hay posibilidad de victoria militar sobre esta difusa organización en red que está detrás del terrorismo internacional*

Según Cronin (2006), la primera forma de reducir la fuerza de un grupo terrorista o hacerlo desaparecer consiste en capturar a sus líderes. Como ejemplos, Aum Shinrikyo en el Japón y Sendero Luminoso en el Perú. Ésa fue una de las justificaciones del ataque a Afganistán: capturar a Osama bin Laden. De momento no ha sido capturado y, por lo que se sabe de la red Al Qaeda, no serviría de mucho. La segunda consiste en esperar (y fomentar) que el cambio generacional no funcione. Se propone como ejemplo las Brigadas Rojas en Italia y la Fracción del Ejército Rojo en Alemania. Es obvio que en todas estas organizaciones, cuando están organizadas de forma piramidal, los líderes no son eternos y hay que cambiarlos. No está tan claro que pueda funcionar con Al Qaeda. Al contrario: el cambio generacional puede hacer más letal a una organización de grupúsculos fuertemente cohesionados, algunos independientes de Al Qaeda y otros acogidos a ésta como si fuese una franquicia. Es obvio, tercer punto del artículo de Cronin, que si el grupo logra sus objetivos, deja de practicar el terrorismo. El ejemplo que da es el Congreso Nacional Africano dirigido por Mandela. Los objetivos manifestados por Al Qaeda no parece que se vayan a cumplir. Cuarta forma de reducir y hacer desaparecer a un grupo que practica el terrorismo: la negociación. Es el caso del IRA en Irlanda. El problema, con Al Qaeda, es qué negociar y con quién. La quinta se produce cuando el grupo sufre una pérdida de apoyo popular. El autor que se está comentando pone, entre otros ejemplos, el caso de ETA. Sin embargo, las ocupaciones de Afganistán e Irak han conseguido que la organización tenga ahora más apoyo que el que tenía en el 11-S. La sexta sería que el movimiento que usa del terrorismo se transforme en una organización sencillamente criminal. El ejemplo son las FARC colombianas. No se aplica a Al Qaeda todavía, si es que llega a aplicarse.

Finalmente, y abonando lo recién dicho, algunos grupos dejan el uso del terrorismo para convertirse en movimientos insurgentes como los Jemeres Rojos en Camboya. Para lograr el poder, el terrorismo no parece ser el medio más adecuado. Por eso algunos optan por la insurgencia, si es que pueden. Tampoco se aplica a Al Qaeda.

En consecuencia, se puede decir que con esta "guerra contra el terror", las élites de los Estados Unidos han buscado, sin conseguirlo plenamente, al enemigo perfecto para lo que ha sido su política a lo largo del siglo XX, a saber, utilización de un enemigo permanente, difuso, lejano e invencible que permita continuar con el carácter keynesiano (invertido y pervertido, pero keynesiano) de su industria del armamento y el enriquecimiento desorbitado de sus élites y mantenga, en términos orwellianos, una población sometida aunque periódicamente distraída con el odio y el miedo. En cualquier caso, todo hay que decirlo, la política del miedo podría estar fracasando y 2008, con sus elecciones en noviembre, el fiasco geopolítico en Oriente, el exceso de desigualdad interna hasta el borde de la ruptura y la crisis económica global unida al desplome de dólar (Chalmers, 2007), podría significar el principio del fin.

## Referencias bibliográficas


Achcar, G., (2007) El choque de barbaries. *Terrorismo y desorden mundial.* Barcelona, Icaria.

Bonanate, L., (2004) *La politica internazionale fra terrorismo e guerra*. Bari, Laterza.

Chalmers, J.A., (2007) Nemesis: *The Last Days of the American Republic*. Nueva York, Metropolitan Books.

Cronin, A.K., (2006), "How al-Qaida Ends. The Decline and Demise of Terrorist Groups", en *International Security*, vol. 31, número 1, verano 2006, pp. 7-4

De Young, K. y Pincus, W. (2006) Sobering Conclusions On Why Jihad Has Spread, Washington Post, 27 de septiembre de 2006.

Dreyfuss, R (2006), "President Bush's Phony 'War on Terror'" [Internet], en *Rolling Stone*, 11 de septiembre de 2006, Disponible desde <http://www.rollingstone.com/politics/story/11598509/national_affairs_president_bushs_phony_war_on_terror>

Feffer, J. et al., (2007) *Just Security: An Alternative Foreign Policy Framework* [Internet], junio de 2007, disponible desde <http://www.ips-dc.org/reports/070608-justsecurity.pdf>

Friedman, B. (2005), "Think Again: Homeland Security" [Internet], en *Foreign Policy*, julio/agosto 2005, pp. 1-3. Disponible desde <http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3079>.

Galtung, J. (1999) *Fundamentalismo USA. Fundamentos teológico-políticos de la política exterior estadounidense*. Barcelona, Icaria.

Hamilton, L. et al (2006), *State of the Struggle: Report on the Battle Against Global Terrorism.* Washington, Council on Global Terrorism.

Hayes, Ch., (2006) "9/11: The Roots of Paranoia", en *The Nation*, 25 de diciembre de 2006.

Holmes, S., (2007) *The Matador's Cape. America's Reckless Response to Terror*. Nueva York, Cambridge University Press.

Lind, W.S., (2004), "Understanding Fourth Generation War" [Internet], en *Antiwar.com*, 15 de enero de 2004. Disponible desde <http://antiwar.com/lind/index.php?articleid=1702>

McGovern, G., (2008), "Why I Believe Bush Must Go", en *The Washington Post*, 6 de enero de 2008.

MIPT Memorial Institute for the Prevention of Terrorism (2007), *MIPT Terrorism Knowledge Base* [Internet], disponible en <http://www.terrorismknowledgebase.org/Home.jsp>

New York Times (2007a) "Notes from the Global War on Terror", en *The New York Times*, editorial, 14 de diciembre de 2007.

New York Times (2007b) "Looking at America", en *The New York Times*, editorial, 31 de diciembre de 2007.

Nye Jr., J.S., (2004) "Why 'Soft Power' Matters in Fighting Terrorism", en *The Washington Post*, 30 de marzo de 2004.

Piris, A. (2007) "Apuntes sobre la guerra 'asimétrica'", en Mesa, M. (comp.), *Paz y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*. Ceipaz, Barcelona, Icaria.

Podhoretz, N. (2007) *World War IV. The Long Struggle against Islamofascism*. Nueva York, Doubleday.

Richards, C. (2006) *Neither Shall the Sword.* Washington, Center for Defense Information.

Rodenbeck, M. (2006) "How Terrible Is It?", en *The New York Review of Books*, volumen 53, número 19, 30 de noviembre de 2006.

Schrecker, E. (2007) "McCarthyism and the Red Scare" en Agnew, J.C. y Rosenzweig, R. (comp.) *A Companion to Post-1945 America*, Malden MA, Blackwell, pp. 371-384.

Schultz, G.P. y Perry, W.J., Kissinger, H.A. y Nunn, S. (2007) "A World Free of Nuclear Weapons", en *The Wall Street Journal*, 4 de enero de 2007.

Thornton, R. (2007) *Asymmetric Warfare: Threat and Response in the 21st Century*. Cambridge, Polity Press.

Wallerstein, I. (2007a), "False Choices, or Media Traps" [Internet], en *Commentary*, número 222, 1º de diciembre de 2007, disponible en <http://www.binghamton.edu/fbc/cmpg.htm>

Wallerstein, I. (2007b), "A Major Reversal? The NIE Report on Iran" [Internet], en *Commentary*, número 223, 15 de diciembre de 2007, disponible en <www.binghamton.edu/fbc/223en.htm>

Zinn, H., (2006), "War Is Not a Solution for Terrorism", en *The Boston Globe*, 2 de septiembre de 2006.

## *Documentación oficial estadounidense en línea*

*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act), Act of 2001*, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/C?c107:./temp/~c107WpXHMg>

*National Security Strategy for the United States of America*, septiembre de 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

*National Strategy for Combating Terrorism*, febrero de 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf>

*National Strategy for Combating Terrorism*, septiembre de 2006, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006/>

*Country Reports on Terrorism 2006*, Departamento de Estado, abril de 2007, <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2006/>

*Violent Radicalization and Homegrown Terrorism Prevention Act of 2007*, H.R. 1955, aprobado en el Congreso el 23 de octubre de 2007, pendiente de vista en el Senado para 2008, <http://www.govtrack.us/data/us/bills.text/110/h/h1955.pdf>

# África en la encrucijada: conflictos y desarrollo

*Alejandro Pozo*

*Investigador de Centro de Estudio de Paz J. M. Delàs de Justícia i Pau de Barcelona.*

Las guerras en África son frecuentes. En 2006 tenían lugar en el continente diez de los 22 conflictos armados del planeta. Además, existían 23 situaciones de tensión política, cinco de ellas involucraban a más de un Estado, que afectaban a 23 países (Escola de Cultura de Pau, 2007). Las consecuencias de estos enfrentamientos armados son bien conocidas, pero la envergadura del trauma que suponen no ha calado en la sociedad hasta el punto de exigir un cambio en las prácticas globales que perpetúan la vulnerabilidad preexistente que suele anunciar con mucha antelación el estallido de la violencia.

Entre los factores que alimentan esa vulnerabilidad, destacan las causas exógenas. Conviene precisar aquí que en este artículo no se pretende en absoluto apuntar que las guerras africanas encuentran su razón de ser en el exterior. Es necesario señalar que los principales responsables de la violencia son aquellos que la materializan. Los motivos endógenos de los conflictos armados son evidentes y no suelen pasar inadvertidos a quien los analiza, al margen de las interpretaciones simplistas de las "guerras por la identidad" (la religión o la etnia no suelen ser causa, sino el instrumento a partir de su manipulación interesada) o las denigrantes referencias a África como salvaje o irracional, cuando allí como aquí, las guerras forman parte de las relaciones políticas y encuentran sus porqués en motivaciones similares.

Sin embargo, es preciso destacar los factores exógenos, propósito de este escrito. Por dos razones: la primera, por su relevancia. No se pueden comprender las guerras africanas sin valorar las actuaciones desde el exterior. La segunda, por coherencia y responsabilidad. Es hipócrita pretender ayudar a África sin considerarla en las cumbres políticas y económicas internacionales. Es cínico sugerir intervenciones militares para proteger a las poblaciones de países en los que se ha financiado y suministrado armamentos a las partes en conflicto.

Asumiendo el riesgo de ser simplista (cada contexto merecería un análisis particularizado), los factores externos de los conflictos armados africanos —también de otros continentes— pueden ser resumidos en tres aspectos: la provisión de armas, la injerencia interesada y la imposición de modelos inadecuados para abordar los conflictos. Además, cabe considerar la influencia de dos nuevas cuestiones globales en el escenario africano: la extensión de la "guerra contra el terror" en primera línea de la política estadounidense y la privatización de la violencia. Se analizarán cada uno de estos factores particularizándolos en África y se intentará pronosticar las tendencias que cabe esperar en un futuro a corto plazo.

*En 2006, España fue la primera exportadora mundial de municiones al África subsahariana*

**El comercio de armas y municiones**

Sólo Sudáfrica, Egipto, Nigeria y Ghana son productores africanos de armas ligeras y sus componentes (Uganda también las repara en una factoría). Únicamente Egipto y Sudáfrica fabrican derivados del Kaláshnikov, el arma más utilizada y común en África (es probable que también Nigeria las produzca). Solamente Sudán, Egipto, Tanzania y Uganda generan la munición que necesita este fusil de asalto. Sin embargo, las armas africanas raramente son utilizadas: se estima que más del 95% de los Kaláshnikov o sus derivados utilizados en África proceden de fuera del continente (IANSA et al., 2007: 21-25). Además, la escasa producción también depende de tecnología y licencias del exterior. Las armas ligeras intervienen en la abrumadora mayoría de las muertes por material militar en los contextos bélicos, pero es raro un país africano en guerra que produzca sus armas. La contribución extranjera es crucial a la hora de asignar responsabilidades.

¿Cuándo son responsables las exportaciones de armas? El Código de Conducta de la Unión Europea de 1998 detalla los criterios a partir de las características del país destinatario final: no encontrarse en conflicto armado ni violar los derechos humanos de su población, no suponer riesgos de inestabilidad, no estar embargado, ser colaborador, tener capacidad económica o técnica y no re-exportar a terceros países que no cumplan estos requisitos. El Código, en principio una

recomendación, adquiriría su carácter obligatorio al ser referido en la legislación de los distintos países, incluida España. La trampa reside en el perfil subjetivo y disfrazado que supone definir qué país viola los derechos humanos de su población o, incluso, qué país se encuentra en guerra.

Para ilustrar y acercar el problema, se propone el caso de España. En 2006, ocupó la octava posición mundial entre los exportadores de armas (el cómputo global entre 2002 y 2006 la sitúa en el duodécimo lugar) (SIPRI, 2007: 422). Sin embargo, España destaca —y mucho— en lo que a armas ligeras y sus municiones respecta. De acuerdo con las cifras oficiales (el secretismo caracteriza este mercado), en 2006 fue la primera exportadora mundial de municiones de armas ligeras al África subsahariana (Oxfam International, 2006: 6). Preocupa la relevancia del suministro de municiones a países ya infestados de fusiles de asalto. Su escasez provoca alzas desorbitadas en los costes de las balas que pueden conllevar una disminución de la frecuencia e intensidad de los combates.

Según el Centre d'Estudis per a la Pau J.M. Delàs (2008), a partir de fuentes oficiales, España vendió armas ligeras o sus municiones entre 2001 y 2006 a la República Centroafricana, Costa de Marfil, Sierra Leona, Argelia, Uganda y Sudán en el año en el que estos países se encontraban en situación de conflicto armado (de acuerdo con las clasificaciones de la Escola de Cultura de Pau, el IISS o el SIPRI). Además también se transfirieron armas, entre otros países, a Guinea Bissau, Angola o Nigeria. Es revelador el caso de Ghana, destino de casi la mitad del total de armas ligeras y sus municiones exportadas por España a África, ya que tiene visos de ser un país de tránsito, por lo que no puede descartarse que esas armas terminen en un tercer escenario en guerra.

A pesar de que en 2006 estaban vigentes embargos de armas en 11 países africanos por parte de la OSCE, la Unión Europea o el Consejo de Seguridad de la ONU, existen pruebas de su violación en varios casos, como la República Democrática del Congo o Somalia. Sobre este último país se publicaron, en noviembre de 2006, las conclusiones detalladas del Grupo de Monitorización encargado de verificar el cumplimiento del embargo de la ONU. Este informe (Consejo de Seguridad, 2006) demostraba que al menos siete países (Yibuti, Egipto, Eritrea, Irán, Libia, Arabia Saudita y Siria) habían suministrado recursos militares en 2006 a la Unión de Tribunales Islámicos, mientras que un mínimo de otros tres (Etiopía, Uganda y Yemen) habían obrado de igual manera con el Gobierno Federal Transitorio. Los Estados señalados negaron, como cabía esperar, su implicación en los hechos.

La falta de transparencia y la ausencia de mecanismos efectivos de control del comercio de armas están siendo debatidas desde hace años tanto en estructuras de la ONU como en instituciones regionales de Europa, América Latina y África (destacan aquí las iniciativas para el control del Protocolo de Nairobi y la Convención de la Comunidad de Estados del África Occidental aprobados en 2006). De momento, la poderosa influencia de algunos países (como Estados Unidos) contra una eventual legislación del comercio de armas se ha impuesto a las voces que pretenden acotar uno de los ingredientes más relevantes de las guerras.

**La injerencia exterior interesada**

*Los vínculos entre las guerras africanas y los paraísos fiscales son tan conocidos que Suiza publicita que los fondos-robados y depositados en sus bancos por algunos dictadores están siendo retornados*

Los análisis de los conflictos armados tras la Guerra Fría suelen destacar que las guerras ya no son entre Estados, sino entre actores internos. En cierta medida, esta explicación es válida, en tanto que destaca la proliferación de grupos armados no gubernamentales. Sin embargo, esta multiplicidad no es un fenómeno nuevo del fin de la contienda bipolar (en la América Latina de los años setenta y ochenta abundan ejemplos), si bien es necesario reconocer su expansión. Pudiera decirse que los enfrentamientos violentos están hoy tan internacionalizados como solían, aunque conviene no caer en la tentación de asumir que las guerras africanas tienen su origen en los factores externos. Los conflictos armados actuales no son concebibles, en cuanto a su intensidad, su duración y, a menudo, su derrotero, sin prestar una atención a su manipulación interesada desde el extranjero.

Ningunear o relegar a un segundo plano los factores externos de los conflictos armados fomenta la absolución de responsabilidades. Explicar las incompatibilidades de base a partir de consideraciones identitarias, como promueve la doctrina del *nuevo barbarismo*, contribuye a aceptar la violencia como ineludible. Pero las guerras ni son inevitables ni están libres de influencia exterior. Precisamente la nueva era tras la Guerra Fría y la globalización que lleva asociada serían, quizá, las que habrían acentuado el carácter internacional de los enfrentamientos modernos.

A modo de ejemplo, se propone partir de dos de las características de las guerras contemporáneas: el auge y consolidación de redes criminales globales y la financiación de la guerra a través del control de los recursos naturales. Ninguno de estos aspectos explican por sí solo las causas de un enfrentamiento armado, sino que muestran sus dinámicas, si bien, en ocasiones se pueden producir retroalimentaciones entre las consecuencias de la guerra y su reproducción. Es evidente que la pervivencia de estos factores está íntimamente

relacionada con la existencia de paraísos fiscales, judiciales y bancarios. Sólo cuatro de los más de 70 territorios conocidos como paraísos fiscales y que no cooperan en la lucha contra el blanqueo de capitales se encuentran en el África continental. Sin embargo, el número de paraísos empleados para financiar sus conflictos armados es elevado. Los vínculos entre las guerras africanas y los paraísos fiscales son tan conocidos que Suiza publicita que los fondos robados y depositados en sus bancos por algunos dictadores están siendo retornados (como es el caso de Nigeria); y son tan cercanos que hay quien incluso triangula diamantes de Sierra Leona, entidades financieras en Europa y la red Al Qaeda (Campbell, 2002: 218).

Otra fuente de confusión sobre las causas de las guerras es su limitación a los extremos de codicia y agravio, entre los cuales se hallaría, en función del contexto, la explicación de las contiendas. Esta estructura se asocia generalmente a Paul Collier. Sin embargo, el propio Collier (2007: 57) se aparta de esa simplificación para añadir una tercera variable a la que concede incluso una mayor relevancia: la oportunidad. Admite que la rebelión puede desencadenarse al margen de las motivaciones. Efectivamente, el número de grupos organizados que tendrían motivos para tomar el poder es infinitamente superior al de las sublevaciones registradas. Este hecho resaltaría la separación entre razones y oportunidades en favor de estas últimas. Con numerosas excepciones, los motivos son producto de dinámicas internas a los países. Las oportunidades, en cambio, están en demasiadas ocasiones íntimamente relacionadas con los espacios, marcos de actuación y apoyos provenientes del exterior.

Destaca en África la intromisión histórica de Francia en los asuntos internos de sus ex-colonias. Demostrada su responsabilidad en el genocidio ruandés de 1994, la política francesa apunta a un continuismo con trazos de revitalización en la era Sarkozy. Francia influye hoy en contextos como Costa de Marfil o Ruanda; en la República Centroafricana, a través del apoyo logístico y militar al Gobierno (soldados franceses incluso combatieron, en 2006, a las fuerzas opositoras de la Unión de las Fuerzas Democráticas para el Reagrupamiento); o en Chad, donde tropas galas evitaron que los grupos rebeldes controlaran Djamena a finales de 2007. Paul Collier (2007: 61-62) afirma que las garantías militares que Francia ha proporcionado tradicionalmente a sus ex-colonias han reducido a menos de la mitad el riesgo de caer en una guerra interna, teniendo en cuenta las características de estos países, y celebra que recientemente el Reino Unido también haya puesto en marcha una garantía a diez años sobre el horizonte de intervención militar para mantener la paz. Aunque apunta que la ayuda militar francesa no es necesariamente la razón de esta reducción, destaca esta explicación como la más plausible. Estas polémicas conclusiones no consideran, probablemente, de qué orden de magnitud habría sido la disminución del

riesgo de haber obrado el Gobierno francés, sus tentáculos y sus empresas transnacionales de manera justa y responsable.

China promete convertirse en valedora de algunos actores en conflicto, entre otras maneras, a través de las transferencias de armas (este aspecto no es nuevo), la explotación de recursos naturales y la provisión de garantías de veto en el Consejo de Seguridad (caso de Darfur). Sin embargo, su lealtad a una parte no está reñida con el apoyo a sus opositoras (la principal aliada del Gobierno sudanés, por ejemplo, ha acercado posiciones hacia Chad, enfrentado a Sudán porque ambos Gobiernos apoyan a los grupos rebeldes que operan en el país contrario). China tiene intereses petrolíferos en zonas calientes como Nigeria, Sudán, Angola, Kenia o Etiopía. Resultado del malestar que en ocasiones se produce entre grupos armados y transnacionales, el Frente Nacional de Liberación del Ogadén (FNLO), que pretende independizar esta región de Etiopía, causó 74 muertes en abril de 2007 en un ataque a una petrolera china, filial de Sinopec, que buscaba crudo en una zona que el FNLO reivindica como propia (Reinoso, 2007).

*Debido a su carácter voluntario, los principales instrumentos de control de la procedencia de los recursos naturales se han convertido en meros legitimadores de la explotación y el comercio irresponsable*

Los casos de Francia y China son, sin embargo, sólo dos ejemplos de la extensa lista de países que interfieren interesadamente en los asuntos internos de los Estados africanos. Sin embargo, cabe resaltar que las contribuciones más destacadas suelen proceder de los países vecinos y de las potencias regionales. Como ejemplo significativo, no es concebible el derrocamiento del régimen de la Unión de Tribunales Islámicos en Somalia sin la participación de Etiopía.

**La explotación de recursos naturales**

La década de los noventa hizo patentes los vínculos que en ocasiones unen la explotación de los recursos naturales africanos con la perpetuación de los conflictos armados. Conviene aclarar aquí que, con excepciones, esta circunstancia suele afectar a la intensidad y a la perpetuación de las hostilidades, no a sus causas. Sin embargo, con frecuencia los grupos armados rebeldes han cobrado relevancia a partir de la oportunidad que les proporcionan el saqueo y el posterior control de los recursos.

Proliferan los estudios que vinculan recursos naturales y conflictos armados en África. Los casos más conocidos son los de los diamantes (Sierra Leona, República Democrática del Congo, Costa de Marfil o Angola), la madera (Liberia) o el petróleo (Angola, Nigeria o Sudán). Sin embargo, las opciones son mucho más numerosas. Un estudio de la ONU en la República Democrática del Congo analizaba el papel

desempeñado por algunos de estos recursos en la financiación de grupos armados no gubernamentales. Incluía: coltan, diamantes, oro, caserita, cobre, cobalto, madera, cortezas de árbol, aceite de palma, tierras, café, té, tabaco, marfil, ganado, okapis y gorilas (Consejo de Seguridad, 2001).

La República Democrática del Congo representa un ejemplo extremo de internacionalización de las guerras. En este país existen diversos conflictos violentos, hasta cierto punto interrelacionados, algunos entre grupos rebeldes (sin la participación directa del Estado). En ellos, el control de los recursos naturales supone desde una manera de financiar a las partes hasta una motivación en sí. Los numerosos Estados involucrados en los enfrentamientos no sólo han financiado y provisto de logística y armas a los grupos que mejor defienden sus intereses particulares, sino que también han desplegado soldados propios. Así, en 2001 se estimaba que 25.000 soldados de Ruanda y 10.000 de Uganda se encontraban en el país contra intereses gubernamentales. Como consecuencia, Uganda, Ruanda y, en menor medida, Burundi se convirtieron en exportadores de recursos naturales que no producían. Además, del lado del Gobierno se desplegaron, en promedio, 10.000 soldados de Zimbabwe, 3.000 de Angola y 2.000 de Namibia y proporcionaron armas y equipamiento militar a cambio de dinero, concesiones mineras, la realización de actividades conjuntas o la creación de empresas mixtas con grupos congoleños. Por otro lado, la responsabilidad de la financiación de la guerra también afecta a empresas transnacionales: sólo considerando las empresas importadoras de coltan y caserita (con la que se ocultan transferencias de coltan), el informe de la ONU cita, además de numerosas compañías fantasma en la región de los Grandes Lagos, a 34 empresas de 13 países incluyendo a Bélgica (hasta 13 empresas), Alemania (5), Países Bajos (5), Canadá, el Reino Unido, Suiza, Malasia, India, Pakistán o la Federación de Rusia. También destaca la participación de bancos (como el Citibank de Nueva York) y compañías de transporte aéreo (como la belga Sabena).

La difusión de escándalos de financiación externa de la guerra ha propiciado, recientemente, procesos dirigidos, al menos en su teoría, al control de las exportaciones de recursos y la financiación de grupos armados. Sin embargo, las iniciativas no han logrado sus objetivos, como consecuencia del carácter voluntario de las adhesiones (que condiciona el éxito a las buenas intenciones) y, sobre todo, la ausencia de mecanismos de verificación por parte de terceros. Así, los principales instrumentos de control se han convertido en meros legitimadores de la explotación y el comercio irresponsable.

*El petróleo y los yacimientos mineros*

La crisis energética propiciada por el agotamiento de los hidrocarburos ha intensificado los esfuerzos de explotación y control de los yacimientos existentes. En auge, África supone el 9,5% de las reservas de petróleo del mundo y se estima que de media le restan casi 32 años de explotación (Escola de Cultura de Pau, 2007). Algunos de los países productores se encuentran en guerra o en situación de tensión política. Entre ellos destacan Nigeria, Argelia, Angola, Sudán, República del Congo, Chad, Costa de Marfil, República Democrática del Congo y Somalia. En estos países están presentes un mínimo de 29 empresas transnacionales petroleras (véase lista en Fisas, 2006). Es evidente que la presencia de empresas transnacionales no implica complicidad en las dinámicas de la guerra, si bien hay ejemplos, como el de Nigeria, donde esta responsabilidad es directa[1]. El secretismo imperante y las experiencias acumuladas no proporcionan garantías de que estas empresas no financien los esfuerzos bélicos.

*Quince países firmantes de Kimberley no informan de sus exportaciones de diamantes, entre ellos la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil y Angola*

Para evitar ejemplos como el de Angola, donde cerca de 1.700 millones de dólares anuales provenientes de los ingresos de petróleo entre 1997 y 2001 no constaban en el presupuesto nacional (una cuarta parte del PIB de la época) (Global Witness, 2006), se propusieron medidas de control. Destaca la campaña "Publish What You Pay" ("Publica lo que Pagas"), liderada por Global Witness, CAFOD, Oxfam, Save the Children UK, Transparency International UK y George Soros, e integrada por más de 230 ONG de unos 50 países, según se detalla en su página web. Esta propuesta tiene su paralela gubernamental en la Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas, implementada por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, y aplicada, entre otros países, por Nigeria, los dos Congo o Sierra Leona. Ambas iniciativas persiguen incrementar la transparencia de todos los pagos que realizan las transnacionales a los Estados productores, para controlar la doble corrupción de Gobiernos y empresas. Los puntos débiles de estas propuestas, los de siempre: su éxito depende de la voluntad de los implicados y no caben las evaluaciones de terceros.

*Los diamantes*

El Proceso de Kimberley fue iniciado en 2003 para establecer mecanismos de control al comercio de los diamantes provenientes de zonas de conflicto, legalizando únicamente las transferencias entre

1 Las petroleras Chevron-Texaco, Total-Fina-Elf y, sobre todo, la Royal-Dutch-Shell están involucradas, a través de sus servicios de seguridad privada, en hostilidades con grupos armados nigerianos que exigen un mayor control y transparencia en los beneficios del petróleo. La ONU ha considerado legítimas las reivindicaciones, si bien ha condenado los métodos violentos (Escola de Cultura de Pau, 2007).

sus miembros (la vasta mayoría de los países productores, comercializadores y consumidores). Gracias a esta iniciativa, afirman sus promotores, el 99,8% de los diamantes que comercializan sus Estados parte están libres de controversia (sólo asumen el 0,2% de Costa de Marfil) (Galarraga, 2007). Sin embargo, el éxito anunciado no parece corresponder con la realidad denunciada por Global Witness (2007)[3].

Kimberley únicamente considera el género en bruto, no los diamantes pulidos. Así, el comercio de estos últimos no está sujeto a legislación o control. Sin embargo, los intereses particulares y la complejidad de la clasificación en las aduanas facilitan la comercialización de diamantes en bruto, enmascarándolos como pulidos. Entre 2004 y 2006, la República del Congo, Zambia y Uganda, las tres vecinas de la República Democrática del Congo y las tres no parte del Proceso (la República del Congo fue expulsada), reportaron a la ONU transferencias de diamantes pulidos a cinco importantes comercializadores, todos ellos miembros de Kimberley: Suiza, India, los Emiratos Árabes Unidos, Sudáfrica y Estados Unidos. Cabe considerar que en ninguno de los tres países africanos mencionados se conoce la existencia de ningún centro de pulido; que mientras entre los tres importaron diamantes pulidos por un total de 35.424 dólares, sus exportaciones sumaron 4.708.748 dólares; y que ni Uganda ni Zambia producen diamantes (Global Witness, 2007).

La segunda trampa reside en que el Proceso de Kimberley señala que el problema de los diamantes en zonas de conflicto es la producción, por lo que asume buenas prácticas en los procesos de tratado y comercialización que no regula. Sin embargo, entre 2004 y 2006 se estimó un tráfico ilegal de diamantes en bruto de más de 10 millones de dólares en los principales núcleos de tratado y comercio del planeta: India, Estados Unidos, la Unión Europea (Bélgica es el principal centro mundial), Hong Kong, los Emiratos Árabes Unidos o Israel, todos parte de Kimberley. Hay que tener en cuenta que esta cifra es probablemente una pequeña fracción de la cantidad real, pues está basada en los informes oficiales proporcionados por los países, en los que es prudente suponer que se ocultan las transferencias controvertidas. Además, hasta quince países parte de Kimberley no informaron de sus exportaciones a la COMTRADE, destacando, por su relevancia, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil y Angola (Global Witness, 2007).

2 El análisis de Global Witness consiste en comparar las transferencias internacionales declaradas por el Proceso de Kimberley con las estadísticas de comercio de la base de datos de la ONU COMTRADE.

*La responsabilidad colectiva*

Finalmente, la responsabilidad que al margen de la todavía ausente legislación internacional tienen Gobiernos, empresas transnacionales y consumidores. Tres ejemplos, uno por grupo: en lo que concierne a los Gobiernos, el informe de la ONU ya citado sobre la República Democrática del Congo denuncia con contundencia que carece de sentido ensalzar a Uganda como modelo de desarrollo africano, como hacen el Banco Mundial y Estados Unidos desde hace dos décadas, cuando su crecimiento económico se ha visto favorecido por la expoliación de recursos naturales extranjeros.

Algunas empresas de telefonía móvil afirman que no hay forma de conocer la procedencia del coltán que emplean en las baterías y microcircuitos de sus aparatos. Sin embargo, existen testimonios del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y de la Comisión Científica de la ONU que reconocen criterios mineralógicos e isotópicos que permiten determinar el origen exacto (Lobo, 2001). Finalmente, los comportamientos de consumo de las personas también pueden influir en las tendencias globales, como demostró el boicot de la población holandesa contra la transnacional petrolera Shell por su apoyo al régimen del apartheid en Sudáfrica.

*Los comportamientos de consumo de las personas también pueden influir en las tendencias globales, como demostró el boicot de la población holandesa contra la transnacional petrolera Shell por su apoyo al régimen del apartheid en Sudáfrica*

**La contribución exterior durante y después de la guerra**

Otro de los mitos asociados a las "nuevas guerras" consiste en que el carácter de las víctimas supuestamente se ha invertido. Las estadísticas parecen sugerir que mientras a principios de siglo, los combatientes representaban el 90% de las víctimas de los conflictos armados, hoy son civiles los que en su vasta mayoría perecen en ellos (aunque los límites entre civiles y combatientes se han desdibujado). El número de víctimas civiles sería incluso muy superior si se cuantificaran no sólo los muertos, sino también otras terribles consecuencias en el conjunto de la población. Frente a esta "nueva" situación, se afirma, "la comunidad internacional" tiene la obligación de intervenir militarmente para detener la muerte de inocentes. Sin embargo, la gran mayoría de las muertes, hoy como ayer, han sido siempre civiles (asunto distinto es el trato preferencial hacia los combatientes). Si antes esas víctimas no fueron objeto de preocupación internacional y en la actualidad sí parecen serlo, es prudente suponer que, al margen de un incremento de su visibilidad en estos tiempos globalizados, los civiles y las operaciones militares que se erigen en panacea para protegerlos son instrumentalizados en beneficio de los intereses particulares de los países más poderosos.

De relevancia vital en esta dirección es el concepto de *responsabilidad de proteger* y el documento de la ONU "Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos" (Asamblea General, 2005), cuyo mensaje principal es claro: si un Estado no puede o no quiere garantizar la protección de sus ciudadanos —o si es el responsable de la violación de sus derechos— pierde soberanía y es candidato a ser intervenido militarmente para que se garantice esa protección. Es evidente que no existe consenso sobre cómo y cuándo es pertinente el uso de la fuerza armada o, en especial, quién tiene la capacidad y la autoridad para decidir. La división entre partidarios y detractores de esta doctrina es abismal: se oponen los Estados no alineados y el *Grupo de los 77*, con China e Irán al frente, argumentando que esta medida va en contra del Derecho Internacional y representa un nuevo mecanismo al servicio de los países más poderosos (Espósito, 2005: 6).

La responsabilidad de proteger a las poblaciones civiles del genocidio, los crímenes de guerra y otras atrocidades tiene una relación muy directa con los conflictos armados que se producen en África. No sólo en su origen (entre otras son las crisis en Somalia, la República Democrática del Congo y, sobre todo, Ruanda las que catapultan los debates), sino también en su implementación: uno de los pilares de la reconversión de la Organización de la Unión Africana (OUA) en la Unión Africana (UA) es su vinculación, al menos en la teoría y como último recurso, a los principios de la *responsabilidad de proteger,* en lo que representa el primer tratado internacional que reconoce este derecho de intervención militar (Powell, 2007: 66).

Las tendencias apuntan a una mayor visibilidad de la presencia de tropas internacionales en el continente, a través de la Unión Africana, la ONU, la OTAN, intervenciones unilaterales o la Unión Europea (que incluso ha creado una Fuerza de Reacción Rápida para África). Sin embargo, todo para indicar que la responsabilidad de proteger tendrá escasa trascendencia en la protección efectiva de las poblaciones africanas en peligro, fuera del entorno mediático. Tiene diversas limitaciones, la primera, según recogen las legislaciones nacionales de Defensa, es que las intervenciones militares sólo se realizan en aquellas zonas que interesan a los países que envían a sus soldados (o a los organismos regionales en el caso de intervenir bajo su paraguas, si bien el esfuerzo bélico de cada Estado depende de sus circunstancias particulares). Segunda, es bien conocida la prioridad de "cero muertos" que se imponen en los distintos países que participan en intervenciones militares. Este criterio, a priori flexible en función de los intereses en juego tanto para los Ejércitos occidentales como para los africanos, provoca que se restrinjan o esquiven las acciones más arriesgadas, como la protección efectiva de civiles o el desarme de los grupos más poderosos. Asumir riesgos suele suponer un costo elevado, no tanto en política exterior, sino en principalmente en el

ámbito nacional, debido al oportunismo de los partidos políticos de oposición. Finalmente, no se envían tropas contra Gobiernos aliados o demasiado poderosos y raro es encontrar un Estado en África que no goce, directa o indirectamente a través de terceros, de apoyos de los países más influyentes. Las primeras experiencias de la Unión Africana, como las de Burundi (entre abril de 2003 y junio de 2004) y Darfur (desde 2004), proporcionaron resultados muy limitados. Ninguna de estas misiones tenía mandato para proteger civiles, ni tampoco contó con el número de soldados o con los recursos logísticos y económicos que se necesitaban para cumplir con sus cometidos (Powell, 2007: 67-73). No obstante, es probable que muchas personas se hayan sentido más seguras por la mera presencia de soldados extranjeros.

*En los procesos posconflicto, se deben denunciar los patrones de crecimiento económico o la aceleración forzada e interesada de procesos electorales, porque son a veces perjudiciales para la construcción de la paz*

*Los procesos posconflicto*

Los modelos de actuación impuestos desde el exterior una vez firmados los acuerdos de paz son, en muchas ocasiones, inadecuados para la mejora de la situación que pretenden superar. A menudo, su éxito relativo se ha debido a medidas diplomáticas y a la existencia de incentivos a las partes en conflicto, no al tratamiento de los riesgos subyacentes ni a la reducción de la vulnerabilidad que facilitó la violencia. Tal vez por ello, las estadísticas demuestran que la probabilidad de un nuevo conflicto armado aumenta drásticamente tras haber sufrido una guerra (Collier, 2007: 58-59).

Existen algunas prácticas en estos procesos que conviene denunciar, como los patrones de crecimiento económico o la aceleración forzada e interesada de procesos electorales siguiendo el patrón occidental, en algunos casos perjudiciales para la construcción de la paz. Por otro lado, parece probado que un elevado gasto militar en una situación posconflicto facilita nuevos enfrentamientos (Collier, 2007: 60). A pesar de ello, es significativo que esta circunstancia continúe destacando en algunos países tras el fin oficial de las hostilidades: en 2005, Burundi gastaba el 6,2% de su PIB en rearmarse, Angola el 5,7%, Ruanda el 2,9% y Guinea-Bissau el 4%, mientras que la República Democrática del Congo (2,4%) duplicaba las cifras declaradas en los años de guerra oficial de los que se disponen datos. Sin estadísticas recientes, Liberia dedicaba en 2002 el 7,7% y Eritrea, líder indiscutible en este apartado, continuaba en 2003 asignando una cuarta parte de su PIB a asuntos militares, frente al 2,9% de su rival Etiopía (SIPRI, 2007: 317-8). Conviene recordar que, por lo general, estos Estados no son fabricantes de armas.

Finalmente, inquieta la tendencia a permitir la impunidad a cambio del fin provisional de las hostilidades, primando respuestas a corto plazo frente a problemas que tardaron años en fraguarse y minando la confianza de la población. Son frecuentes las propuestas políticas auspiciadas desde el exterior que terminan legitimando a los responsables de crímenes de guerra en cargos gubernamentales. El proceso en Somalia finalizado en octubre 2004 ejemplifica estas tendencias globales y guarda un paralelismo sorprendente con el llevado a cabo en Afganistán. La impunidad tiene sus excepciones, aunque sean puntuales. En los últimos dos años y medio, el Tribunal Penal Internacional ha solicitado una investigación de los desmanes cometidos en la República Centroafricana entre 2002 y 2003 y ha emitido ocho órdenes de arresto contra cinco jefes del Ejército de Resistencia del Señor, en Uganda; contra Thomas Lubanga, líder de las Fuerzas Patrióticas para la Liberación del Congo (por el reclutamiento de menores para combatir en la región de Ituri); y, en Darfur, contra el ex-viceministro del Interior sudanés Ahmed Haroun y Ali Kushay, líder de las milicias *janjawid* (Rubin, 2007). Además, cabe mencionar otros casos a través de los tribunales especiales para Ruanda y Sierra Leona, entre los que destaca el enjuiciamiento del ex-presidente liberiano Charles Taylor, así como diversos mecanismos de justicia transicional y reparación implementados, con más o menos éxito, en Argelia, Burundi, Sudán o Uganda. Estas excepciones invitan a la esperanza. Sin embargo, en la abrumadora mayoría de los casos, los máximos responsables de crímenes de guerra suelen gozar de impunidad, cuando no son recompensados con altos cargos institucionales.

## ¿Nuevos factores? El terrorismo y la privatización de la guerra

Es preocupante la alarma suscitada por la presunta vinculación existente entre el fenómeno Al Qaeda y determinados actores africanos. Esta tendencia ha desembocado en nuevos apoyos y legitimaciones internacionales de algunas partes en contienda en detrimento de otras y en la extensión de la "guerra contra el terror" a África, producto de la influencia de Estados Unidos y el oportunismo de algunos gobernantes del continente. Este factor, que tampoco es nuevo pero sí determinante en el escenario post-11 de septiembre de 2001, ha estado asociado a conflictos armados en Argelia, Sudán, Etiopía y Somalia y a diversos escenarios de tensión política armada en el Sahel (Mauritania, Níger, Malí…). Ya en 2002 se apreciaron indicios al desplegar España soldados en el Cuerno de África para combatir el terrorismo en el marco de la operación Libertad Duradera, en Afganistán. Más recientes son la formación y el equipamiento de los Ejércitos nacionales del Sahel por parte de Washington y la Iniciativa

Transahariana Antiterrorista que cuenta con una financiación de 80 millones de dólares al año (Cembrero, 2007: 7).

Los movimientos de Estados Unidos en esta dirección responden, en parte, a su percepción interesada de algunos países como proveedores de combatientes en los conflictos armados de Oriente Próximo y Asia Central. Por otro lado, son conocidos los recelos que una intromisión en los asuntos internos de los Estados del Magreb y el Sahel podrían despertar en algunas organizaciones armadas locales, realimentando el riesgo de enfrentamientos entre estos grupos, los cuerpos de seguridad nacionales y, en su caso, los soldados y civiles extranjeros; o aumentando las simpatías hacia otros conflictos en el mundo a partir de razonamientos identitarios o anti-imperialistas.

*La privatización de la guerra en África*

*La inseguridad y los vacíos de autoridad de algunas regiones de África en situación de conflicto armado convierten al continente en caldo de cultivo para el negocio de la guerra*

Los últimos 20 años de prácticas privatizadoras y de globalización han facilitado la proliferación de compañías privadas militares y de seguridad. Actualmente se estima que existen 300.000 empresas de este tipo que generan, oficialmente, cerca de 150.000 millones de dólares anuales y que operan en un centenar de países, una parte importante de ellos africanos (Gómez del Prado, 2006: 23).

A pesar de que han sido los escenarios de Irak y Afganistán los que han visibilizado el fenómeno, la historia moderna de los mercenarios tiene algunos de sus hitos en África, dentro de los que destacan cuatro momentos: El primero, los antecedentes de algunas metrópolis europeas en los años sesenta y setenta que los utilizaron durante los procesos de descolonización para mantener sus intereses contra los movimientos de liberación nacional africanos. Segundo, el fin del *apartheid* en Sudáfrica proporcionó una enorme oferta de soldados parados o insatisfechos, como también sucedió en la antigua Unión Soviética tras la Guerra Fría. En tercer lugar, se podrían citar los ejemplos exitosos (relativos y sólo a corto plazo) de dos compañías de mercenarios, Executive Outcomes (sudafricano-británica) y Sandline International (británica), en Angola y Sierra Leona. Finalmente, los debates que siguieron a los desastres humanos en Somalia, Ruanda y la República Democrática del Congo pusieron de manifiesto las reticencias de los países para desempeñar misiones de riesgo y el descontento de algunos Ejércitos con los límites impuestos por el Derecho Internacional.

Frente a la nueva oportunidad que para algunos representan estas transnacionales, su éxito se percibe aquí como amenaza. África, además, presenta cuatro características que la convierten en objetivo de

estas compañías. Primera, muchos líderes africanos miran con entusiasmo a los grupos privados, con unas capacidades militares (en recursos como en formación y experiencia) de las que no disponen sus Ejércitos nacionales, vistos en ocasiones con recelo ante el riesgo de golpes de Estado. O en sentido inverso, servirían para derrocar Gobiernos, como ejemplifica el intento de golpe frustrado en Guinea Ecuatorial en 2004 liderado por el ex-oficial británico Simon Mann, fundador de la antigua Sandline International. Segunda, estos grupos privados no son sólo contratados por Gobiernos, sino también por grupos rebeldes y organizaciones criminales, además de otros actores, que los utilizan para su propia protección: transnacionales, diplomáticos, agencias de la ONU, instituciones internacionales de ayuda y ONG. La inseguridad y los vacíos de autoridad de algunas regiones de África en situación de conflicto armado convierten al continente en caldo de cultivo para el negocio de la guerra.

En tercer lugar, África dispone de grandes reservas naturales con las que financiar a corto plazo los elevados costos que supone la subcontratación del patriotismo. Muchas compañías privadas militares forman parte de estructuras empresariales superiores que completan la provisión de seguridad con otros servicios de logística e incluso la explotación directa de yacimientos. No son pocas las experiencias acumuladas en África de concesiones mineras a cambio de apoyos militares. Cuarta, el vacío legal propio de las regiones en crisis supone un terreno favorable para estas trasnacionales, en términos de impunidad e inmunidad, valores que complementan las características de estas empresas: ausencia de mecanismos nacionales e internacionales de control, escasa rendición externa de cuentas y secretismo (suelen estar radicadas en paraísos fiscales). Conviene recordar el escándalo que supuso en el Reino Unido el contrato firmado en Canadá entre Sandline International y un empresario tailandés para recuperar unas concesiones mineras en Sierra Leona, suministrando 30 toneladas de armas a la oposición al Gobierno. Un estudio reveló que la compañía proporcionó armas a las dos partes en conflicto, violando el embargo impuesto por la ONU (Gómez del Prado, 2006: 28).

## Conclusiones: ¿qué tendencias caben esperar?

Las previsiones para los conflictos armados en África, en lo que concierne a sus factores externos, apuntan a dos niveles, según se trate de nuevas contribuciones o de la perpetuación de prácticas anteriores. Se adivina una creciente influencia de la "guerra contra el terror" en África y enormes oportunidades para las compañías privadas militares o de seguridad. Por el otro lado, a pesar de estar proliferando las iniciativas y reglamentos para controlar los abusos en el

comercio de armas y la explotación de recursos naturales, el carácter por lo general voluntario de su cumplimiento, la ausencia de mecanismos de control por parte de terceros y la existencia de vacíos legales (como los paraísos fiscales) auguran, lamentablemente, muy pocos cambios en estos factores de riesgo. Tampoco se prevé moderación en la injerencia de países extranjeros. Continúan vigentes y legitimadas las estrategias de salvaguarda de los intereses poscoloniales y la defensa de los beneficios de las empresas transnacionales por encima del bienestar de las poblaciones. En tercer lugar, las declaraciones de buenas intenciones de la Unión Africana no parecen ser diferentes de las que han esgrimido otras instituciones (como la OTAN o la Unión Europea). Sin embargo, su menor capacidad económica y militar y la equiparable contribución interesada de sus Estados miembros no pronostican resultados halagüeños. Finalmente, la violencia estructural que alimenta la vulnerabilidad de la población y contribuye al estallido de la guerra amenaza con perpetuarse en el continente. A pesar de que según el Banco Mundial prácticamente todos los países en situación de conflicto armado o posconflicto experimentaron en 2006 un incremento en su PIB por encima del 5% (destacando Angola y Sudán, que superaron el 10%), este crecimiento económico no es exhaustivo, sino que está centrado en los grupos más poderosos, lo que condena a la población general a la pobreza y el ostracismo.

*En África, continúan legitimadas la defensa de los intereses poscoloniales y la de los beneficios de las empresas transnacionales por encima del bienestar de las poblaciones*

## Referencias bibliográficas


Asamblea General de las Naciones Unidas (2005) Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, de 21 de marzo de 2005, documento A/59/2005. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm> [Consultado el 20 de noviembre de 2005]

Campbell, G. (2002) *Diamantes Sangrientos. Las piedras de la guerra.* Barcelona, Paidós.

Cembrero, I., (2007) "La espada de Al Qaeda en el Magreb" en *El País*. 11 de marzo de 2007, sección domingo. Disponible desde <http://www.elpais.com/articulo/reportajes/espada/Qaeda/Magreb/elpepusocdmg/20070311elpdmgrep_5/Tes>

Centre d'Estudis per a la Pau J.M. Delàs, (2008) "Exportaciones españolas de armas y municiones, sus partes y accesorios". Barcelona, disponible en: <http://www.justiciaipau.org/centredelas/docs/ExportCortasLigerasEs1997_2006.htm> [Consultado el 10 de febrero de 2008]

Collier, P., (2007) "Seguridad en África: lo que sugieren las estadísticas" en *Papeles de cuestiones internacionales*. Número 96, Madrid, CIP-Icaria, pp. 55-64.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2001) "Informe del Grupo de Expertos encargado de examinar la cuestión de la explotación ilegal de los recursos naturales y otras formas de riqueza de la República Democrática del Congo". Referencia S/2001/357, 12 de abril de 2001. Disponible en <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/93a5c0e37e55c828c1256b110051b2cb/$FILE/N0132357.pdf>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (2006) "Informe del Grupo de Monitorización sobre Somalia tras la resolución 1676 (2006) del Consejo de Seguridad". Referencia S/2006/913, 21 de noviembre de 2006. Disponible en inglés en <http://www.fas.org/asmp/resources/govern/109th/S2006913.pdf>

Rubin, E (2007) "Justice Pénale Internationale. Progrès moral ou obstacle à la paix?" en *Courrier International* Número 877, del 23 al 28 de agosto de 2007, pp. 25-28.

Escola de Cultura de Pau (2007) *Alerta 2007*, Barcelona, Icaria.

Espósito, C. (2005) "Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU". FRIDE, disponible en: <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=680> [Consultado el 28 de noviembre de 2005]

Fisas V. (2006) *Anuari 2006 de Processos de Pau*. Barcelona, Escola de Cultura de Pau.

Galarraga, N. (2007) "Barrera para las piedras sangrientas" en *El País*. 11 de mayo de 2007.

Global Witness (2006) *The Sinews of War. Eliminating the trade in conflict resources*. Noviembre de 2006, disponible en <http://www.globalpolicy.org/security/natres/generaldebate/2006/sinews.pdf > [Consultado el 10 de enero de 2008]

Global Witness, (2007) *Loopholes in the Kimberley Process*. Octubre de 2007, disponible en: <http://www.globalwitness.org/media_library_get.php/544/loopholes_in_the_kimberley_process.pdf> [Consultado el 10 de febrero de 2008]

Gómez del Prado, J.L. (2006) "Los nuevos mercenarios del siglo XXI" en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Número 94, Madrid CIP-Icaria, pp. 21-30.

Iansa, Oxfam y Saferworld, (2007) *Los millones perdidos de África. El flujo internacional de armas y el coste de los conflictos*, informe 107, octubre de 2007. Disponible desde <http://www.oxfam.org/es/files/millones_perdidos_africa.pdf/download>

Lobo, R. (2001) "La fiebre del coltán" en *El País*. 2 de septiembre de 2001.

Oxfam Internacional, (2006) "Municiones: el combustible de los conflictos", nota informativa de 15 de junio de 2006. Disponible desde <http://www.oxfam.org/es/policy/briefingnotes/bn060615_ammunition>

Powell, K. (2007) "El régimen emergente de paz y seguridad de la Unión Africana" en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Número 96, Madrid, CIP-Icaria, pp.65-74.

Reinoso, J., (2007) "El ataque a una petrolera china en Etiopía causa 74 muertos" en *El País*, 25 de abril de 2007. Disponible en <http://www.elpais.com/articulo/internacional/ataque/petrolera/china/Etiopia/causa/74/muertos/elpepiint/20070425elpepiint_18/Tes>

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), (2007) *SIPRI Yearbook 2007*, Oxford, Oxford University Press. Disponible desde < http://yearbook2007.sipri.org/>

# Relación de autores

***Isaías Barreñada Bajo.*** Doctor en Ciencias Políticas es responsable de los programas educativos y publicaciones de Casa Árabe –Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán. Combina su trabajo con la docencia y la investigación siendo especialista en reforma política y democratización en los países árabes, sociedad civil y movimientos sociales, el conflicto palestino-israelí y política exterior española. Es co-autor de libros como *La Alianza de civilizaciones: seguridad internacional y democracia cosmopolita*, Editorial Complutense, Madrid, 2006; (inter al.) *Redes sociales en Marruecos. La emergencia de la sociedad marroquí.* Icaria, Barcelona, 2004 y *España y la cuestión palestina*, La Catarata, Madrid, 2003.

***José Javier Fernández Fernández.*** Administrador principal en el Parlamento Europeo, adscrito al Secretariado de la Comisión de Asuntos Exteriores desde marzo de 2000. Es responsable de las cuestiones horizontales y constitucionales relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), así como de las cuestiones relativas a las relaciones UE-América Latina. Es además responsable de la Co-secretaría de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) por parte del Parlamento Europeo e integrante de Grupo de Trabajo del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Lisboa. Es responsable y autor de numerosas publicaciones en todos estos temas.

***Ildefonso González Blasco.*** Periodista y, desde octubre de 2006, corresponsal en Turquía de la agencia de noticias Europa Press, el periódico *El Mundo* y las emisoras de radio Cadena Ser y Radio *France Internationale*. Es Master en Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática del Ministerio español de Asuntos Exteriores y de Cooperación y Licenciado en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid, y trabaja desde el año 2000 en la sección de Internacional de la agencia de noticias Europa Press. Asimismo, colabora con un amplio número de suplementos de diarios y revistas, como *Política Exterior* y *Safe Democracy*.

***Carmen Magallón Portolés.*** Directora de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz (SEIPAZ) y vicepresidenta de la Asociación de Española de Investigación para la Paz (AIPAZ). Ha sido asesora de formación del profesorado y profesora asociada de la Universidad de Zaragoza. Sus trabajos en el campo de la investigación por la paz han versado fundamentalmente sobre las relaciones entre género, ciencia y cultura de paz. Entre sus obras cabe destacar *Pioneras españolas en las ciencias*, CSIC, Madrid,1998; "Mujeres en las guerras, mujeres por la paz", en M. Elósegui, M.T. González Cortés y C. Gaudó (eds.), *El rostro de la violencia. Más allá del dolor de las mujeres*, Icaria, Barcelona, 2002, y "Compartir el cuidado, compartir la autoridad: hacia una cultura del respeto entre hombres y mujeres", en Fundación Seminario de Investigación para la Paz (ed.), *Pacificar violencias cotidianas*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 2003: 243-272) y *Las mujeres como sujeto colectivo de construcción de paz*, Bakeaz, Bilbao, 2004 y *Mujeres en Pie de Paz. Pensamiento y prácticas*, Siglo XXI, Madrid, 2006.

***Federico Mayor Zaragoza.*** Presidente de la Fundación Cultura de Paz. 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 en el Parlamento Español (1977-78), Consejero del Presidente del Gobierno (1977-78), Ministro

de Educación y Ciencia (1981-82), Diputado en el Parlamento Europeo (1987) y Director General Adjunto de la UNESCO (de 1978 a 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. En 1999, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración y Plan de Acción sobre Cultura de Paz, inspirados en el programa promovido por la UNESCO. En 2005 fue nombrado por el Secretario General de la ONU Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones. Cuenta con numerosas publicaciones entre las que destaca varios poemarios y varios ensayos sobre las relaciones internacionales y la paz. Sus últimas obras ensayísticas son *La fuerza de la palabra* (2005) y *Un diálogo ibérico: en el marco europeo y mundial* (2006), *Alzaré mi voz*, (2007), *Voz de vida. Voz debida* (2007).

***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 (2003-2006) y de la revista *Papeles cuestiones internacionales* y la edición española de la revista "Alternativas Sur". Especialista en conflictos internacionales y educación para el desarrollo y la paz, ha dirigido diversos proyectos de investigación sobre América Latina y, especialmente, Colombia violencia transnacional, prevención de conflictos en América Latina y educación para el desarrollo. Autora de diversas publicaciones y artículos en revistas españolas e internacionales, entre las últimas destacan: Anuario 2007-2008. *Paz y conflictos en el siglo XXI*. CEIPAZ/Fundación Cultura de Paz, Icaria, 2007; "The role of NGO and civil society in Peace and Reconciliation Proceses" en *Mapping Conflict Management: from prevention to reconciliation.* Marshall Cavendish, 2007; "La transnacionalización de la violencia en América Latina", en *Defensor*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Mexico 2007.

***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: "Apuntes para una

guerra asimétrica", Anuario CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria, Barcelona, 2007, "La creciente militarización de la política: ejércitos guerreros y ejércitos de socorro", en *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo. Anuario CIP 2006,* CIP-FUHEM/Icaria, Barcelona, 2006, "El vuelco más radical de la política exterior española", en *Escenarios de conflicto: Irak y el desorden mundial. CIP 2004 Yearbook*, CIP-FUHEM, Icaria, Barcelona 2004.

***Alejandro Pozo Marín.*** Investigador sobre paz y conflictos armados y miembro del Centre d'Estudis per a la Pau J.M. Delàs de Justícia i Pau de Barcelona, participa y ha colaborado activamente en otras organizaciones, plataformas y centros de estudio relacionados con la geopolítica, el militarismo y la guerra. Ha trabajado como coordinador de proyectos humanitarios en contextos como Somalia o Darfur y realizado investigaciones de campo en distintas zonas en conflicto como, entre otras, Líbano, Palestina, el Sahara Occidental, Kosovo o con las poblaciones de Afganistán refugiadas en Pakistán e Irán. Ha realizado diversos estudios y publicaciones sobre militarismo, humanitarismo y conflictos armados y es coautor de *Noviolencia y Transformación Social*, Icaria, Barcelona,2005. Formado en las universidades de Deusto, Uppsala y Bradford, es doctorando sobre paz y conflictos en la Universidad Jaume I de Castellón, donde está concluyendo una tesis sobre los cambios experimentados en los conflictos violentos modernos y sus factores externos.

***Xulio Ríos.*** Director del Observatorio de la Política China (www.politica-china.org), un proyecto auspiciado por Casa Asia e IGADI (Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional, www.igadi.org). Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología, sus obras más recientes son: *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, camiño de volta*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *China, a próxima superpotencia*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *A China por dentro*, Xerais, Vigo, 1998. Además, está prevista la publicación en septiembre de *Las claves de China*, La Catarata. Es asesor de Casa Asia (www.casaasia.es), miembro del Programa Asia de la Fundación CIDOB y Profesor del Instituto de Altos Estudios Universitarios. Colabora habitualmente con numerosos medios de comunicación, *El Correo* y *La Vanguardia* entre otros, y revistas especializadas.

***Francisco Rojas Aravena***. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht y especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Desde 2004 es el 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 y editor de más de una decena de libros y ha escrito numerosos artículos publicados en revistas especializadas de América Latina, Estados Unidos y Europa. Entre sus últimas publicaciones destacan: Rojas Aravena, Francisco, Hofmeister, Wilhem, y Solís, Luis Guillermo (coords), *La Percepción de Brasil en el Contexto Internacional: Perspectivas y Desafíos* (2007); Rojas Aravena, Francisco. "La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico. III Informe del Secretario General de FLACSO" (2007); Rojas Aravena, Francisco, y Altmann, Josette (edit.) "Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe" (2008); Rojas Aravena, Francisco "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad", en: *Revista Nueva Sociedad,* Nº 213, enero-febrero, 2008. Es miembro de la Junta Directiva de *Foreign Affairs en Español*, México, y *Pensamiento Iberoamericano*, España.

***Laura Ruiz Jiménez.*** Directora del Master en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos del Instituto Universitario Ortega y Gasset y Gestora del Fondo AECID en la Secretaría General Iberoamericana. Entre su formación académica, destaca el Doctorado en Historia, con especialización en América Latina Contemporánea, por la Universidad Complutense de Madrid y el Diploma en Relaciones de Género y Desarrollo por esta misma institución. Es autora de numerosos trabajos sobre la situación actual de América Latina y la cooperación al desarrollo con esta región entre los que cabe mencionar *La Argentina con Porvenir*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006 ó *El sistema de Cumbres iberoamericanas: balance de una década y estrategias de consolidación*, AECI-IUOG, Madrid, 2002.

***José Antonio Sanahuja.*** Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido profesor en diversas universidades de España y América Latina, 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, y diversas ONGD. En la actualidad es Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores). Ha publicado un amplio número de libros y estudios, entre los que destacan: coautor de *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documento de Trabajo nº15, Fundación Carolina, Madrid, 2007; *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria,

Barcelona, 2006; *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española,* Intermon-Oxfam, Madrid,2002; *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Intermon-Oxfam, Madrid, 2001; *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, (coord.) Cideal, Madrid, 2001; *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Cideal Madrid, 1999;

***Andrés Serbin.*** Antropólogo y Doctor en Ciencias Políticas, Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela e Investigador Emérito del Sistema de Promoción del Investigador del CONICYT de Venezuela. Actualmente es Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), una red latinoamericana y caribeña de centros de investigación y organismos no gubernamentales con sede en Buenos Aires. Ha sido Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y de numerosos programas regionales de investigación e incidencia y profesor visitante de las Universidades de Harvard, Pennsylvania, Georgetown y Florida International en los Estados Unidos, Warwick en el Reino Unido, Marseille/Aix en Provence y Sorbonne III en Francia, y FLACSO en América Latina. Es autor y compilador de más de treinta libros publicados en español y en inglés, y de numerosos artículos en revistas especializadas. Entre sus últimas publicaciones destacan *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Icaria editorial, Buenos Aires. *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*.

***José María Tortosa Blasco.*** Catedrático del Departamento de Sociología II en la Universidad de Alicante desde 1991. Director del Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz (2006 y 2007), en la Universidad de Alicante. Ponente en universidades de Italia, Bolivia, Inglaterra, Estados Unidos, China, Francia, México, Ecuador, Cuba, Brasil, Argelia y Colombia. Ha desarrollado investigaciones en Bolivia y Polonia. Sus líneas de investigación centrales son las desigualdades sociales, violencias y el sistema mundial. Autor de más de una veintena de libros, entre los cuales destacamos: *Sociología del sistema mundial*, Tecnos, 1992, *La pobreza capitalista*, Tecnos, 1993, 1998, Corrupción, Icaria, 1995, *El patio de mi casa: El nacionalismo dentro de los límites de la mera razón*, Icaria, 1996, *El largo camino de la violencia a la paz*, Universidad de Alicante, 2001, *El juego global: Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo mundial*, Icaria, 2001, *Violencias ocultadas*, Quito, Abya Yala, 2003, *La agenda hegemónica: la guerra continua*, Icaria, 2003 y *La guerra de Irak: un enfoque orwelliano*, Universidad de Alicante, 2004.

ISBN 978-84-9888-029-0

# cei

ceipaz

Icaria editorial