

1996/1997
1.200 ptas. P.V.P.

Núm. **59/60**

PAPELES

CUESTIONES INTERNACIONALES DE PAZ, ECOLOGIA Y DESARROLLO



Zaire y la tragedia en los Grandes Lagos

Sofía Cadenas y María Gilabert

España (otra vez) en la OTAN

Alberto Piris - Antonio García Santesmases

Asedio a los dictadores

Joan E. Garcés

Argelia y Francia

Laurence Thieux

EE.UU. y Bosnia

Paul Fenton

FUNDACION HOGAR DEL EMPLEADO

CIP

Centro de Investigación para la Paz

PAPELES *nº 59/60 - 1996*

Cuestiones internacionales de paz, ecología y desarrollo

Director

Mariano Aguirre

Consejo de Redacción

Nicolau Barceló, Vicenç Fisas, Graciela Malgesini, Alberto Piris, Francisco Rey.

Edición literaria

Flora Sáez

Colaboradores habituales y asesores

Ana Alonso, Lucía Alonso, Jesús M. Alemany, Pablo Carbajosa, Javier Díaz Malledo, Alfonso Dubois, Vicente Garrido, Johan Galtung, Susan George, Xabier Gorostiaga, Fred Halliday, Michael T. Klare, Saul Landau, Robert Matthews, Maxine Molyneux, José M. M. Medem, Roberto Montoya, Pedro Sáez, José A. Sanahuja, Dan Smith, Joe Stork, José María Tortosa, Berna Wang.

Papeles es una publicación trimestral del Centro de Investigación para la Paz (CIP), organización no gubernamental, privada, independiente y no lucrativa, auspiciada por la Fundación Hogar del Empleado (FUHEM).

El CIP realiza diversas actividades sobre paz, economía y sociedad, y ecología. Información sobre las actividades del centro puede solicitarse a Duque de Sesto, 40, 28009 Madrid. Tel.: (91) 431 02 80. Fax: (91) 577 95 50.

Diseño de portada: Pedro Arjona

Diseño interior: Marian Cao

I.S.B.N.: 84-87567-55-X

Depósito legal: M- 30.281 - 1993

Foto de portada: Gilles Caron, *Guerre Civile du Biafra*, Nigeria, 1968.
Musée de l'Elysée, Lausanne.

Las opiniones de los artículos publicados no reflejan necesariamente las del Centro de Investigación para la Paz y son responsabilidad de los autores.

Impresa en papel ecológico.

PRESENTACION 5

ACTUALIDAD

Pinochet, ante la Audiencia Nacional 9

Joan E. Garcés

¿Está armando Gran Bretaña a Irak?

**Lecciones del Informe Scott para el control de
armas europeo** 17

David Styan

**¿Por qué EE.UU. suspendió el embargo de
armas a Bosnia?** 29

Paul Fenton

Guía para entender la política nuclear de India 37

Vicente Garrido Rebolledo

Guatemala: el largo recorrido de la paz 43

Fernando Harto de Vera

OBSERVATORIO DE CONFLICTOS

Zaire ante el colapso 55

Sofía Cadenas y María Gilabert

La necesidad de la prevención de conflictos 65

Pablo Ruiz

Timor Oriental: la tragedia ignorada 71

Sandra Gil

**Un pueblo y siete estados: la minoría nacional
húngara en Europa central** 79

Ricardo Angoso García

**La política francesa hacia Argelia: entre el
temor islamista y el interés comercial** 91

Laurence Thieux

TEORIA

**Multilateralidad: ¿una máscara para la
militarización de la seguridad?** 101

Susanne Peters

Para no olvidar a un Sur empobrecido 115

Robin Broad y John Cavanagh

El futuro de una sociedad altruista	131
<i>Juan Luis Doménech</i>	

ESPAÑA

España en la OTAN del siglo XXI	139
--	------------

Alberto Piris

España y la OTAN, un debate sin pena ni gloria	143
---	------------

Antonio García Santesmases

La compleja transición, hacia un ejército profesional	147
--	------------

Xavier Rius

DESARME

Crónica de no proliferación y desarme nuclear	155
--	------------

Vicente Garrido Rebolledo

RESEÑAS DE LIBROS

Matadero. Bosnia, el fracaso de Occidente, de David Rieff	163
--	------------

Paul Fenton

Desde las mujeres. Modelos educativos: ¿coeducar/segregar?, de VV.AA.	165
--	------------

Elsa Velasco

¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho Internacional, de Consuelo Ramón Chornet	167
--	------------

Carolina Ortiz

Colección antropológica, de Blas M. Alberti y Félix G. Schuster	169
--	------------

Xulio Ríos

Redes de solidaridad internacional, de Rafael Díaz Salazar	170
---	------------

Manuela Mesa

La guerra en la zona de los Grandes Lagos, en Africa subsahariana, se expande. Hasta 1994 afectó especialmente a Ruanda y Burundi, pero ahora afecta a Zaire –poniendo en cuestión tanto a la dictadura de Mobutu como a la existencia misma del Estado–, a Uganda y a Tanzania. Diversos conflictos políticos y económicos se entrecruzan con supuestas divisiones étnicas. A la vez, varios grupos comunales luchan en la región por sus intereses. La perspectiva en el medio y largo plazo es que habrá una guerra no declarada entre estos grupos y dentro de los estados.

Pese a esta situación, la comunidad internacional no tiene ni política humanitaria ni de prevención del conflicto. Del despliegue de 20.000 efectivos planteado a principios de noviembre de 1996 se ha pasado a fin de mes a la posibilidad de lanzar la ayuda desde el aire, como hizo hace unos años EE.UU. en Bosnia. Este humanitarismo a la baja es un símbolo del fracaso. No hay acuerdo entre EE.UU. y Francia –los dos principales contrincantes exteriores por la hegemonía regional–, ni hay medios en la ONU ni en la Organización de la Unidad Africana (OUA). El ofrecimiento de España, siguiendo a Francia y a Canadá, de participar activamente con fuerzas para abrir y garantizar corredores humanitarios no ha podido hacerse efectivo.

La euforia sobre las intervenciones humanitarias, diplomáticas y militares, coercitivas y no coercitivas, que se generó después del fin de la Guerra Fría ha dado lugar a la inhibición. Pero, entre tanto, los conflictos irregulares en países frágiles continúan y, previsiblemente, van a continuar. El debate sigue abierto para los gobiernos, las ONGs y los medios informativos.

* * * * *

Papeles presenta en este número un análisis sobre Zaire y las guerras en los Grandes Lagos, y un estudio sobre las políticas de prevención de conflictos, necesarias pero no aplicadas. También nos ocupamos, en el terreno de los conflictos, de Timor Oriental, Bosnia, las minorías en Europa del Este, y de Bosnia y Serbia.

Por otra parte, se analiza el comercio de armas británico, la oposición de India al Tratado Amplio de Prohibición de Pruebas Nucleares, y la polémica política de Francia hacia Argelia.

Un apartado especial se le dedica a la decisión del Gobierno de José María Aznar, apoyada por el PSOE y casi todo el arco parlamentario excepto Izquierda Unida, de integrar a España totalmente en la OTAN. Igualmente, se analiza el paso de contar en España progresivamente con un ejército profesional.

Dos ensayos abordan la cuestión de la globalización, la pobreza y el comercio mundial. Y, asimismo, se estudia la militarización de una posible política de defensa común de la Unión Europea.

Otra cuestión, analizada en este número, que ha tenido en los últimos meses gran trascendencia es la posibilidad de que los jefes de las dictaduras de Argentina y Chile en los años 70 puedan ser procesados en España y otros países.

Reseñas de libros, el seguimiento de diversos eventos y negociaciones sobre cuestiones de desarme y no proliferación, y un testimonio sobre las migraciones en España, completan este número doble.

Pinochet, ante la Audiencia Nacional	9
¿Está armando Gran Bretaña a Irak? Lecciones del Informe Scott para el control de armas europeo	17
¿Por qué EE.UU. suspendió el embargo de armas a Bosnia?	29
Guía para entender la política nuclear de India	37
Guatemala: el largo recorrido de la paz	43

JOAN E. GARCES

Pinochet, ante la Audiencia Nacional

El 25 de julio pasado la Audiencia Nacional declaró su competencia para entender del caso de las 4.000 personas identificadas –algunas, de nacionalidad española– que fueron secuestradas, asesinadas, torturadas o desaparecidas por funcionarios de la Junta Militar chilena entre 1973 y 1990. Aunque en la jurisprudencia española no existen precedentes que se ajusten al caso, sí en la internacional. El artículo censa los principios, convenciones, estatutos, resoluciones y declaraciones del Derecho Internacional Humanitario –en general, suscritos por España y Chile– según los cuales éste sería un caso de genocidio, ante el que no cabe ni prescripción, ni amnistía, ni excepción de obediencia debida. Un caso que puede ser juzgado en España y los encausados –entre ellos, Augusto Pinochet–, extraditados.

Joan E. Garcés es profesor de Relaciones Internacionales y abogado. Su libro más reciente es *Soberanos e intervenidos. Estrategias globales, americanos y españoles*, Siglo XXI, Madrid, 1996.

Hace 50 años, en octubre de 1946, eran ejecutadas las sentencias del Tribunal Internacional de Nuremberg. Nació el llamado Derecho de la Humanidad, con voluntad de evitar la repetición de horrores como los cometidos durante la II Guerra Mundial.

El 4 de julio de 1996, Miguel Miravet, en su condición de Presidente de la Unión Progresista de Fiscales de España, interpuso en Valencia una denuncia por presuntos crímenes de genocidio y terrorismo cometidos entre 1973 y 1990 por Augusto Pinochet y otros miembros o funcionarios de la Junta Militar chilena. La denuncia señala que ciudadanos españoles fueron secuestrados, torturados, asesinados o “desaparecidos” por funcionarios de la Junta Militar e identifica a más de 4.000 personas asesinadas o “desaparecidas” de nacionalidad española y de otras 20 distintas.

El Juzgado Central de Instrucción num. 6 de la Audiencia Nacional abrió diligencias previas y el 25 de julio declaró su competencia.

En un proceso por crímenes contra la humanidad pueden hacerse parte los familiares de los detenidos-desaparecidos y asesinados, así como quienes sobre-

vivieron a campos de detención o concentración o a centros de torturas, los relegados dentro de su país u obligados al exilio, o aquellos cuyos patrimonios fueron confiscados. En propiedad, no existen precedentes en la jurisprudencia española. Pero sí en la internacional. Normas relevantes invocadas en este proceso son las que se enumeran a continuación.

Los Principios de Nuremberg

El 13 de febrero de 1946, la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución 3 (1), que “toma conocimiento de la definición de los crímenes de guerra, contra la paz y contra la humanidad tal como figuran en el Estatuto del Tribunal Militar de Nuremberg de 8 de agosto de 1945”. En su resolución 95 (I) de 11 de diciembre de 1946, la Asamblea General de la ONU “confirma los principios de Derecho Internacional reconocidos por el Tribunal de Nuremberg y por la sentencia de ese Tribunal”. El efecto de estas resoluciones es que consagran con alcance universal el derecho creado en el estatuto y en la sentencia del Tribunal de Nuremberg.

En su informe de 1993 sobre la constitución de un Tribunal Internacional encargado de juzgar a “las personas presuntamente responsables de violaciones graves del Derecho Humanitario internacional cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia”, el secretario general de la ONU ha enumerado varias convenciones que forman parte del Derecho Internacional consuetudinario: el Reglamento de La Haya de 1907, el Estatuto del Tribunal Militar internacional de Nuremberg de 1945, el Convenio sobre el crimen de genocidio de 1948, y los Convenios de Ginebra de 1949.

Las Convenciones de Ginebra de 1949

Las cuatro Convenciones de Ginebra están vigentes en España. A las mismas se remite también el Código Penal español (art. 608 y ss.). Forman parte del derecho interno de Chile convenios anteriores a los de Ginebra que recogen principios equivalentes: el Código de Justicia Militar de 1925, las normas y principios de las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907, el Código Lieber de 186, la Declaración de Bruselas de 1874 sobre las leyes y costumbres de la guerra, la Convención de Ginebra de 1864, y la Declaración de San Petersburgo de diciembre de 1864.

Las cuatro Convenciones de Ginebra de 12 de agosto de 1949, en su art. 3, contemplan disposiciones aplicables a todo conflicto armado, incluyendo a los no-internacionales o internos, que prohíben “en cualquier tiempo y en cualquier lugar”: “a) atentar contra la vida y la integridad corporal, en especial el asesinato en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, torturas y suplicios; b) la toma de rehenes; c) atentar contra la dignidad de las personas, en especial los tratos humillantes y degradantes...”.

En la lista de infracciones figuran, en cada convención, el homicidio intencionado, la tortura y los tratos inhumanos, las experiencias biológicas, el hecho de causar intencionadamente grandes sufrimientos o atentar gravemente a la integridad física o a la salud.

La Convención IV prohíbe las penas colectivas, las medidas de intimidación, el saqueo y las represalias (art. 33).

Un crimen de guerra puede ser también un crimen contra la humanidad (concurso ideal de delitos) en función del móvil que caracteriza al segundo (político, racial, o religioso).

Resoluciones del Consejo Económico y Social de la ONU

Las Resoluciones 1074 (XXXIX) y 1158 (XLI) del Consejo Económico y Social de la ONU, de 28 de julio de 1965 y 5 de agosto de 1966, relativas al castigo de los criminales de guerra y los individuos culpables de crímenes contra la humanidad.

El Estatuto del Tribunal de Nuremberg, en su art. 6.c), define como crimen contra la humanidad:

“El asesinato, el exterminio, la sumisión a esclavitud, la deportación, y cualquier otro acto inhumano cometido contra cualquier población civil, antes o durante la guerra, o bien las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos, cuando esos actos o persecuciones, tanto si han constituido como si no una violación del derecho interno del país donde han sido perpetrados, han sido cometidos después de cualquier crimen de la competencia del tribunal, o en relación con ese crimen”.

Este art. 6.c) ha sido aplicado directamente por los tribunales aliados después de 1945 y, más recientemente, en 1961 por el Tribunal Supremo de Israel (caso Eichmann); en 1971, por los tribunales de Bangladesh; en 1981, por el Tribunal Supremo de los Países Bajos; en 1983, por el Tribunal Supremo de Francia; y, en 1989, por el Tribunal Superior de Justicia de Ontario (Canadá).

El crimen contra la humanidad es una categoría más amplia que el crimen de guerra, en la medida que es susceptible de ser cometido contra los propios nacionales.

El Estatuto del Tribunal de Nuremberg dispone que:

- los dirigentes que han tomado parte en un plan dirigido a cometer crímenes contra la humanidad son responsables de los actos cometidos por otros en ejecución de aquel plan (art. 6);
- la condición oficial de un acusado de ser Jefe de Estado, de Gobierno o alto funcionario no le concede inmunidad ni supone una circunstancia atenuante (art. 7);
- “en todos los casos en que el Tribunal haya proclamado el carácter criminal de un grupo o de una organización, las autoridades competentes de cada Estado signatario tendrán el derecho de hacer comparecer a cualquier individuo ante los tribunales (...), en virtud de su afiliación a ese grupo o a esa organización. En esta hipótesis, el carácter criminal del grupo o de la organización será considerado como establecido y no podrá ser discutido” (art. 10).

La Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), dependiente de Augusto Pinochet, ha sido calificada como organización criminal en la sentencia de la Corte Suprema de Chile de 30 de mayo de 1995.

*El crimen
contra la
humanidad es
una categoría
más amplia
que el crimen
de guerra, en
la medida que
es susceptible
de ser
cometido
contra los
propios
nacionales.*

El Código Penal español dispone que “el delito de genocidio no prescribirá en ningún caso”.

En síntesis, siempre que concurren los criterios de gravedad, carácter masivo y móvil político, racial, religioso, social o cultural, los crímenes contra la humanidad comprenden: el asesinato, el homicidio, el exterminio, la esclavitud, los trabajos forzados, la deportación, la expulsión, cualquier otro acto inhumano cometido contra cualquier población civil, las persecuciones por motivos políticos, raciales, religiosos, sociales o culturales, el genocidio, el *apartheid*, el encarcelamiento, la tortura, la violación, la práctica sistemática de desapariciones forzadas y la utilización de armas atómicas, en determinadas circunstancias.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, ratificado por Chile y España, en su art. 15 afirma el principio *nullum crimen sine lege* “nacional o internacional” pero agrega en su párrafo 20: “Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional”.

Ni prescripción ni amnistía

El Derecho Internacional, por lo general, no conoce la prescripción. Y los crímenes contra la humanidad deben regirse por el orden jurídico del que dimanen, es decir, el Derecho Internacional.

Establecen también la no prescripción, entre otros textos:

- la Declaración de la Asamblea General de la ONU sobre la desaparición forzada de personas, de 18 de diciembre de 1992;
- el art. 1 del Convenio del Consejo de Europa de 25 de enero de 1974, sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes contra la humanidad;
- la Resolución 291 (XXIII) de la Asamblea General de la ONU al aprobar, el 9 de diciembre de 1968, la Convención sobre la no aplicación de la prescripción a los crímenes de guerra y a los crímenes contra la humanidad.

El Código Penal español dispone que “el delito de genocidio no prescribirá en ningún caso” (art. 131).

Tampoco cabe la excepción de obediencia debida. Así lo contemplan:

- el art. 8 del Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg;
- la Resolución 95 (I) de la Asamblea General de la ONU, de 11 de diciembre de 1946;
- el art. 2.3 del Convenio de la ONU contra la tortura, de 10 de diciembre de 1984;
- el art. 7.3 del Estatuto del Tribunal internacional penal para la ex-Yugoslavia;
- el art. 6 de la Declaración de la Asamblea General de la ONU, de 18 de diciembre de 1992, sobre la protección de las personas contra las desapariciones forzadas;
- la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, tanto en la formulación de los Principios de Nuremberg en 1950, como en sus proyectos de Código de los Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad de 1954 (art. 4) y de 1991 (art. 12).

Sí cabe la extradición

Así lo dispone la Declaración de la Asamblea General de la ONU sobre la extradición de individuos culpables de crímenes de guerra y contra la humanidad, adoptada el 3 de diciembre de 1973.

Por consiguiente, no hay establecida una jurisdicción “exclusiva”. La competencia jurisdiccional está subordinada a las normas especiales de aplicación, entre ellas, las establecidas en los tratados multilaterales de que son parte, y en los convenios bilaterales. En la causa abierta contra Pinochet y otros son de aplicación, en particular:

- 1.- En cuanto al delito de genocidio: la Convención de 1948, ratificada por Chile (1953) y por España (1968), cuyo art. VII dispone que “cada Estado parte está obligado a conceder la extradición en conformidad con sus leyes y tratados en vigor”.
- 2.- En cuanto al delito de tortura: la Convención sobre tortura de 10 de diciembre de 1984, de la que son parte España y Chile, cuyos arts. 4 y 5 extienden la jurisdicción al Estado del cual es nacional la víctima, aunque haya sido cometido el delito en otro Estado. Si ello es así para la tortura, ninguna norma dice expresamente que no se aplique igual principio de jurisdicción universal al delito más grave de genocidio.
La tortura está, asimismo, prohibida por:
 - la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948;
 - el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, suscrito por Chile y España;
 - la Convención contra la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de diciembre de 1984, ratificada por España el 19 de octubre de 1987 y suscrita por Chile el 23 de septiembre de 1987.
- 3.- En el particular caso de Carmelo Soria, asesinado en 1976 siendo funcionario de la ONU, es de aplicación la Convención de 14 de diciembre de 1973 sobre Prevención y Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, de la que son parte España y Chile.
- 4.- El caso de los funcionarios bajo la autoridad de la Junta Militar que experimentaron en personas secuestradas el gas letal denominado “sarín”, según conocidos testimonios, configura un crimen sancionado por las normas de Nuremberg y otras posteriores.

El Tribunal Internacional de Justicia de La Haya ha dicho, por su parte, respecto al Convenio para la prevención y represión del genocidio de 1948 que: “Los principios en que se basa el Convenio son principios reconocidos por las naciones civilizadas como obligatorios para los Estados, incluso al margen de todo vínculo convencional” (C.I.J., Rec. 1951, p. 23).

Esos principios han sido en cierto modo codificados en el Convenio de 9 de diciembre de 1948, “considerado hoy como formando parte del Derecho Internacional consuetudinario” (Informe del Secretario General de la ONU de 3 de mayo de 1993).

*El genocidio
no implica
necesaria-
mente la
destrucción
de un grupo
entero.*

Por otro lado, la más autorizada y reciente interpretación de la ONU sobre el Convenio contra el genocidio y el genocidio "interior" es la de M. B. Whitaker, ponente especial del "Estudio sobre la cuestión de la prevención y la represión del crimen de genocidio", encargado por la ONU el 2 de julio de 1985, quien afirma:

- "El genocidio no implica necesariamente la destrucción de un grupo entero (...) La expresión 'parcial' del art. 2 parece indicar un número bastante elevado en relación a los efectivos totales del grupo, o, también, una fracción importante de ese grupo, como la de sus dirigentes" (pag. 19).
- "Las opiniones divergen cuando se trata de saber en qué medida las expresiones grupo 'nacional' o grupo 'étnico' engloban a las minorías (...). El grupo de las víctimas puede de hecho ser tanto minoritario como mayoritario en un país; (...) la definición no excluye el caso en que las víctimas pertenecen al mismo grupo al que pertenece el propio autor de la violación. El ponente de las Naciones Unidas sobre los asesinatos en masa en Campuchea ha calificado esta matanza como "autogenocidio", expresión que implica una destrucción masiva en el interior del propio grupo de un número importante de sus miembros" (p. 20).
- "Durante el debate [sobre el Convenio de 1948] el delegado de Francia predijo que si bien en el pasado los crímenes de genocidio fueron cometidos por motivos raciales o religiosos, era evidente que en el futuro lo serían esencialmente por motivos políticos. Esta idea tuvo un amplio apoyo entre los demás representantes [Chile, EE.UU., etc.] (pag. 22).
- "Para ser calificados de genocidio los crímenes cometidos contra un cierto número de individuos, deben apuntar a su colectivo o a ellos mismos en tanto que miembros o engranajes de su colectivo" (pag. 23).
- "La responsabilidad individual no excluye sin embargo necesariamente en ciertos casos la responsabilidad colectiva del Estado respecto de sus víctimas, inclusive en ocasiones la indemnización o la restitución" (pag. 29).
- "El ponente especial considera que se debiera pedir a los Estados, o, por lo menos, a los Estados parte, que modifiquen sus legislaciones internas de modo que permitan la extradición de los culpables si no los persiguen ellos mismos. Se podría también hacer del genocidio una cuestión sometida al principio de la competencia universal: *aut dedere aut punire*, como es el caso de los crímenes de piratería" (pag. 38). (...) Ya en su Informe de 4 de julio de 1978 el ponente especial concluía que el principio de la competencia universal permitiría la opción entre la extradición y la represión del crimen por el Estado en cuyo territorio el culpable ha sido hallado (E/CN.4/Sub.2/416, par. 627)", recomendaciones ambas acogidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de España de 1985 (art. 23.4.a), así como en el Tratado Bilateral de Extradición entre Chile y España de 14.04.1992 (art. 3).

Sigue diciendo el ponente especial M. B. Whitaker: "Se puede considerar que el genocidio no es una cuestión menos grave, ni mucho menos, que la tortura, por consiguiente, el ponente especial recomienda prever una disposición análoga a la establecida en el art. 8 del Convenio contra la tortura de 10 de diciembre de 1984" (pag. 39), recomendación puesta también en práctica en la legislación interna española.

El art. V del Convenio contra el genocidio pide a los estados que adapten su legislación interna para asegurar su aplicación, lo que hizo España. Pero aunque la incriminación basada en este Convenio no fuera directamente aplicable (que sí lo es, según el Tribunal Internacional de Justicia), ello no excluye que la inculpación por genocidio pueda fundarse en el Derecho consuetudinario basado en los principios de Nuremberg, de vigencia universal desde 1946. Y ello con tanta mayor razón cuanto que el crimen de genocidio puede ser “cometido en tiempos de paz” (art. 1 del Convenio de 1948).

En 1993, en el momento de crearse el Tribunal Internacional Penal para la ex-Yugoslavia, no surgió duda alguna sobre la aplicabilidad directa en aquel territorio de las inculpaciones de Derecho Internacional Humanitario Convencional y Consuetudinario (Informe del Secretario General... citado, de 3 de mayo de 1993).

Aplicación universal del Convenio contra el genocidio

Con independencia de la competencia que a la Audiencia Nacional de España otorgan el art. 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para conocer de delitos de genocidio y terrorismo, de las normas penales internas e internacionales aplicables, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo español sobre competencia universal en los delitos enumerados en el art. 23.4 de la LOPJ, o del art. 3 del Tratado Bilateral de Extradición con Chile, cabe agregar que la competencia universal se sustenta en el propio Convenio de 1948. En efecto, su art. VI establece la competencia prioritaria del tribunal del lugar donde se ha cometido el delito, pero en modo alguno excluye la competencia de otros estados.

El Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, por su parte, ha afirmado que “todos los estados parte [del Convenio] han asumido ‘la obligación de prevenir y castigar’ el crimen de genocidio” (“Aplicación de la Convención contra el genocidio, medidas cautelares, Resolución de 8 de abril de 1993”, C.I.J., Recueil, 1993, p. 22, par. 45).

El genocidio es un crimen contra la humanidad y, también, un crimen de terrorismo magnificado. Siendo numerosos los convenios que establecen la competencia universal para castigar el terrorismo (p. ej., el europeo de 27 de enero de 1977, y la Resolución de la Asamblea General de la ONU de 9 de diciembre de 1985, A/Res. 40/61), es coherente también que sea universal la competencia para reprimir el genocidio.

Por otra parte, la destrucción de un grupo en razón de sus convicciones políticas o ideológicas es un crimen contra la humanidad. Así lo establecen los arts. 6.c) del Estatuto de Nuremberg; el art. 5.c) de la Carta del Tribunal Militar Internacional de Tokio; el art. 2.1.c) de la Ley no. 10 del Consejo de Control Aliado en Alemania en 1945; el art. 5 del Estatuto del Tribunal para la ex-Yugoslavia de 1995; y el art. 21 del proyecto de Código de Crímenes contra la Seguridad de la Humanidad, preparado por la Comisión de Derecho Internacional de la ONU. Todos ellos incriminan “las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos”.

Por último, los ciudadanos chilenos pueden personarse en la causa abierta ante la Audiencia Nacional de España al amparo del art. 7 del Convenio de doble nacionalidad entre España y Chile, de 24 de mayo de 1958, según el cual “los chi-

*El genocidio
es un crimen
contra la
humanidad y,
también, un
crimen de
terrorismo
magnificado.*

lenos en España que no estuvieran acogidos a los beneficios que les concede este Convenio (...) podrán tener acceso a los Tribunales de Justicia en las mismas condiciones que los nacionales”.

Establecida la competencia jurisdiccional de la Audiencia Nacional, el Tratado de Extradición entre España y Chile no excluye la entrega de los nacionales.

La prudencia impone no anticipar el desenlace de ningún procedimiento judicial. Menos cabe hacerlo en uno contra crímenes de lesa humanidad, en el contexto internacional mas favorable, desde 1945, a impedir la impunidad.

DAVID STYAN

¿Está armando Gran Bretaña a Irak? Lecciones del Informe Scott para el control de armas europeo

El 15 de febrero de 1996 el Gobierno británico publicó el esperado Informe Scott, resultado de tres años de investigación sobre la venta de armas británicas a Irak en los años 80, transgrediendo el control gubernamental a la exportación de armas. Gran parte del informe y de la consecuente controversia política, así como la atención de los medios de comunicación, se centraron en los asuntos internos británicos, en cuestiones particulares de la contabilidad ministerial y en la polémica sobre si el Gobierno pretendió manipular evidencias en los juicios a los acusados de romper el embargo. No obstante, el informe también proporciona una visión sin precedentes sobre el manejo de la política exterior británica. Una política en la que se evidencian actitudes conflictivas de ministerios rivales y agencias de defensa e inteligencia hacia la venta de armamento. También aclara la relación existente entre el Gobierno y los fabricantes privados de armas, y subraya las contradicciones inherentes a las políticas británicas y de la Unión Europea hacia Oriente Medio.

David Styan es investigador británico sobre cuestiones de política internacional en la London School of Economics.

Traducción:
Carolina Ortiz

El Informe Scott tiene, potencialmente, unas implicaciones de extrema importancia para organizaciones e investigadores de toda Europa interesados en el impacto de la venta de armas sobre la política exterior. Este artículo subraya algunas de estas

La gran cantidad de información detallada de los asuntos del Gobierno revelados por Scott se debe únicamente a los amplios términos de referencia de su investigación y a su explícita naturaleza "inquisitorial".

implicaciones.¹ Se divide en cuatro secciones. La primera de ellas explica por qué se comisionó el Informe Scott, cómo se operó y sobre qué informó. La segunda, cómo Gran Bretaña pretende autorizar y controlar la venta de armas y las exportaciones de armamento de "doble uso". La definición de bienes de "doble uso", en lo civil y militar, fue central en el informe. La tercera examina lo que Scott revela y oculta del extenso contexto de la política comercial británica, garantías y créditos de exportación y la venta de armas en Oriente Medio. La cuarta y última sección examina la extensa cuestión de la venta europea de armamento a Irak.

Origen, procedimiento y recomendaciones del informe

El 11 de noviembre de 1992, el primer ministro John Major anunció al Parlamento la elección de uno de los más antiguos e independientes jueces, Lord Justice Scott, para dirigir una investigación sobre la venta de armas a Irak. La gran cantidad de información detallada de los asuntos del Gobierno revelados por Scott se debe únicamente a los amplios términos de referencia de su investigación y a su explícita naturaleza "inquisitorial". Estas características fueron las únicas circunstancias que promovieron el origen de la investigación, la sobrada vergüenza del Gobierno y el pánico oficial que generó, en el otoño de 1992, el procesamiento judicial de empresarios acusados de haber roto los principios generales sobre la exportación de armas a Irak.

Estos empresarios dirigían Matrix-Churchill, una compañía de Coventry con una larga y exitosa historia de fabricación de maquinaria en general, y, en particular, de tornos controlados por computadoras, para producir municiones. En los años 80, Matrix-Churchill era uno de los fabricantes de tornos del centro de Inglaterra que exportaba con éxito a Medio Oriente, uno de los pocos sectores industriales que quedaba en pie en lo que una vez fue el corazón industrial de Inglaterra, arruinado por la recesión y el alarmante desempleo de los inicios de los 80. En 1987, Matrix-Churchill había sido comprada por Irak y llegó a ser el centro de su red de aprovisionamiento de armas en Europa y Norteamérica. Sin tener en cuenta la prohibición del comercio de armas y maquinaria susceptible de ser utilizada para fabricar armas con Irak, el Departamento de Comercio e Industria continuó autorizando a la empresa la exportación hasta julio de 1990.

En octubre de 1990, dos meses después de la invasión iraquí de Kuwait, el director de la empresa, Paul Hendersson, fue arrestado. Junto con otros dos directores fue acusado de falsificar licencias de exportación. Sin embargo, cuando este caso fue llevado a los tribunales en 1992, estalló inmediatamente por dos razones sorprendentes. En primer lugar, el Gobierno intentó, pero no consiguió, impedir el acceso a los documentos del servicio secreto a los abogados de la defensa. Estos documentos, que habían intentado ser suprimidos por los ministros utilizando un procedimiento conocido como de "inmunidad de interés público" (Public Interest Immunity Certificates), revelaban que Henderson había facilitado durante muchos años una amplia información al servicio secreto británico sobre obtención de armas por los iraquíes.

¹ Sir R. Scott, *Report of the enquiry into the export of defense equipment and dual-use goods to Iraq and related prosecutions*, Her Majesty's Stationary Office-HMSO, London, 1996.

En segundo lugar, Alan Clark, el entonces ministro en el Departamento de Comercio e Industria, admitió en el juicio que había fomentado la exportación de tornos a Irak sabiendo que podían ser utilizados para la fabricación de armas. Estas dos revelaciones interrelacionadas –que el Gobierno intentara procesar a sus propios espías y que los ministros mintieran sobre la exportación de armas– crearon pánico en el Whitehall, e incitaron a John Major a la elaboración del Informe Scott.²

Finalmente, se dieron a Scott poderes sin precedentes para pedir documentación y entrevistar a los testigos de todos los sectores del Gobierno, altos funcionarios, agentes del servicio de inteligencia, diplomáticos y antiguos y actuales ministros. También se solicitó la comparecencia de John Major y de su predecesora, Margaret Thatcher, un procedimiento sin precedentes en la historia británica.³

La mayoría de las audiencias fueron públicas.⁴ Se recogieron cientos de miles de páginas de pruebas sobre la implicación de los ministerios, particularmente la de aquellos más relacionados con la política armamentística (el Departamento de Comercio e Industria, la Oficina de Exteriores y de la Commonwealth, y el Ministerio de Defensa), al igual que de las agencias de inteligencia, civil y militar. El sometimiento a ambas y a sus empleados al escrutinio público fue también un hecho sin precedentes en Gran Bretaña. El volumen de las pruebas acumuladas significó que la investigación llegara más allá de lo que se tenía intención en un primer momento: el informe final supera las 2.000 páginas.

Es importante señalar que Scott no investigó explícitamente la política de armas en general hacia Oriente Medio, aunque su informe proporciona mucha información implícita sobre ella. De hecho, el informe no trata la política comercial hacia Irak, sino que, más bien, se centra especialmente en la ocultación de los principios generales de la política armamentística y en los cambios de estos principios al Parlamento británico y a la opinión pública.

Control y autorización para la exportación de armas a Irak

La mayoría del informe y sus recomendaciones se centran en la existencia e implementación de los principios generales de exportación sobre la venta de armas a Irak durante la guerra con Irán, entre 1980 y 1988. Las cuestiones principales son cómo Gran Bretaña intentó y controló la venta de contingente militar a

² D. Leigh, *Betrayed: the real story of the Matrix-Churchill trial*, Bloomsbury (London), 1993, p. 271. P. Henderson, *The unlikely spy an autobiography*, BCA/Bloomsbury (London), 1993, p. 294.

³ Los poderes y procedimientos de Scott fueron sustancialmente mayores que los de una “comisión real”, una honrosa manera británica de investigar las acciones del Gobierno. Los procedimientos especiales de Scott y su actitud hacia los testigos fueron seriamente criticados por varios actores clave envueltos en la trama, especialmente, por el ex ministro de Exteriores Geoffrey Howe.

⁴ Los resultados de las investigaciones estaban disponibles antes de la publicación del informe. R. Norton-Taylor, *Truth is a difficult concept; inside the Scott Inquiry*, Guardian books (London), 1995 (crónica del proceso). Norton-Taylor también realizó un adaptación para el teatro, la obra *Half the picture*, producida en Londres en el verano de 1995. Más tarde adaptó un guión para la televisión.

Irak, y cómo fueron definidos los bienes de “doble uso para armamento y defensa”. Si Scott revela que los controles fueron inefectivos, ¿cómo podrían ser mejorados?

Tras el comienzo de la guerra en 1980, Gran Bretaña adoptó una política a la medida de las pretensiones del entonces secretario de Exteriores, Geoffrey Howe, basadas en “neutralidad, imparcialidad o incluso hermandad”, en relación a Irán e Irak. A principios de la década de los 80, las exportaciones hacia estos dos países se incrementaron paulatinamente: en 1982, las exportaciones a Irán se cifraban en 334 millones de libras esterlinas y a Irak en un total de 874 millones. Los ministros y empresarios eran conscientes de las oportunidades comerciales que generaba la guerra. Un deseo de convencer a la opinión pública de la neutralidad británica, mientras simultáneamente se maximizaban las exportaciones, llevó a la formulación de una serie de normas para la venta de armas a las partes beligerantes.

Bajo las denominadas “Normas Howe” (nombrado después secretario de Exteriores con Margaret Thatcher), el Gobierno prometió “mantener nuestro rechazo de manera constante al abastecimiento de cualquier tipo de equipo letal” a Irán o Irak, o permitir “órdenes nuevas para cualquier equipo de defensa, que pudiera intensificar significativamente la capacidad de cualquiera de las partes para prolongar o endurecer el conflicto (...), deberíamos continuar escudriñando rigurosamente todas las solicitudes de licencias para la exportación de suministro de equipo de defensa a Irán e Irak”.⁵

Estas normas no fueron anunciadas públicamente hasta 1985. Un estilo sutil y ambiguo permitió que los ministros demostraran su adherencia a un posible embargo de armas, a la vez que autorizaban pedidos y reconocían los contratos existentes.

En la práctica, cada equipo de defensa tenía que ser autorizado para la exportación por el Departamento de Comercio e Industria. Aunque Gran Bretaña no vendía en sentido estricto armas, una enorme cantidad de piezas de repuesto militares, equipos informáticos y de comunicación fueron vendidos a Irak durante este período. Esto suscita la cuestión central de las definiciones: Gran Bretaña no vendió ningún sistema de armamento a Irak ni a Irán entre 1980 y 1988, pero las armas no tienen valor sin las piezas de repuesto, sin sistemas de logística y comunicaciones, los cuales no son letales en sí mismos. Muchos de estos artículos, incluyendo los equipos de computadoras y maquinaria, tienen ambos objetivos, de defensa y militar –los llamados bienes de doble uso–, y eran rutinariamente autorizados para su exportación a Irak.

Las solicitudes de licencias de exportación eran examinadas por el Departamento de Comercio e Industria en colaboración con la Oficina de Exteriores y el Ministerio de Defensa. Cada ministerio tenía su propia agenda, el Departamento de Comercio e Industria incrementaba el comercio británico, y el Ministerio de Defensa propiciaba la venta de armas a través de la Organización para la Exportación de Defensa (Defense Export Sales Organization), mientras la Oficina de Exteriores y de la Commonwealth se preocupaba más por las conflictivas exigencias de la opinión pública, notablemente escandalizada en Gran Bretaña por el

⁵ Informe Scott, p. 171.

envenenamiento con gases de los kurdos y las extendidas consecuencias regionales del rearme de Sadam.

La investigación de Scott se dirigía en gran parte a la forma en que las normas fueron alteradas en 1988 al concluir la guerra Irán-Irak. Las compañías británicas ansiaban una parte de los beneficios previstos de la reconstrucción durante la post-guerra. Efectivamente, existía una relajación de las normas para facilitar las exportaciones a Irak. Sólo las exportaciones de equipos de defensa “que serían de asistencia directa y significativa (...) para (...) operaciones de ofensiva por la perturbación del alto el fuego” iban a ser prohibidas para la venta a Irak, después de 1988. Mientras, para Irán, el conjunto de restricciones permanecieron, particularmente, cuando las relaciones se deterioraron tras las amenazas de muerte hacia Salman Rushdie en febrero de 1989.

Este debilitamiento de las restricciones en las exportaciones a Irak no se anunció públicamente por miedo a disgustar a la opinión pública británica o empeorar las relaciones con Irán, poniendo así en peligro a los prisioneros europeos.

La dimensión que tomó el comercio con Irán llegó a tal grado de abandono en el control, que las ventas de bienes de defensa y civiles fueron hechas por medio del suministro de crédito oficial a Irak. Entre 1980 y 1990, la agencia oficial de Gobierno, el Departamento de Garantía al Crédito para la Exportación (ECGD) suministró 3.500 millones de libras esterlinas en créditos a Irak. La cantidad exacta que manejó específicamente este Departamento a exportaciones de defensa permanece en secreto, pero está claro que al menos una cantidad de 175 millones de libras esterlinas fue suministrada a Irak en 1984 y que entre 1987 y 1988 se propusieron otros créditos adicionales en relación con la defensa.⁶

De hecho, el ECGD recibió, en agosto de 1989, una solicitud por una cantidad de 7,5 millones de libras esterlinas para cubrir la exportación de Matrix-Churchill. Irónicamente, sus principales preocupaciones no eran que los tornos fueran destinados a una fábrica de armas químicas transgrediendo la normativa –algo de lo que, al parecer, eran conscientes–, sino aumentar sus dudas sobre la solvencia de Irak y su capacidad para devolver la deuda; y tales temores resultaron estar bien fundados.

Cuando Irak invadió Kuwait, en agosto de 1990, el ECGD sostenía una deuda impagada con Bagdad de 940 millones de libras esterlinas. El coste total del seguro suscrito por la Hacienda británica con las compañías aseguradoras del ECGD para el comercio con Irak anterior a 1990 es mayor que el coste real de la propia contribución británica a la guerra para desalojar al ejército iraquí de. Una de las recomendaciones de Scott se centra en una mayor apertura de los informes del ECGD. El informe termina recomendando también un examen completo de la manera en que están controladas las exportaciones de defensa y bienes afines; y expresa su incredulidad sobre el hecho de que el sistema actual de control gubernamental sobre las exportaciones se basa en leyes de emergencia acordadas originariamente en 1939.

Sostiene además, con vehemencia, que esos controles *ad-hoc*, improvisados –que han generado tantas disputas interdepartamentales, confusión y, por último,

Este debilitamiento de las restricciones en las exportaciones a Irak no se anunció públicamente por miedo a disgustar a la opinión pública británica o empeorar las relaciones con Irán, poniendo así en peligro a los prisioneros europeos.

⁶ World Development Movement, *Gunrunners Gold: how the public's money finances arms sales*, WDM, Londres, 1995, p. 65.

A principios de los 90, el coste total para los contribuyentes de estos subsidios destinados a fabricantes privados de armas se estimaban en cerca de los 384 millones de libras esterlinas al año.

vergüenza oficial por las exportaciones a Irak- deberían ser descartados y reemplazados por normas claras y definidas que rijan las ventas de defensa.

Sugiere, asimismo, que todas las reglas y procedimientos tienen que estar basados en criterios que contemplen la prevención de abusos de los derechos humanos, agresiones de países extranjeros y terrorismo, así como en la protección de las Fuerzas Armadas Británicas. Esta es una lista extensa y el informe tiene poco que decir sobre la naturaleza del comercio de armas. Scott, que es ideológicamente liberal, se preocupa más por los límites del poder del Estado. Por lo tanto, se pregunta "si los controles de exportaciones deben ser considerados como una herramienta legítima de política exterior para ser utilizada cuando al gobierno le parezca, que es por el interés nacional actuar así".

Así, el informe y sus recomendaciones proporcionan datos, conocimiento y apoyo para los grupos de presión interna que pretenden restringir el comercio de armas británico, exigen reducciones de los subsidios para la industria armamentística y una diversificación industrial al margen de la producción de bienes de defensa.⁷

El contexto: promocionar la exportación de armas

Durante los 80, los sucesivos gobiernos conservadores bajo el mandato de Margaret Thatcher demostraron una actitud contradictoria hacia el sector industrial. El Gobierno se proponía reducir el gasto, liberar los mercados de la intervención del Estado y apartar a las compañías de los subsidios estatales, después que una cuarta parte de la capacidad industrial fuera destruida al comienzo de la década. La recesión devastó las comunidades industriales del norte del país y llevó al desempleo a tres millones de trabajadores en 1982. Aunque todavía existía un sector que parecía inmune a la tónica general del *laissez-faire*, Margaret Thatcher estaba decidida a estimular la exportación en general y, en concreto, la armamentística.

Fue en este contexto de promoción de la venta de armas y la consiguiente adopción de una serie de acuerdos con este fin con los principales estados Árabes, cuando se produjo esta política hacia Irak. Dos cuerpos del Ministerio de Defensa vieron aumentados significativamente sus presupuestos y poderes: al International Military Services y a la Defense Export Sales Organization les fueron asignadas grandes dotaciones para coordinar el apoyo gubernamental a la promoción de acuerdos privados de defensa en el exterior. Las campañas del ministerio estaban respaldadas por las campañas de exportación del Departamento de Industria y comercio y por la garantía de que las ventas estarían aseguradas por créditos oficiales del ECGD.

A principios de los 90, el coste total para los contribuyentes de estos subsidios destinados a fabricantes privados de armas se estimaban en cerca de los 384 millones de libras esterlinas al año. Estas actividades de promoción se concretaron, sobre todo, en operaciones con Oriente Medio.

⁷ M. Woollacott, "Trade is the tyrant", *The Guardian*, Londres, 16 de febrero de 1996. World Development Movement, *Beyond Scott: the need for new arms trade policies*, WDM, Londres, febrero de 1996.

Gran Bretaña ha conservado contacto estrecho, así como mucho personal expatriado, con los gobiernos árabes. Los ricos países petroleros ofrecían los mercados más lucrativos y ésto, unido a su hambre de armas, se tradujo en que Oriente Medio concentrase el 65% de toda la exportación británica entre 1984 y 1993.⁸ Aunque esta región se llevaba la parte del león de la exportación de armas, también se firmaron importantes contratos con Malasia e Indonesia en los años 80.⁹

El Gobierno y los principales fabricantes británicos de equipo militar –Vickers, British Aerospace y GEC– vieron este gasto a gran escala para la promoción de armas como un dinero bien empleado pues de él se derivaron enormes contratos con Oriente Medio. La “Dama de Hierro” se enorgullecía de su “lucha por Gran Bretaña” en los mercados de exportación. Una de las imágenes más impactantes que se recuerdan de Thatcher era una en la que la primera ministra aparecía envuelta en una bufanda blanca a los mandos de un tanque de la British Challenger destinado a la exportación.

Jordania fue legalmente favorecida por Gran Bretaña en Oriente Medio. En septiembre de 1985, la monarquía hachemita acordó la compra de 270 millones de libras esterlinas en armas británicas, en un acuerdo complejo que afectaba a más de cien empresas británicas e implicaba una alta concesión de crédito por parte del ECGD.

En 1988 se adoptó un nuevo acuerdo con Jordania por valor de 500 millones de libras esterlinas para la compra de aviones Tornado. Se vino abajo cuando los socios alemanes de la operación desestimaron la concesión de un crédito a Ammán dadas las severas condiciones económicas que Jordania atravesaba.

Tan amplios lazos comerciales con el país hachemita comprometieron claramente el aparente rechazo de Gran Bretaña a la exportación de armas a Irak. A finales de los 80, la Oficina de Exteriores y de la Commonwealth reconoció la “cercana relación de Irak” con Jordania y se admitió en diversos círculos oficiales que los bienes autorizados a Jordania iban, de hecho, hacia Irak. En 1993, el embajador jordano en Londres, molesto por la falta de apoyo británico a Ammán en su incómoda posición durante la guerra del Golfo, manifestó en una desafortunada entrevista para la BBC que “los países árabes y occidentales habían sido perspicaces a la hora de ver que las capacidades militares iraquíes no disminuían. Jordania (...) ayudó a la compra y vendió armas y equipo a Irak (...) con la aprobación total de las potencias occidentales”. El mismo Scott dijo que la política de restricción de armamento del Gobierno británico era “incierta por utilizar a Jordania como una ruta de desviación”.¹⁰ Su informe también examina hasta qué punto Egipto, Kuwait, Austria, Portugal y Arabia Saudí podían haber sido utilizados para canalizar armas a Irak.

⁸ World Development Movement, p. 13.

⁹ Las ventas de aviones Tornado a Malasia en 1988 acabaron desatando un gran escándalo cuando en 1994 se descubrió que el Gobierno británico había acordado construir una presa en Pergau, utilizando fondos de ayuda al desarrollo, y así ganar el contrato de los Tornado. Ello supuso un uso ilegal de los fondos para ayuda al desarrollo.

¹⁰ Informe Scott.... p. 951.

Aunque está claro que los contratos iraquíes eran vitales para las compañías británicas privadas, Gran Bretaña no era un suministrador importante de equipo de defensa a Irak en comparación con otros países como Francia o Austria.

El contrato multimillonario de Al-Yammamah con Arabia Saudí fue el más fuerte en la venta de armas durante el mandato de Margaret Thatcher. Firmado en 1986, significó el pilar del restablecimiento de British Aerospace y proporcionó pedidos y trabajo para docenas de grandes compañías británicas en la década pasada. Cabía la posibilidad de que un acuerdo de una escala similar al de Al-Yammamah se asegurase en Irak tras el alto el fuego de 1988. El ministro de Exteriores escribió 1989: "Dudo si habrá algún otro mercado futuro de tal escala en un lugar donde Gran Bretaña esté potencialmente tan bien situada...ni tampoco puedo pensar en ningún otro mercado principal donde la importancia de la diplomacia fuera tan grande en nuestra posición comercial...No debemos permitir que vaya a los franceses, alemanes, japoneses, coreanos, etc".

Las tentativas para exportar a Irak tienen que ser vistas dentro del siguiente contexto general: el de un Gobierno excesivamente entusiasta en la exportación de armas y determinado a cultivar su relación con los estados árabes petroleros para evitar la competencia comercial con Estados Unidos y otros países europeos.

¿Lecciones para el control de armas europeas?

La competencia internacional por los mercados de Oriente Medio demuestra las estrechas limitaciones de un informe oficial de ámbito nacional como es el Informe Scott. La implicación del Gobierno y de las empresas en los competitivos mercados de armas sólo pueden ser eficientemente analizados en un amplio contexto internacional, político y económico.

Entonces, ¿cuál es la probabilidad de que las críticas lanzadas en el Informe Scott ayuden a respaldar propuestas para la mejora y la coordinación del control de las exportaciones de armas en Europa?. La opinión más extendida entre los funcionarios y empresarios británicos sobre el informe fue, en primer lugar, que las ventas de equipo de defensa británicas eran insignificantes comparadas con el volumen de armas vendidas a Irak por otros países europeos. En segundo lugar, que si Gran Bretaña no hubiera suministrado tales materiales, algún otro país lo hubiera hecho. De esta manera, el debate sobre que Gran Bretaña había contribuido a incrementar la capacidad militar iraquí era irrelevante.

Aunque está claro que los contratos iraquíes eran vitales para las compañías británicas privadas, Gran Bretaña no era un suministrador importante de equipo de defensa a Irak en comparación con otros países como Francia o Austria. De hecho, se puede simpatizar con las observaciones agraviadas de algunos funcionarios británicos que destacaban la sensibilidad oficial hacia la opinión pública. De no ser así –sostenían– ni Gran Bretaña hubiera redactado una normativa sobre la exportación de armas ni unos resultados tan críticos como los del Informe Scott se hubieran producido.

Esta posición prevalecía particularmente entre el personal de la Oficina de Exteriores, cuyas normativas detalladas y teóricamente restrictivas sobre la venta de armas eran sistemáticamente ignoradas por el del Departamento de Comercio

e Industria y del Ministerio de Defensa, decididos a promover la exportación de este tipo de materiales.¹¹

Ahora está oficialmente claro que todos los países europeos con industrias dedicadas a la exportación de armas estaban fuertemente involucrados en armar a Irak. Una amplia documentación subraya el hecho evidente de que la escala de la demanda de Irak de armas, municiones y equipos de producción armamentística, hizo de ella un mercado demasiado grande para ignorarlo. La invasión de Kuwait en 1990 y el resultado de la guerra engrosó la considerable documentación sobre el papel que había jugado Occidente armando a Irak.¹²

El cinismo podría ser la principal diferencia entre los diferentes suministradores: las diferencias se constataban simplemente en el grado en el que estaban abiertos a las ventas, o, a la inversa, como en el caso británico, si fueron prudentes con la opinión pública al fomentar las ventas a Irak demasiado pronto tras la gasificación a los kurdos y otras atrocidades cometidas por este país.¹³

Sin duda, la cuestión de la transparencia pública, la responsabilidad y la importancia añadida de la opinión pública –y, consecuentemente, del impacto de los medios de comunicación y del lobby de las ONGs– son factores cruciales que influyen en las actitudes nacionales sobre el control de armas. Es esencial considerar estos factores para cualquier estimación seria de las propuestas pan-europeas sobre este asunto.

También es esencial considerar el grado en el que el mantenimiento de las industrias de defensa de alta tecnología dentro de Europa ha llegado a ser dependiente de los grandes mercados en Oriente Medio. Y, claramente, por extensión, esto implica su habilidad para asegurar el empleo doméstico, un factor que es invariablemente crucial en cualquier debate sobre el control de armas. Este ha sido más explícitamente el caso de Francia, uno de los principales suministradores de armas de Irak, que nunca ocultó sus lazos militares con Bagdad. El Gobierno francés fue poco sensible hacia las críticas por sus enormes lazos comerciales militares con Irak. De hecho, los políticos y los principales empresarios de ambos sectores, el público y el privado, fueron los mayores partidarios de estos lazos, vistos como una garantía del crecimiento continuo y el empleo en las industrias aeronáuticas francesas.

Esta promoción comercial de las exportaciones de armamento estaba controlada por el Gobierno, que había nacionalizado y reorganizado una gran parte de la

¹¹ La Oficina de Exteriores y de la Commonwealth tenía su propia normativa interna sobre la exportación de armas. Esta incluía una amplia gama de asuntos estratégicos y políticos sobre cómo una propuesta de venta podía alterar la estabilidad regional, la transferencia de tecnología y abusos de los derechos humanos, etc. Ver Informe Scott, p. 118.

¹² La amplia bibliografía sobre el tema incluye: A. Friedman, *Spider's web: Bush, Sadam, Thatcher and the decade of deceit*, Faber and Faber, Londres, 1993. K.R. Timmerman, *The death lobby*, Fourth State, Londres, 1993.

¹³ Los asuntos concernientes a la opinión pública después del ataque químico iraquí sobre los kurdos en Halajba, 1988, se citaron en el Informe Scott como razón principal para no revelar públicamente los cambios en la normativa para la exportación de armas.

El momento crítico de la invasión iraquí a Kuwait, en agosto de 1990, subraya la paradoja básica entre competencia y cooperación internacional en la venta de armas al Golfo.

industria armamentística gala a su llegada al poder, en 1981. Así, la alianza con Irak se convirtió en la piedra angular de la política francesa en el Golfo y del desarrollo de empresas como Dassault.¹⁴ Al final de los 80, Francia se encontraba encerrada en una espiral de deudas con Irak. La única manera en que se pensó para asegurar el pago de las mismas fue la de conceder créditos adicionales. La invasión de Kuwait acabó bruscamente con el comercio y la cooperación franceses. Los contribuyentes galos, a través de la agencia de garantías a la exportación, Coface, se enfrentaron incluso a mayores pérdidas que los británicos. Esto sirve como recordatorio del grado en el que la provisión de garantías oficiales del crédito a la exportación está inseparablemente ligado a la política de exportación de material de defensa. Una armonización pan-europea de las normas para la financiación de exportaciones es una condición previa esencial para el control de la venta coordinada de elementos de defensa.

El momento crítico de la invasión iraquí a Kuwait, en agosto de 1990, subraya la paradoja básica entre competencia y cooperación internacional en la venta de armas al Golfo. Por una parte, estaba la falta total de coherencia entre compañías y países rivales que habían posibilitado el aumento de la capacidad militar iraquí y también habían instigado la invasión de Kuwait. Por otra, fue el acto de la invasión en sí lo que creó una serie de demandas y condiciones internacionales para una cooperación mas efectiva en cuanto a la transferencia de armamento. Esta invasión llevó no sólo a un embargo total de armas sobre Irak (Resolución 661 del Consejo de Seguridad), sino que también incitó a la creación de un registro de armas de la ONU, ahora designado para proveer relaciones rudimentarias de transferencias de sistemas de armas pesadas.

En junio de 1991, el Consejo Europeo de Ministros, consciente de la lección aprendida en Irak, esbozó una lista de criterios en la que se asentaban las bases para una política de la Unión Europea común en la exportación de armas. La lista fue modificada en junio de 1992 y ahora contiene ocho criterios que deben cumplir los países receptores de las armas exportadas por miembros de la UE, si "cumplen los requisitos para la transferencia o exportación de equipo militar, de seguridad o equipo policial, tecnológico, de entrenamiento o personal". Los criterios incluyen consideraciones como:

- el respeto por las leyes nacionales, sanciones de la UE, de la ONU y los acuerdos de no proliferación;
- el respeto por los derechos humanos y la situación interna del país;
- la paz, la seguridad y la estabilidad regionales;
- y la compatibilidad de la compra de armas con la capacidad económica y el desarrollo del país receptor.

Aunque éste es un avance positivo, todavía existe un enorme vacío entre las buenas intenciones y el éxito en la práctica de su ejecución. En realidad, es muy probable que un progreso significativo en la promulgación de normas sea limitado

¹⁴ C. Mesnier Angeli, *Notre allié Saddam*, O. Orban, París, 1992, p. 275.

antes que se observe un adicional progreso en la política exterior común europea. Las ONGs sostienen que sólo cuando se acuerde una clara manera de evaluar si los países receptores cumplen los criterios entre los estados miembros, éstos podrían llegar a ser efectivos.¹⁵

Un análisis de las recomendaciones del Informe Scott en Gran Bretaña demuestra el enorme foso existente entre la hipotética simplicidad y claridad de la normativa de la UE, y la compleja realidad de una amplia administración nacional que, bajo las intensas presiones de las prioridades comerciales, administrativas y políticas, está intentando, en realidad, la ejecución de la normativa para la exportación de armas. El caso británico sugiere que sólo con un aumento de la presión pública es posible la apertura de la información y de los procesos de toma de decisiones, así como un avance en el reforzamiento de los controles de armas. Sin embargo, así como el informe proporciona información útil para los investigadores y los miembros de grupos de presión sobre el complejo mundo de la exportación de armas, también proporciona una lección ejemplar a los políticos: si existe una normativa precisa sobre el control armamentista es probable que ésta suscite un alto grado de críticas. Esta lección no la olvidarán los políticos europeos que tratarán de mantener flexibles prerrogativas nacionales sobre el control de la exportación de armas.

¹⁵ "A European code of conduct on the arms trade", propuesto por un grupo de ONGs británicas y norteamericanas, contenido en World Development Movement, *Gun-runner's gold...*

PAUL FENTON

¿Por qué EE.UU. suspendió el embargo de armas a Bosnia?

Antes de la ofensiva croata en la Krajina occidental y de los bombardeos intensivos por parte de la OTAN a mediados de 1995, la decisión de EE.UU. de dejar de hacer cumplir el embargo contra Bosnia y la Federación Bosnio-Croata constituyó un intento de modificar el equilibrio de poder existente en Bosnia y de reafirmar su papel de líder dentro de la OTAN. En la actuación de EE.UU. se estaba perfilando su futuro margen de actuación. Washington estaba interesado en romper con ciertas dependencias y demandas de seguridad que habían marcado la Guerra Fría y aún no habían desaparecido. El juego político interno también influyó en la adopción de tal decisión unilateral.

A partir del 12 de noviembre de 1994, y siguiendo las órdenes del presidente Clinton, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos rompieron filas con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y con la Organización de las Naciones Unidas (ONU): Washington dejó de hacer cumplir su Resolución 713, que establecía el embargo de armas contra Bosnia-Herzegovina, incluida la Federación Bosnio-Croata. Esta decisión unilateral de EE.UU. representó la primera tentativa por parte de una potencia de ejercer alguna influencia útil en Bosnia, relegando la misión de la ONU, FORPRONU, a un segundo plano. En este artículo se analizarán algunos de los objetivos e intereses que llevaron a EE.UU. a tomar tal decisión.

En abril de 1992, la extensión del embargo de armas a Bosnia -por lo demás, un Estado soberano con derecho a su autodefensa, como consta en la Carta de las Naciones Unidas- puso de relieve el replanteamiento de la estrategia y los objetivos políticos y militares de EE.UU. para Europa. Desde el punto de vista de Washington, la división inter-aliada sobre el tema de Bosnia y del embargo de

Paul Fenton es máster en Estudios Internacionales por la Fundació CIDOB y la Universitat Autònoma de Barcelona. Este artículo sintetiza parte de su memoria de maestría, bajo el título "La política exterior de EE.UU. con respecto a la guerra de Bosnia y el embargo de armas", dirigida por la doctora Elvira Sánchez.

*El embargo,
no obstante,
no ocupaba
un lugar
prioritario en
la política
exterior de
EE.UU.*

armas proviene de su interés en romper con ciertas dependencias y demandas de seguridad que habían marcado la Guerra Fría y aún no habían desaparecido.

Para entender la posición de EE.UU., se deben tener en cuenta una serie de factores. En primer lugar, tanto la Administración de Bush como la de Clinton descartaron una participación militar directa en FORPRONU, ya que no había intereses vitales norteamericanos implicados en Bosnia, ni tampoco se podía mantener una paz inexistente. En segundo, y a una mayor escala, la guerra en la ex-Yugoslavia había provocado el descontento del mundo árabe y había desafiado la capacidad de resolución de la OTAN. Además, la seguridad de otros estados se veía afectada por las repercusiones políticas, económicas y humanitarias -incluyendo el problema de los refugiados- de la guerra. Y, en tercero, en un clima de desaprobación creciente por parte del Congreso por la pasividad de EE.UU. para romper el ciclo de violencia en Yugoslavia,¹ la nueva Administración Clinton se vio enfrentada a un dilema estratégico: los objetivos de salvar vidas a través de los esfuerzos humanitarios y de equilibrar el poder militar chocaban entre sí. Los principios históricos morales y legales de EE.UU. requerían que el proceso de finalización de la guerra se negociara democráticamente, pero también que Bosnia -especialmente los musulmanes, vistos como las víctimas principales de la guerra- tuviera el derecho a autodefenderse.

El embargo, no obstante, no ocupaba un lugar prioritario en la política exterior de EE.UU. O, mejor dicho, la política de EE.UU. desveló una pluralidad de intereses que no sólo se centraban en la guerra de Bosnia, sino que miraban más allá, hacia otros posibles escenarios futuros. Se perseguían los siguientes objetivos:

- contener el conflicto (de Kosovo y Macedonia) y aportar ayuda humanitaria a Bosnia;
- no dar señales de apaciguamiento de la agresión serbia;
- integrar a Rusia, como a un igual, en las negociaciones de paz;
- conseguir más autonomía de acción para la OTAN a fin de hacer cumplir las sanciones y proporcionar una amenaza de fuerza creíble;
- impedir la aparición de un Estado islámico radical apelando a los líderes moderados pro-occidentales en países como Pakistán y Turquía, este último, aliado de la OTAN; y
- establecer el liderazgo de EE.UU. pero sin parecer demasiado dominante, ya que ésto podría provocar la formación de coaliciones contra este país en cualquier parte del sistema internacional.²

Objetivos globales y a largo plazo

EE.UU. no quería entrar en la guerra para ayudar a uno de los bandos, a pesar de los ruegos del Gobierno bosnio, ni tampoco quería constituir un ejército defensor

¹ Véanse, entre muchos documentos, "Foreign Operations", 1992 CQ Almanac, pp.619-620 y "Administration Struggles With Bosnia Policy," 1993 CQ Almanac, pp.493-499.

² F. Stephen Larrabee, *Western Strategy Toward the Former Yugoslavia*, publicado por RAND Corporation, 1994, pp.1-18.

para un pueblo rodeado de enemigos. Lo que quería era propiciar un proceso que permitiera llegar al fin de la guerra, aún cuando la resolución del conflicto siguiera un criterio étnico. La estrategia local estadounidense hacia Bosnia se resumía en cómo promover el consenso entre las naciones integrantes de la OTAN y Rusia a fin de conseguir unos objetivos más globales comunes a largo plazo. Es decir, prevenir el desorden de la post-Guerra Fría en la esfera de influencia de la antigua Unión Soviética mientras se creaban misiones no amenazadoras de la OTAN que integrarían a un Rusia, progresivamente democrática, en asuntos de seguridad europea.

En este sentido, EE.UU. había lanzado dos iniciativas importantes en el seno de la OTAN desde los comienzos de la guerra:

- a) En noviembre de 1992, las nuevas estrategias de “gestión de crisis” (*crisis management*), y de “diplomacia preventiva”, que reemplazaron la estrategia de la Guerra Fría: la “defensa avanzada”. Tales estrategias prepararían la OTAN para actuar “fuera de área”.
- b) En enero de 1994, de cara a la ampliación de la Alianza al Este, la Asociación para la Paz (ApP). Con el desarrollo de la ApP se pretendía vincular a Rusia, sin causarle malestar, con los planes de seguridad para Europa. Además, la ApP acabaría siendo un incentivo para Bosnia y Croacia dentro del contexto de otras dos plataformas de influencia estadounidense vinculadas a las negociaciones de paz para Bosnia: el Grupo de Contacto y la Federación Bosnio-Croata.

El Grupo de Contacto, integrado por Gran Bretaña, Francia, Alemania, Rusia y EE.UU. fue creado en abril de 1994. Fue probablemente por entonces cuando Rusia, con su propia agenda de intereses (seguridad e inversiones económicas) se vio cómplice de una estrategia de negociación -“policías buenos y malos”- que pretendía presionar a Serbia para que cortara los lazos con los serbobosnios.³

La Federación Bosnio-Croata (marzo de 1994),⁴ constituyó, en principio, la solución a las hostilidades entre los dos países al crear un Gobierno, un ejército, una policía, y un sistema judicial y de impuestos conjuntos.

Mientras el Grupo de Contacto quería presionar a todas las partes hacia una partición 51-49% a favor de esta Federación Bosnio-Croata y también garantizar la integridad territorial de Bosnia, la Federación representaba la manera de vincular directamente los comportamientos de Bosnia y Croacia con las exigencias presentadas por parte de EE.UU. dentro del Grupo de Contacto y la ApP.

De este modo, la pertenencia a la ApP convirtió las negociaciones con Croacia y Bosnia en un incentivo que posibilitaba el acceso a los recursos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y en una vía para que los demás estados afectados por la guerra -Albania, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Hun-

³ Véase el artículo de Nimet Beriker Atiyas, “Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina,” *The Annals of the American Academy*, n.º. 542, noviembre de 1995, pp.185-201.

⁴ Warren Christopher, “Signing of a Framework Agreement for Peace in Bosnia,” *U.S. Department of State Dispatch*, vol. 5, n.º. 11, 14 de marzo de 1994, p.137.

gría, Moldavia, Rumanía y, finalmente, Macedonia— pudieran obtener un cierto grado de seguridad a cambio de renunciar a cualquier ambición territorial.⁵

Sin embargo, los intereses de EE.UU. respecto a la OTAN iban más allá a finales de 1994, lo que culminó en la decisión de dejar de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia y la Federación. Al tiempo que Washington tomó esta decisión, continuó presionando a la OTAN para que consiguiera más autonomía de decisión respecto de la ONU para, así, utilizar su fuerza contra los serbobosnios.

Autonomía respecto a la ONU

Anteriormente, en mayo de 1994, EE.UU. había presentado a la ONU unas reglas de participación en misiones de mantenimiento de la paz más restrictivas⁶ y también había anunciado la reducción de su aportación a la ONU de un 31.7% a un 25% a partir de enero de 1996. La intención estadounidense de hacer que los aliados europeos pagaran un 37.5% de los gastos nominales en lugar de un 36% -siendo la guerra en Bosnia símbolo de oportunidad perdida y de fracaso para estos últimos- puso de relieve las diferencias de responsabilidades y costes entre ambas partes. Es decir, cada vez más se evidenciaba el trasfondo de cómo configurar los dos pilares, el americano y el europeo, dentro de la Alianza para adecuarse a las nuevas dimensiones de seguridad.

En 1994, Clinton conminó a las tropas estadounidenses de la OTAN a que ayudaran a hacer cumplir el plan de paz del Grupo de Contacto, o, en caso de que se levantara el embargo de armas sin que hubiera una paz negociada -lo que probablemente conduciría a una retirada de Bosnia de las tropas de Francia y Gran Bretaña-, a la evacuación de FORPRONU. Pero Clinton no tenía la intención de levantar el embargo unilateralmente. Es más, apoyaba la idea de que otros países como Pakistán y Turquía reemplazaran los papeles de Francia y Gran Bretaña en la FORPRONU. Consideraba que levantar el embargo unilateralmente minaría otras sanciones de la ONU, como las que afectan a Irak e Irán, que sirven a sus intereses. Una acción unilateral también transferiría a EE.UU. la responsabilidad de lo que pudiera pasar en Bosnia.

La compleja estrategia estadounidense se desarrolló, en parte, de la siguiente manera. En el seno de la ONU, EE.UU. se alió, una vez más, con los países islámicos para presentar una resolución que levantara el embargo (3 de noviembre de 1994),⁷ mientras que en el Consejo de Seguridad no presionó a Rusia para que votara a favor de cualquier resolución que pudiera perjudicar a Serbia y encrespar los ánimos del sector reaccionario de la política rusa. Su propósito no

⁵ *NATO Review*, May 1995, p.5.

⁶ El presidente ya no renunciaría al mando de las fuerzas armadas de EE.UU. que participarán en las misiones de la ONU. Y la Administración revisaría minuciosamente cualquier misión -aunque no implicara a fuerzas estadounidenses- a fin de determinar la existencia de una "estrategia de salida" clara para concluir la operación. Véase "Clinton, Congress Struggle to Define U.S. Interests", *1994 CQ Almanac*, pp. 445-446.

⁷ Texto de la resolución en "U.N. General Assembly Urges Lifting of Bosnia Arms Embargo", *USIA Wireless File*, 7 de noviembre de 1994, pp. 5-8.

era tanto ayudar a Bosnia a costa de Rusia sino hacer que Francia y Gran Bretaña cambiaran sus posturas respecto a Bosnia.

Antes, en abril de 1994, Clinton había enviado el mensaje a Peter Galbraith, su embajador en Croacia, de que EE.UU. no haría nada para impedir el envío de armas de Irán a Bosnia a través de Croacia, que cobraba comisión.⁸ Debido a que Washington quizás no quería arriesgarse mezclando la guerra de Bosnia con su agenda de intereses en Oriente Medio, no hizo nada para impedir tales envíos.

Por otra parte, el Departamento de Defensa se mostraba en contra de incluir a Croacia como beneficiaria en el proyecto de ley nacional que prohibía la utilización de las Fuerzas Armadas para hacer cumplir el embargo, tal como proponía el Departamento de Estado. Así, en la diplomacia estadounidense se revelaba una cierta discordancia entre los esfuerzos militares y los de inteligencia. Dos ejemplos lo demuestran:

- a) La Agencia Central de Inteligencia (CIA), que había informado a los congresistas de un cierto tráfico de armas durante 1994, no sabía nada del mensaje de Clinton a Galbraith ni de la actividad iraní implicada en la transferencia de dichas armas, hechos que posiblemente deberían haber obligado a que el presidente informara al Congreso sobre una operación encubierta.
- b) Mientras EE.UU. participaba en la misión de diplomacia preventiva en Macedonia y en Croacia, y en la operación *Deny Flight* (prohibición de los vuelos no autorizados sobre el espacio aéreo de Bosnia), su liderazgo en la misión de hacer cumplir el embargo contra todas las partes de la ex-Yugoslavia (operación *Sharp Guard*), contenía también contradicciones respecto a la ley nacional, al no aplicarse tal cumplimiento a Bosnia y la Federación. Sí debería haber existido, entonces, una cierta cohesión estratégica (y secreta) de cara a la seguridad de Europa, aunque fuera a expensas de Bosnia.

Pulso de poderes

A nivel interno, la política exterior practicada por Clinton —criticada duramente en otras ocasiones durante 1993 y 1994— no podía ignorar la disconformidad del Congreso respecto al embargo contra Bosnia. El eje del debate no ha sido otro que la separación constitucional entre los poderes presidenciales para crear y ejecutar política, y los poderes del Congreso para destinar fondos y, de este modo, controlar tal política.

Con la llegada de la Administración Clinton, las amenazas a la seguridad después de la Guerra Fría poseían una naturaleza más económica que militar. Una cierta pérdida del compás geo-político y una disminución en la voluntad de llevar a cabo una política multilateralista vigorosa hicieron difícil la actuación de EE.UU. entre 1993 y 1994. No obstante, el Ejecutivo alcanzó un cierto acuerdo interno

*Clinton había
enviado el
mensaje a
Peter
Galbraith, su
embajador en
Croacia, de
que EE.UU.
no haría nada
para impedir
el envío de
armas de Irán
a Bosnia a
través de
Croacia.*

⁸ Elaine Sciolino, "Holbrooke and Arms: A Tangled Web," *International Herald Tribune*, 27-28 de abril de 1996, p.5. Sobre el trato croata-bosnio respecto a las armas, véanse los comentarios del mando militar estadounidense Charles G. Boyd en "Making Peace With the Enemy", *Foreign Affairs*, Vol.74, n.º. 5, pp. 22-35.

sobre dos puntos importantes que repercutirían en el tipo de poder que EE.UU. podía ejercer en Europa. Primero: desde noviembre de 1994, la política de venta de armas se basaría en principios de mercado dentro de un cierto “equilibrio de poder” con el que se trataría de proteger la base militar-tecnológico-industrial estadounidense y ganar terreno a la competencia europea. A nivel de seguridad, el hecho de contar con menos competidores interaliados facilitaría un consenso más probable dentro de los foros internacionales sobre el control de la proliferación de armas de alta tecnología y de destrucción masiva.⁹

Segundo: desde 1993, y como consecuencia de los resultados de la revisión estratégica *bottom-up review* llevada a cabo por el entonces secretario de Defensa Les Aspin, el Departamento de Defensa opuso resistencia a la propuesta de Clinton de que los costes del mantenimiento de la paz fueran transferidos del Departamento de Estado al Pentágono. Las misiones humanitarias y las de mantenimiento de la paz, como las de Haití o Bosnia, ambas operaciones militares “de baja-tecnología”, harían subir los costes y no responderían a la estrategia militar a largo plazo.¹⁰ Se hallaba en juego la estrategia de cómo luchar para ganar dos conflictos importantes simultáneamente y, en tiempos de paz, tender hacia una forma de poder blando (*soft power*), que utiliza los instrumentos económicos, tecnológicos y de información.

La cuestión de cómo utilizar los limitados recursos del Pentágono no estaba en sintonía con la definición más amplia del concepto de amenaza propuesto por el NSC y el Departamento de Estado, especialmente con respecto a Bosnia, el tema más polémico desde la guerra de Vietnam en el seno de este último. La brecha entre la cautelosa posición del Departamento de Defensa y un cierto activismo del Departamento de Estado afectaba a los costes presupuestarios de continuar haciendo cumplir el embargo contra Bosnia.

Esta brecha tenía que cerrarse en el Congreso (en la Cámara de Representantes y el Senado). La insistencia por parte del Congreso, especialmente del senador Robert Dole, de que EE.UU. debería poner una fecha límite en su colaboración con la OTAN y la ONU en Bosnia tuvo, como telón de fondo, un límite de tiempo para fijar el presupuesto nacional (el 1 de octubre) y el debate del Proyecto de Ley de Autorización para la Defensa. En el Congreso no sólo había múltiples comités implicados en el debate sobre el embargo de armas, cada uno con intereses y funciones contradictorios, sino que también existía el tortuoso obstáculo legislativo según el cual toda autorización y apropiación fiscal debe pasar, por mandato constitucional, como un proyecto de ley integral.

El proyecto de ley de compromiso entre el presidente y el Congreso (Ley Pública 103-337) que Clinton firmó el 5 de octubre de 1994,¹¹ prohibía el uso de las Fuerzas Armadas para hacer cumplir el embargo contra Bosnia (y la Federa-

⁹ Charles Wolf, “U.S. Arms Exports Can Backfire,” publicado en *USA EFS File*, 22 de junio de 1994, pp. 15-16.

¹⁰ Bradley Graham, “Pentagon Urges High-Tech Revolution in Warfare,” *International Herald Tribune*, 22 de febrero de 1995, p. 3.

¹¹ “Clinton, Congress Struggle to Define U.S. Interests,” *1994 CQ Almanac*, pp. 445-449.

*¿Por qué
EE.UU.
suspendió el
embargo de
armas a
Bosnia?*

ción Bosnia-Croata) después del 15 de noviembre, en caso de que los serbobosnios no hubieran aceptado primero el plan de paz diseñado por el Grupo de Contacto, o en caso de que el Consejo de Seguridad de la ONU no hubiera aceptado una resolución para levantar el embargo antes del 15 de noviembre. A corto plazo, este compromiso, aunque difería del estilo de actuación política preferido por Clinton –trabajar multilateralmente para buscar una resolución del conflicto– no minaba a los intereses sustanciales de la Administración. De hecho, el compromiso se había hecho meses antes, el 11 de agosto, como resultado de un largo debate. Fue entonces cuando la influencia de los grupos de interés (pro-ampliación de la OTAN, pro-Bosnia y anti-Rusia) y los efectos de la cobertura de la prensa y la televisión convergieron para influir en la conducta del Congreso durante el año electoral.

Sin diferencias ideológicas

Para el Congreso, cuyos intereses y expectativas son diferentes de los del presidente, el compromiso provenía de otra perspectiva. En esta ocasión, no entraron en el debate las diferencias ideológicas entre los congresistas, como había sucedido durante la guerra de Vietnam o durante la política de Reagan hacia América Central y Suráfrica. Asimismo, el hecho de que hubiera que pagar reducidos costes políticos por desafiar al presidente respecto a la política exterior tras la Guerra Fría, produjo un Congreso altamente activista, pero tampoco lo suficientemente cohesionado como para resolver el debate sobre los límites de actuación de las Fuerzas Armadas: ¿hasta qué punto los ataques aéreos contra los serbobosnios “americanizarían” la guerra?¹² Las tendencias del Congreso de “ondear la bandera” respecto a la ampliación de la OTAN y de reclamar más liderazgo unilateral por parte de EE.UU. respecto a Bosnia apelan a ciertas presiones complejas y contradictorias que históricamente han reducido su habilidad para marcar la pauta de la política exterior.

Paradójicamente, estas presiones siguen premiando la capacidad del Congreso de desafiar al presidente sin tener que asumir ninguna responsabilidad final por ello. Con la prevista llegada de los republicanos en noviembre de 1994, que produjo un giro mucho menos multilateralista, los congresistas utilizaron tácticas para presionar al presidente sobre el embargo que les servían para ganar popularidad o aprobación de cara a sus campañas particulares y a otros proyectos de ley más importantes para ellos. Adoptar una línea dura contra los serbobosnios y exigir el levantamiento del embargo durante 1994 eran medidas que se valoraron atractivas a lo largo del debate, especialmente después de los ataques serbobosnios contra Sarajevo (enero y febrero de 1994) y de otros contra la zona de seguridad de Gorazde en abril.

Pero esta presión tenía sus límites y servía a unos fines que iban más allá del “efecto CNN”. El presidente aún podía ejercer su derecho de veto (como lo hizo en 1995 sobre otro proyecto de ley similar).¹³ Y dado que el juego político interno de

*No entraron
en el debate
las
diferencias
ideológicas
entre los
congresistas,
como había
sucedido
durante la
guerra de
Vietnam o
durante la
política de
Reagan hacia
América
Central y
Suráfrica.*

¹² *Ibíd.*, p.448.

¹³ Sobre el veto presidencial respecto al embargo, véase William J. Clinton, Carta al Senado, 11 de agosto de 1995, en *Congressional Quarterly*, 12 de agosto de 1995, p. 2459.

*En la
responsabilidad
de EE.UU.
hacia Bosnia,
se estaba
perfilando su
futuro margen
de actuación.*

EE.UU. invitaba a una audiencia internacional (los grupos de interés extranjeros), tal debate servía como barómetro de la cultura política del país. En la responsabilidad de EE.UU. hacia Bosnia, se estaba perfilando su futuro margen de actuación.

En el debate se establecieron las condiciones previas a una acción estadounidense en Bosnia, una misión con una clara "estrategia de salida" la misión de fuerza para implementar la paz que encabezaría la OTAN, la IFOR.¹⁴ En este sentido, el debate de 1994 reveló un cierto movimiento hacia el unilateralismo/ nacionalismo por parte de EE.UU., que encontró su apoyo dentro del Departamento de Defensa y del Congreso al utilizar a la OTAN como instrumento de influencia sobre Bosnia, mientras que EE.UU. creaba el contexto para futuros repartos de responsabilidad dentro de la Alianza.

En conclusión, los intentos por parte del Congreso de exigir que el presidente Clinton levantara unilateralmente el embargo de armas y las suministrara a los bosnios no alteraron sustancialmente el contenido de la política exterior respecto a la guerra. La falta de sentido de urgencia (ningún interés vital se hallaba amenazado directamente en Bosnia) hizo que se negociara una compleja red de castigos y recompensas para aislar a los serbobosnios, para equilibrar las fuerzas entre las partes beligerantes y para incrementar la autonomía de decisión de la OTAN de tal manera que proporcionara una amenaza creíble del uso de la fuerza sin depender del complejo proceso de decisión político-militar que existía entre la ONU y la Alianza.

Respecto a las tentativas "activistas", Clinton no iba a permitir que EE.UU. actuara de una manera dominante en la solución de un conflicto con tan pocas posibilidades de éxito, pues con ello se resentirían el prestigio y la influencia estadounidenses en otras situaciones. Durante otro año de guerra, el de 1994, la imperfecta pareja creada por los objetivos políticos y militares globales condicionados por el juego político interno, tuvo que esperar sucesos locales en el campo de batalla para alcanzar sus objetivos. En octubre de 1995, estos sucesos llevaron a un alto el fuego en Bosnia y, después, en noviembre, a los Acuerdos de Dayton, que reafirmaron el protagonismo de la OTAN y pretendieron crear un equilibrio de las fuerzas militares con el levantamiento del embargo de armas que comenzó a aplicarse a partir del 18 de junio de 1996.¹⁵

¹⁴ Con el futuro poder, aprobado recientemente, de utilizar el veto line-item, es decir, de vetar una parte de un proyecto de ley sin vetarlo todo a partir de enero de 1997, el juego político entre el Congreso y el presidente respecto a los asuntos exteriores podría perder cierta relevancia. Véase "Line-Item Veto Act", *Congressional Quarterly*, 13 de abril de 1996, pp. 1007-1008.

¹⁵ Véanse los documentos incluidos en "Securing a Peace Agreement For Bosnia", *U.S. Department of State Dispatch*, Vol.6, Supplement nº. 5, diciembre de 1995.

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Guía para entender la política nuclear de India

Tras la prórroga indefinida del Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP) en mayo 1995, India continúa siendo uno de los tres países nucleares “de facto” –los otros dos son Israel y Pakistán– que cuestionan no sólo el papel de un Tratado del que no es parte, sino, sobre todo, el llamado “privilegio de los cinco Estados nucleares” o P-5 (Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Francia y China), es decir, su derecho a poseer y desarrollar armas nucleares frente al resto de los estados de la comunidad internacional que no lo tienen.

A pesar de que India ha sido durante años el principal promotor de la negociación de un Tratado para la Prohibición Total de las Pruebas Nucleares (CTBT), finalmente, y a diferencia de Israel y Pakistán, se opuso a éste el pasado 10 de septiembre, fecha de su adopción en el seno de la Asamblea General de la ONU. La negativa india, con importantes consecuencias para la entrada en vigor del Tratado, su especial y, para algunos, casi amenazadora forma de entender la no-proliferación y el temor que despierta en muchos estados la posible reactivación su programa nuclear a corto plazo, hace que la integración de este país en el llamado régimen de no-proliferación nuclear sea en estos momentos una de las máximas prioridades de la diplomacia internacional y, muy especialmente, de los P-5.

Las siguientes cuestiones, desarrolladas en forma de preguntas y respuestas, desvelan algunas de las claves de la política nuclear de India y van especialmente dirigidas a aquellas personas no familiarizadas con el “argot nuclear”.

¿Es la India una potencia nuclear, reconocida como tal?

De *iure* no lo es, pero sí de *facto*. Ello es así en virtud del TNP, abierto a la firma en 1968 y del que la India ni es parte, al considerarlo un Tratado injusto, ni

Vicente Garrido Rebolledo es profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad Carlos III de Madrid, miembro del Programa de No-Proliferación Nuclear del Peace Research Institute Frankfort (PRIF) e investigador del CIP.

lo admite como medida de no-proliferación nuclear. El artículo IX.3 del TNP señala que “un Estado poseedor de armas nucleares (Estado nuclear) es un Estado que ha fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1º de enero de 1967” (es decir, exclusivamente los ya mencionados P-5). India hizo su primera y única explosión nuclear de 15 kilotonnes de potencia (declarada con fines pacíficos) el 18 de mayo de 1974, en el desierto de Rajasthan (provincia fronteriza de Pakistán). Por lo tanto, y a pesar de que Nueva Delhi reclame su derecho a ser reconocida como potencia nuclear, India forma parte de la inmensa mayoría de países considerados estados no nucleares. No obstante, el Gobierno indio no rompió ningún compromiso formal al realizar su prueba nuclear ya que, además de declarar que la explosión era pacífica, ésta se realizó bajo tierra, para respetar el Tratado de Prohibición Total de Ensayos Nucleares (PTBT o Tratado de Moscú) de 1963, al que se había adherido.

¿Cuál es el estado actual del programa nuclear indio?

Es muy difícil tener acceso a datos concretos relativos a este programa nuclear. Ello se debe, principalmente, al gran hermetismo del Gobierno indio respecto a todo lo que tenga una mínima connotación nuclear. Nunca se ha publicado un “libro blanco” sobre su política ni programa nucleares y, además, a falta de un Consejo Indio de Seguridad Nacional, el proceso de toma de decisiones en torno a estas cuestiones oscila entre la Comisión India de la Energía Atómica (AEC), encargada del programa nuclear, y el Ministerio de Asuntos Exteriores, encargado de los asuntos de desarme, que defienden a veces posiciones contrarias.

Se tiene constancia de que India posee las centrales e instalaciones nucleares de Tarapur I y II (de 150 MWe de potencia cada una), Rajasthan I y II (de 207 MWe cada una), y las de Madrás I y II, Narora I y II, Kakrapar I y II, Kaiga I y II, y Rajasthan III y IV (todas ellas de 220 MWe cada una y no sometidas a salvaguardias del OIEA). Aparte de las citadas, tiene numerosos reactores de investigación y una muy importante capacidad para el enriquecimiento del uranio a través del Centro de Investigaciones Atómicas de Bhaba. Las estimaciones respecto al número de bombas nucleares que, con base a los materiales nucleares que ya posee, podría fácilmente ensamblar oscilan entre 50 y 80 unidades (datos correspondientes a 1995). A todo ello hay que sumar los misiles balísticos guiados en posesión (o actualmente desarrollándose) de Nueva Delhi y que se integran dentro del programa IMGDP, entre otros: Prithvi (150-250 Km de alcance, a pesar que el último ensayo realizado con este misil el 27 de enero de 1996, superase los 250 Km), Agni (1.200-2500 Km), el cohete anglo-francés Jaguar y los soviéticos MiG-23 y MiG-27, los cuales pueden ser fácilmente modificados para portar armamento nuclear, además del Akash (tipo Patriot), el de corto alcance Trishul y los cohetes destinados al lanzamiento de satélites SLV-3, ASLV y PSLV, este último intercontinental.

Una cosa está clara: India no ha podido construir su programa de misiles balísticos por sí sola, ha necesitado de la determinante ayuda de otros Estados con capacidad nuclear. El presupuesto de la AEC para el año fiscal que comenzó en abril de 1996 asciende a 52.000 millones de pesetas, un 3% más que el precedente.

¿Cómo justifica India su programa nuclear?; ¿cuáles son sus “amenazas” militares?

India siempre ha mantenido y defendido a nivel internacional que necesita tener disuasión nuclear frente a las amenazas procedentes de Pakistán y China. Esa es la justificación para seguir desarrollando su programa atómico y de misiles balísticos. Estimaciones recientes, así como algunos análisis internos, señalan que necesitaría alrededor de 132 bombas para que la disuasión fuese efectiva frente a los dos países mencionados (hasta ahora, sólo lo sería respecto a Pakistán). Con este último país India tiene un conflicto territorial “crónico” en la región de Kashmir, sin que hasta este momento se hayan empleado armas nucleares para su recíproca reivindicación, algo que, aunque poco probable, tampoco se puede descartar en el futuro. Con respecto a China, la amenaza nuclear es doblemente percibida: por una parte, debido a la creciente cooperación nuclear chino-paquistaní, especialmente en materia de enriquecimiento de uranio; por otra, y esta sí es una amenaza más real y evidente, ante el despliegue chino de misiles balísticos en Tíbet, a poca distancia de la frontera india.

¿Podría realizar India un segundo ensayo nuclear?; ¿cuáles serían sus consecuencias a nivel regional?

En diciembre de 1995, *The New York Times* revelaba que satélites espías norteamericanos habían recogido datos de los que se desprendería cierta actividad científica y técnica en las instalaciones de Pokaran (en el desierto de Rajasthán), es decir, en el mismo lugar en dónde India realizó su primer ensayo nuclear en 1974. El Gobierno indio negó categóricamente las acusaciones norteamericanas. En cualquier caso, y aunque no parece descartable la hipótesis de una segunda prueba nuclear, tampoco es probable que se produzca debido a las consecuencias no deseables que ésta podría tener sobre su eterno rival en la zona, Pakistán, al poder provocar una reactivación de su programa nuclear (no ha realizado ningún ensayo, pero podría ya tener elegido el lugar para realizarlo, llegado el caso) con la ayuda China. Por otra parte, ahora que el CTBT ya está abierto a la firma, la realización de un segundo ensayo por parte de India podría poner en peligro las relaciones bilaterales entre Nueva Delhi y Washington, con un componente económico muy importante.

¿Por qué India se ha opuesto a la firma del CTBT?

Como en todo proceso negociador, existen razones en dos tipos: confesables e inconfesables. Entre las primeras, habría que situar las declaraciones de los representantes del Gobierno, que consideran que tanto el CTBT como el TNP no son percibidos como tratados de no-proliferación y, mucho menos, como tratados de desarme nuclear, a pesar de que Nueva Delhi haya sido el principal promotor de este Tratado. India manifestó durante todo el proceso negociador del CTBT que si las potencias nucleares no llegaban a un compromiso con fecha concreta relativo a la total eliminación de sus arsenales nucleares, el Tratado carecía de sentido, al

*India siempre
ha mantenido
y defendido a
nivel
internacional
que necesita
tener
disuasión
nuclear frente
a las
amenazas
procedentes
de Pakistán y
China.*

*La AEC
podría estar
interesada en
realizar un
segundo
ensayo
nuclear de
cara a la
producción de
armamento
nuclear
“miniaturizado”.*

pretender sólo legitimar y prorrogar el estatus nuclear de aquellos países que habían realizado un número elevado ensayos nucleares. Por ello, si no se modificaba su contenido, nunca lo firmaría, algo que ha mantenido hasta el final (ver la sección “Crónica sobre No Proliferación y Desarme Nuclear”). De ese modo, defendió su derecho a retener la opción nuclear hasta que el resto de las potencias nucleares no atendiesen sus demandas. Sin embargo, ningún otro Estado apoyó finalmente la posición de India y Pakistán acusó a su vecino de querer sólo ganar tiempo para desarrollar un programa nuclear mucho más ambicioso y complejo, algo que lleva a analizar los motivos inconfesables de la no firma del Tratado.

La AEC podría estar interesada en realizar un segundo ensayo nuclear de cara a la producción de armamento nuclear “miniaturizado”, que requiere previamente de una serie de datos que sólo pueden ser obtenidos mediante la realización de ensayos nucleares convencionales, como los últimos franceses o chinos. Además, se tiene constancia que, debido al estado de su programa nuclear en 1974, India no pudo obtener muchos datos de su primera prueba nuclear, datos que, sin embargo, necesitaría también ahora para verificar la efectividad y operatividad de su arsenal, ya que carece de la capacidad científica y técnica suficiente para hacer sus ensayos en laboratorio (simulación nuclear por ordenador). Una capacidad que sí tienen el resto de las potencias nucleares (más dudoso en el caso de China).

En esa línea hay que interpretar también las manifestaciones pro-nucleares del partido político que ganó las elecciones de abril de 1996, el BJP. Algunos analistas y científicos indios consideran, no obstante, que sólo tiene sentido efectuar otros ensayos nucleares si India se decide finalmente por la opción nuclear militar, ya que, de otro modo, el coste científico y técnico sería demasiado elevado.

¿Qué consecuencias puede tener la actitud india para el futuro del CTBT?

Las consecuencias de su actitud afectan principalmente a la entrada en vigor del Tratado, uno de los “caballos de batalla” de las negociaciones (ver sección “Crónica de No Proliferación y Desarme Nuclear” en este mismo número de *Papeles*). El veto indio a este tratado ha sido provisionalmente salvado sacando éste de la Conferencia de Desarme de Ginebra y llevándolo para su aprobación a la Asamblea General de la ONU, donde fue aprobado por una mayoría de 158 estados a favor, 3 en contra (India, Bután y Libia) y 5 abstenciones. Para su definitiva entrada en vigor se requiere contar con la ratificación de 44 países con capacidad nuclear, entre ellos, las cinco potencias nucleares más Israel, Pakistán (que ha anunciado que lo firmará pero que no lo ratificará hasta que no lo haga Nueva Delhi) e India. La oposición de este último país retrasará, pero no imposibilitará, la entrada en vigor del Tratado. Ello es así porque se ha previsto en su texto que si, pasados tres años de su apertura a la firma, no pudiera entrar en vigor por falta de ratificaciones, se celebrará una conferencia de los estados que hayan depositado sus instrumentos de ratificación del mismo con poderes para reexaminar los requisitos, y acordar, por consenso, qué tipo de medidas pueden ser adoptadas para su

entrada en vigor (posiblemente, una entrada en vigor parcial, es decir, para aquellos estados que hayan consentido en obligarse por él).

¿Es previsible un cambio de actitud de India?

No parece probable, como lo ponen de manifiesto las declaraciones de sus representantes, que han anunciado una “resistencia pasiva” frente, al Tratado. A pesar de todo, tanto EE.UU. como Francia, que no quieren ver como se puede agudizar el conflicto entre India y Pakistán con la última carrera armamentística en el continente Asiático, han declarado que intentarán buscar el modo de “satisfacer las ansiedades y garantías que demanda Nueva Delli”. Tampoco hay que olvidar que la actitud del Gobierno indio no es sólo respaldada a nivel interno por el propio Parlamento, sino por las élites militares y políticas –que consideran que se deben seguir desarrollando sistemas de misiles balísticos cada vez más sofisticados y de mayor alcance para disuadir a Pakistán y hacer la amenaza india más frente a China– y por un 62% de la opinión pública, que en diciembre de 1995 consideraba que su país debía desarrollar capacidad nuclear propia, incluida la realización de una segunda prueba nuclear.

La única forma, por lo tanto, de que India no siga estando ausente de los principales acuerdos internacionales de no-proliferación y desarme nuclear –hay que pensar no sólo en el TNP y en el CTBT, sino también en la negociación de un Tratado para la Prohibición de Materiales Fisionables (FMCT)– y, a su vez, de alejar los temores de una posible nuclearización del Sur de Asia, es convenciéndola de que las potencias nucleares siguen creyendo en la idea del llamado mundo libre de armas nucleares. Hasta entonces, India (y en consecuencia también Pakistán) seguirá viendo en el arma nuclear la opción más eficaz, aunque no la más segura y menos costosa, para defender su integridad territorial.

Bibliografía

- *DISARMAMENT TIMES* -Special Issue on CTBT-, Vol. XIX, Núm. 5, NGO Committee on Disarmament, Nueva York, 20 de Septiembre de 1996
- FISCHER, David: *The Regional Track for the Last Three NPT Holdouts - Israel, India & Pakistan*, Issue Brief Núm. 4, Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, Universidad de Southampton, Southampton, Mayo de 1995.
- GUPTA, Shekhar: *India Redefines its Role*, ADELPHI PAPER, Núm. 293, International Institute for Strategic Studies (IISS)/Oxford University Press, Londres, 1995.
- MATTOO, Amitabh: “India’s Nuclear Status Quo” en *SURVIVAL*, Vol. 38, Núm.3 (Otoño de 1996), IISS/Oxford University Press, Londres, 1996, pp. 41-57.
- MOHAN, Raja: “India’s Nuclear Policy at the Cross roads” en BAILEY, Kathleen (edit.): *The Director’s Series on Proliferation*, Lawrence Livermore National Laboratory, Livermore, CA, 7 de Junio de 1993.
- SPECTOR, Leonard y SMITH Jacqueline: *Nuclear Ambitions. The Spread of Nuclear Weapons 1989-1990*, Westview Press/Carnegie Endowment for International Peace, Boulder, San Francisco y Oxford, 1990.

- TANHAM, George, BAJPAI, Kanti y MATOO, Amitabh (eds.): *Securing India: Strategic Thought and Practice in an Emerging Power*, Manohar Edit., Nueva Delhi, 1996.
- *THE RISK REPORT* (1995), Wisconsim Project on Nuclear Arms Control, Vol. 1, Núm. 1, Enero-Febrero.

FERNANDO HARTO DE VERA

Guatemala: el largo recorrido de la paz

1996 ha supuesto el fin del único conflicto armado que quedaba por cerrar en América Central y, también, del proceso de paz más longevo. Tras cinco años de negociaciones, sólo quedan por cerrar aspectos operativos para la aplicación de los acuerdos sustanciales ya alcanzados y cuya agenda fue fijada en 1991. Tales acuerdos tienen que ver con la democratización del país, los derechos humanos, la identidad y derechos de los pueblos indígenas, el fortalecimiento del poder civil, aspectos socioeconómicos y el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas. Pese a los paralelismos respecto al proceso de paz salvadoreño, el alcance de los acuerdos guatemaltecos es menor. Ello se debe, fundamentalmente, a la diferente fortaleza con la que las respectivas guerrillas –URNG y FMLN– llegaron a la mesa negociadora.

Fernando Harto de Vera es profesor de la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

La paz avanza con paso firme en Guatemala.¹ Después de más de 30 años de violencia y un saldo de 150.000 muertos, la guerra civil más antigua de América Latina terminará antes de que acabe el año. El camino no ha resultado fácil. Así lo demuestra el hecho de que ha sido el último de los conflictos centroamericanos en cerrarse.

El complejo proceso de negociación se ha desarrollado desde comienzos de la presente década y ha transcurrido paralelo a la lenta y tortuosa transición a la democracia que comenzó con el fin de los gobiernos militares a partir del mandato de Vinicio Cerezo (1986-1990), primer presidente civil. Las negociaciones se han prolongado bajo el mandato de Jorge Serrano (1991-1993), Ramiro de León (1993-1995) y el actual presidente, Alvaro Arzú, vencedor de los comicios de noviembre de 1995. En todo este tiempo, el proceso de paz ha avanzado con una cadencia que ha vivido cambios de ritmos y de intensidad dependientes de las coyunturas de la dialéctica autoritarismo/democratización. El objetivo de este artí-

¹ El presente artículo ha sido escrito en el mes de septiembre de 1996.

culo es reconstruir el proceso de paz describiendo y analizando las distintas etapas por las que éste ha atravesado.

El primer contacto entre el Gobierno guatemalteco y la guerrilla, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se produjo bajo la Administración del demócratacristiano Vinicio Cerezo en octubre de 1987. Aunque el punto de partida significativo en el proceso de paz es el Acuerdo de Oslo, firmado por la URNG y la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR). En el acuerdo se diseñó una estrategia de negociación en dos fases. La primera consistió en sostener una serie de encuentros entre la guerrilla y diversos interlocutores representantes de la sociedad civil preparatorios de una segunda en la que se produciría la negociación directa.

Los contactos con los representantes de la sociedad civil se realizaron entre los meses de mayo y octubre de 1990 como prólogo al contacto directo con el Gobierno de Jorge Serrano Elías, finalmente celebrado en abril de 1991.

El diálogo directo, que tuvo lugar en México, dio como fruto la firma del Acuerdo de México, que marca el inicio de la transición desde el simple diálogo hacia la negociación. El documento contiene una lista de temas sobre los que tendrían que girar las conversaciones que a partir de entonces: 1) democratización, 2) derechos humanos, 3) identidad y derechos de los pueblos indígenas, 4) fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, 5) aspectos socioeconómicos y situación agraria, 6) reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento, 7) reformas constitucionales y régimen electoral, 8) bases para la incorporación de la URNG a la vida política del país, 9) calendario de la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos, y 10) firma del acuerdo de paz firme y duradera, y desmovilización.

La agenda de los Acuerdos de México se estructuró alrededor de dos ejes temáticos. En primer lugar, los seis primeros temas no tardaron en ser denominados por los analistas "puntos sustantivos". El segundo eje temático, constituido por los temas que van del número 7 al 11, estaba compuesto por los "aspectos operativos".

Durante los meses siguientes a la firma del Acuerdo de México prosiguieron las negociaciones sobre el primero de los temas de la agenda, la democratización del país. Las conversaciones se desarrollaron bajo el influjo de la euforia por la firma del Acuerdo de México y como consecuencia desembocaron en la pronta firma, en agosto de 1991, del Acuerdo Marco sobre democratización, también conocido como Acuerdo de Querétaro. La generalidad y la ausencia de compromisos concretos hizo bastante fácil que las partes estamparan su firma.

Sin embargo, tras la celeridad inicial, las negociaciones se ralentizaron cuando pasó a discutirse el apartado relativo a los derechos humanos. El *impasse* se prolongó desde octubre de 1991 hasta fines de 1992. La empresa privada, agrupada en el Comité Coordinador de Agrupaciones Agrícolas Comerciales Industriales y Financieras (CACIF), el Gobierno y el Ejército endurecieron sus posiciones y prefirieron esperar a ver lo que ocurría con las negociaciones de paz en El Salva-

dor.² Paralelamente, durante los primeros meses de 1992, Guatemala se sumió en una profunda crisis de gobernabilidad que terminó con el autogolpe de Serrano Elías en mayo de 1993. Así, durante 1992 y hasta la primera mitad del 93, el proceso de paz perdió fuerzas.

La negociación sustantiva

Entre julio de 1993 y noviembre de 1995 se desarrolló lo más sustantivo de las negociaciones. La asunción del nuevo Ejecutivo de Ramiro de León generó expectativas de paz. El Gobierno tomó la iniciativa lanzando en julio de 1993 un plan de paz, con mecanismos operativos que peseguián el relanzamiento y agilización del proceso: la mediación de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), y la creación de dos instancias que trabajaran simultáneamente. La primera reuniría a representantes de la sociedad civil y de la URNG para llegar a acuerdos sobre temas económicos y sociales. La segunda, sería una comisión negociadora gubernamental que se ocuparía de las negociaciones directas con la Comandancia de la URNG en México.

El primer encuentro directo entre la URNG y el nuevo Gobierno tuvo lugar en enero de 1994. Fue un éxito y concluyó con la firma de un Acuerdo Marco que estableció las directrices que habrían de seguirse en adelante. El *modus operandi* que consagraba consistía en un esquema triangular en el que la ONU oficiaba como instancia mediadora, la Asamblea de la Sociedad Civil como instancia que presenta las propuestas que sirven de base a los acuerdos y el Grupo de Países Amigos (México, Colombia, Venezuela, EE.UU., España y Noruega), como testigos.

A partir de la firma del Acuerdo Marco, se comenzó la negociación sobre el primer punto sustantivo de la agenda de México, esto es, los derechos humanos. Las conversaciones adquirieron un ritmo trepidante. A finales de marzo se logró el consenso en Tlatelolco. Las partes acordaron el establecimiento en el país de una misión de las Naciones Unidas que verificaría el grado de respeto a los derechos humanos. El Gobierno aceptó que el Acuerdo entrara en vigor antes de la finalización del conflicto.

En junio se firmaron en Oslo dos acuerdos relativos al reasentamiento de la población desarraigada y a la creación de una Comisión de la Verdad.

El origen de la población desarraigada se remonta a comienzos de la década de los 80 cuando masas de campesinos huyeron de sus comunidades para poner-

*Entre julio de
1993 y
noviembre de
1995 se
desarrolló lo
más
sustantivo
de las
negociaciones.*

² "El CACIF, es la Federación de todas las Asociaciones de Agricultores, Comerciantes e Industriales que actúa en nombre de todas ellas cuando la gravedad de sus intereses en juego lo ameritan, es decir, en ocasiones es el portavoz oficial de la oligarquía y burguesía juntas, siendo en si mismo una representación simbólica del bloque en el poder". R. Poitevan, *El proceso de industrialización en Guatemala*, EDUCA, S. José, 1977, p. 211.

Una caracterización del papel desempeñado por el CACIF desde su creación se encuentra en M. Casaús Arzú y T. García Giráldez "La crisis de dominación y la remodelación de las élites de poder en Guatemala (1980-1990)" en M. Casaús Arzú y T. García Giráldez (coords.), *Centroamérica. Balance de la década de los ochenta*, CEDEAL, Madrid, 1994, pp. 28-29.

La Comisión de la Verdad tendrá como misión la investigación y esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante las tres décadas del conflicto.

se a salvo de las masacres del Ejército. El régimen militar decretó el "abandono voluntario" de las tierras y fomentó una política de repoblación y ocupación de las propiedades de los huídos. Se contabilizaron 1,5 millones de desplazados internos, 45.000 refugiados en México y 10.000 en otros países vecinos. Un 15,5% de la población estaba desarraigada como consecuencia del conflicto.³ En el acuerdo se garantiza el mejoramiento educativo de la población retornada, la debida documentación de los repatriados y la dotación de tierras, financiamiento, insumos y asesoría agrícola para su reincorporación a la vida productiva, así como la selección de las áreas donde serán reubicados definitivamente.

La Comisión de la Verdad tendrá como misión la investigación y esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante las tres décadas del conflicto. Estará integrada por tres miembros. El presidente será el moderador de la ONU Jean Arnault, quien nombrará a los otros dos miembros con el aval de las partes. Este organismo empezará a funcionar tras la firma de los acuerdos definitivos teniendo que finalizar sus funciones en un plazo de seis meses, prorrogables por medio año más a petición de las partes. A diferencia del caso salvadoreño, no podrá acusar a individuos concretos como responsables de los crímenes sino sólo a instituciones. Además, sus conclusiones no tendrán más que un carácter testimonial que no podrá dar lugar a actuaciones judiciales.

Pese a los avances que se registraron, las fechas acordadas en Tlatelolco comenzaron a registrar un retraso que alejó la posibilidad de que 1994 fuera el año de la firma de la paz.

Las conversaciones directas se reanudaron en octubre de 1994. Había que iniciar la discusión sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. La firma del acuerdo sobre esta materia se produjo en marzo de 1995. Uno de sus aspectos fundamentales consistió en la realización de varias reformas a la Constitución para reconocer el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. La reforma reconoce a las distintas etnias indígenas (más del 60% de la población), una serie de derechos económicos, políticos, sociales y culturales entre los que destacan la cooficialización de sus idiomas y la reforma del sistema educativo para promover una enseñanza bilingüe y multicultural. Esta fue una de las mayores concesiones que otorgó el Gobierno, reticente a lo largo de toda la negociación a enmendar la Carta magna.

En materia de derechos económicos, se regularizará la situación jurídica de la posesión de tierras comunales que carecen de títulos de propiedad y se garantizará el acceso a las tierras que tradicionalmente han utilizado las comunidades indígenas. Además, el Gobierno se compromete a crear mecanismos para restituir o compensar las tierras despojadas a las comunidades.

En el campo de los derechos políticos, se promoverá la reforma al Código Municipal, a fin de hacer posible la participación de las autoridades mayas en la toma de decisiones en sus respectivas localidades. Asimismo, se tomarán en cuenta las normas del Derecho consuetudinario indígena, en ciertos casos, a nivel

³ Elaboración propia basada en datos extraídos de *Panorama centroamericano/Reporte Político*, nº 95, julio de 1994, INCEP, Guatemala y *Anuario Latinoamericano 1996*, Instituto Internacional del Desarrollo (ID), Madrid, 1996.

local, siempre que no entren en contradicción con el ordenamiento jurídico nacional.

Durante el mes de junio comenzaron las negociaciones sobre los aspectos socioeconómicos y la situación agraria. Según la URNG, los puntos más conflictivos eran los relativos a la dotación de tierra a los campesinos, el fortalecimiento financiero y modernización del Estado y la creación de un impuesto que gravase las tierras ociosas. La última ronda de negociaciones sobre la temática socioeconómica se produjo en agosto de 1995. A medida que se acercaban las elecciones de noviembre, las negociaciones iban perdiendo ritmo. Mientras que el Gobierno se mantenía interesado en acabar su gestión con el triunfo que hubiera supuesto la firma definitiva de la paz, la URNG prefería mantenerse a la expectativa hasta ver cuál era el talante del nuevo Gobierno.

La recta final

A comienzos de noviembre de 1995 se produjo la elección del conservador Arzú como presidente de la república.⁴ El triunfo de Arzú, representante de los intereses más conservadores, fue recibido por la mayoría de los observadores con cautela ante lo que podía significar de potencial amenaza de retroceso en el proceso de paz. Sin embargo, y contra todo pronóstico, su presidencia ha acelerado las conversaciones de paz.

Durante diciembre de 1995, Arzú sostuvo cinco reuniones secretas con la URNG. Asimismo, nombramientos en la cúpula castrense llevaron a posiciones de mando a militares moderados proclives a una solución negociada.⁵ Otro gesto altamente significativo fue la reunión directa sostenida por el presidente Arzú en México, en el transcurso de una visita a su homólogo Zedillo, con la Comandancia de la URNG. Fue el primer encuentro directo entre un presidente guatemalteco y los insurgentes desde el comienzo del proceso de paz. La respuesta de la URNG consistió en decretar una tregua unilateral seguida por una medida similar por parte del Ejército que llegó a declarar, por medio del ministro de la Defensa, que, para las Fuerzas Armadas, la guerra ya había concluido.

El excelente clima de entendimiento cristalizó en mayo de 1996 con la firma del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Previamente, durante el mes de diciembre de 1995, Naciones Unidas había presentado como base para las negociaciones un tercer borrador que contenía ocho grandes temas que, en el acuerdo definitivo, fueron reducidos a cuatro:

1.- Democratización y desarrollo participativo.

Para fortalecer las capacidades de participación de la población, el Gobierno se compromete a promover reformas que den más protagonismo al nivel local

⁴ Un balance de los resultados electorales se puede consultar en el *Anuario latinoamericano 1996*, op. cit.

⁵ En la primera semana de Gobierno, el nuevo ministro de Defensa, el general Julio Balconi, anunció más de 250 cambios en los puestos de mando que incluían el relevo de sus cargos a seis generales. Las consecuencias de este hecho son que una generación más joven de oficiales, dispuesta a aceptar la modernización del Ejército, ha sido promovida a puestos de relevancia.

El acuerdo contiene los elementos básicos para la estructuración de un nuevo modelo de desarrollo que tiene dos ejes principales: la modernización del Estado y la resolución del problema agrario.

a través de medidas de descentralización administrativa. El acuerdo enfatiza la obligación del Estado de promover la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres.

2.- Desarrollo social.

Se pone énfasis en el papel fundamental de la inversión privada para la generación de empleo y el desarrollo social. Recoge el compromiso de aumentar el PIB en un 6% anual, así como incrementar para el año 2000 el gasto público en educación y salud hasta un 50% más de lo ejecutado en esas áreas en 1995.

3.- Situación agraria y desarrollo rural.

Se contempla la creación de un Banco de tierras, que se conformará con tierras baldías y fincas de propiedad estatal así como tierras que el estado adquiera para este fin.⁶ Asimismo, se establece el apoyo a empresas y asociaciones campesinas y cooperativas, el aumento de la inversión pública en la infraestructura rural, la creación de procedimientos para dirimir los litigios sobre la tierra, programas de promoción ecológica y el establecimiento de un catastro nacional. Para financiar todas estas medidas, el Gobierno promoverá la aplicación de un impuesto territorial recaudado por las municipalidades y un aumento en el impuesto sobre tierras ociosas y/o subutilizadas.

4.- Modernización de la gestión pública y política fiscal.

El Gobierno se compromete a favorecer la descentralización de responsabilidades y recursos, una mayor fiscalización de los recursos y la profesionalización de la carrera funcionarial. En cuanto a la política fiscal, dará prioridad a la inversión y al gasto social. Se establecerán mayores sanciones para la evasión y el fraude fiscal y se fortalecerá la administración tributaria.

El acuerdo contiene los elementos básicos para la estructuración de un nuevo modelo de desarrollo que tiene dos ejes principales: la modernización del Estado y la resolución del problema agrario.

Las reacciones al acuerdo por parte del sector empresarial se concretaron en el apoyo del CACIF. Muy diferente fue la reacción de la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), que se mostró bastante más crítica con su contenido, señalando que el acuerdo no da una adecuada respuesta a los problemas de la concentración de la propiedad agraria ni sanciona a los terratenientes que han despojado de tierras a las comunidades.

Por su parte, al interior de la URNG, el acuerdo también tropezó con dificultades. Así, se produjo un enfrentamiento entre la comandancia general y el equipo político-diplomático que la ha asesorado a lo largo del proceso de negociación, que acabó disolviéndose. Próxima a la firma de la paz definitiva, el poder de negociación de la URNG sufría un serio deterioro.

Una vez firmado el acuerdo sobre los aspectos socioeconómicos, únicamente quedaba por abordar el fortalecimiento del poder civil y la función del Ejército en

⁶ El documento base de la ONU había incluido la expropiación directa por parte del Estado para asegurar el acceso de los campesinos a la tierra, pero en el acuerdo final este mecanismo perdió protagonismo.

una sociedad democrática, el último de los temas sustantivos de la agenda. Las negociaciones se iniciaron en junio, en un clima de entendimiento tal que presagiaba una pronta y poco complicada negociación. Tanto la Asamblea de la Sociedad Civil como las Fuerzas Armadas hicieron públicas sus posiciones que resultaron ser muy próximas. ¿Cómo es posible que esta sintonía se haya producido tras más de tres décadas de brutal y absoluto dominio de los militares en el escenario político guatemalteco? La dinámica interna del Ejército, posiblemente uno de los más herméticos del continente, ha experimentado cambios en los últimos tiempos. Con ocasión del debate sobre la creación de la Comisión de la Verdad, en la primera mitad de 1994, comenzaron a emerger dos corrientes en el seno de la institución armada: el sector de “línea dura”, liderado por los oficiales de mayor rango y de más edad, opuesto al proceso de paz y representante de las posiciones más tradicionales y reaccionarias, y el de los “institucionalistas”, más jóvenes y con mayor apertura hacia los cambios que se han producido a nivel internacional. Los institucionalistas, con una visión a largo plazo del papel de Ejército tras el fin del conflicto armado, y más proclives a una redefinición de sus funciones, fueron imponiéndose poco a poco. Una serie de cambios iniciados en junio pasado consolidan a la línea institucional y preparan a la institución armada para la reestructuración que sufrirá tras el advenimiento de la paz.⁷

Tras dos meses de negociaciones, el acuerdo sobre el sexto y último de los temas sustantivos, Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, fue firmado el pasado mes de septiembre en Ciudad de México. El texto del acuerdo, que recoge en gran medida las posiciones que tanto el Ejército como la Asamblea de la Sociedad Civil ya habían hecho públicas, tiene como aspectos fundamentales los siguientes:

a) El Estado y su forma de gobierno.

Se establece que el fortalecimiento del poder civil pasa necesariamente por la mejora, modernización y fortalecimiento del Estado. En este sentido, el documento plantea el esbozo de una reforma del Estado que afecta a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

b) El organismo legislativo.

Se establece la creación de una instancia multipartidaria cuya función consistirá en impulsar un proceso de reforma del reglamento interno del Congreso con el objetivo de fortalecer su función de control del Ejecutivo. Asimismo, se procederá a que los diputados no puedan ser reelectos más de dos veces en forma consecutiva.

c) Sistema de justicia.

Se integrará una comisión encargada de producir un informe con recomendaciones sobre el contenido de la reforma del sistema judicial, asesorada por Naciones Unidas. Asimismo, se contempla el establecimiento del Servicio Públi-

⁷ Los cambios consistieron en el ascenso del ministro de la Defensa, Julio Balconi, a General de División, así como la promoción para 6 nuevos coroneles, 16 mayores, 6 tenientes coroneles, 14 capitanes primeros, 31 capitanes segundos, 24 tenientes y 30 subtenientes, además de pasar a la reserva a un general y 6 coroneles.

co de Defensa Penal para proveer asistencia gratuita a los sectores de bajos ingresos. Para acometer la tarea de la modernización del sistema de justicia, el Gobierno se propone incrementar, para el año 2000, el gasto público efectivo en relación con el PIB, en un 50% respecto al gasto destinado en 1995.

d) Organismo ejecutivo.

Bajo esta denominación se contienen los aspectos relativos a la seguridad, así como al papel y función del Ejército. El acuerdo parte de la definición del concepto de seguridad integral, por el que la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Para poder poner en marcha este concepto, se creará un Consejo Asesor de Seguridad. Asimismo, se reestructurarán las fuerzas policiales en una sola Policía Nacional Civil. Para finales de 1999, una nueva fuerza de Policía Nacional Civil estará funcionando en todo el territorio bajo la dependencia del Ministerio de Gobernación, con un mínimo de 20.000 agentes.

Respecto al Ejército, el acuerdo estima que su misión consistirá en la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación. La subordinación al poder civil queda asegurada mediante la proclamación de que el presidente es el Comandante General del Ejército y en su definición como una institución de carácter apolítico, obediente y no deliberante. Además, se elimina el fuero militar. El entramado de empresas castrenses funcionará en las mismas condiciones a otras insituciones similares existentes, sin fines de lucro, y dejará de existir la emisora de televisión de la que hasta ahora disponía. Por último se crea un organismo de inteligencia civil, dependiente de la Presidencia de la República.

En cuanto a la reconversión de los cuerpos de seguridad, se acuerda la desmovilización y desarme de los Comités Voluntarios de Defensa Civil y se disuelve la Policía Militar Ambulante.

Con respecto al Ejército, se reorganizará el despliegue de las fuerzas militares durante 1997 y se reducirán sus efectivos en un 33%, unos 16.000 hombres, en el mismo año. También se establece, para 1999, la reducción respecto del gasto militar destinado en 1995 de un 33% en relación con el PIB. Los recursos liberados se destinarán a programas de educación, salud y seguridad ciudadana.

El resultado de la reducción ha recogido íntegramente el planteamiento de las Fuerzas Armadas y ha desestimado las posiciones de los insurgentes. También sorprende que en la nueva policía no se contemple un mecanismo de cuotas para el ingreso a la misma de los miembros desmovilizados del Ejército y la URNG. En este sentido, el acuerdo tiene un alcance sensiblemente inferior al firmado en El Salvador, en el que la reducción del Ejército fue del 50%.⁸ Así pues, de todos los acuerdos sustantivos, éste último es el que arroja unos resultados más pobres.⁹

⁸ F. Harto de Vera, "1992: El primer año de paz en El Salvador", *Tiempo de Paz*, nº 26, invierno 1992-93, Madrid.

⁹ La depuración de las Fuerzas Armadas, aunque esté ausente del texto de los acuerdos, la política de nombramientos del presidente Arzú y su ministro de Defensa, Balconi, la está propiciando en la práctica.

La consolidación de la paz, una tarea pendiente

Agotada la negociación sustantiva, quedan pendientes los temas operativos. De acuerdo con la agenda de México, el primer tema operativo que se negociará será la reinserción de la guerrilla.¹⁰ Posteriormente se tratará el cese al fuego y se fijará la fecha para el cese de las hostilidades, los lugares donde se harán las concentraciones de efectivos de la URNG, la entrega de sus armas, la desmovilización y, finalmente, la verificación de los acuerdos. El fin de la negociación operativa se producirá antes de que acabe 1996.

A lo largo de las páginas precedentes se han ido desgranando comparaciones con el proceso salvadoreño. En estas reflexiones finales resulta muy útil retomar el método comparado para formular algunas observaciones que lleven a una valoración del alcance real del proceso de paz guatemalteco.

Por lo que se refiere al esquema técnico, los paralelismos son más que evidentes: en los dos casos, el primer acuerdo consistió en el establecimiento de una agenda, ante una situación de *impasse* se recurrió a la mediación de la ONU, lo que aceleró el proceso y el acuerdo final se ha firmado con gobiernos representativos de la nueva derecha centroamericana. Tanto ARENA, en El Salvador, como el PAN, en Guatemala, representan a una burguesía modernizante que ha entendido que no puede impulsarse un capitalismo con crecimiento económico sin paz. En este sentido, la guerra ha servido en ambos países para modernizar a las élites dominantes. El estilo de dominación tradicional, autoritario y excluyente, comienza a ser paulatinamente, y no sin esfuerzo, sustituido por un estilo de liderazgo que incorpora con lentitud elementos de consenso y legitimación democrática.

El proceso no es sencillo ni está exento de tensiones. En el caso guatemalteco, la alarmante oleada de inseguridad ciudadana que se ha vivido durante los primeros meses de la Administración Arzú son un “ajuste de cuentas” de los sectores reaccionarios, aunque todo parece indicar que han perdido la batalla.

La negociación fue más rápida en El Salvador –duró 20 meses– que en Guatemala (5 años).¹¹ Varios son los factores que lo explican. En primer lugar, los mecanismos constitucionales de refrendo a los Acuerdos entre el FMLN y el Gobierno salvadoreño sirvieron como catalizador del proceso. Además, en el caso guatemalteco, los años 1992 y 1993 registraron un estancamiento mientras se esperaba el resultado de las negociaciones salvadoreñas, percibidas un *test* del que se podían extraer enseñanzas. Un estancamiento reforzado, además, con la desastrosa gestión de la Administración Serrano.

Pero, además de los factores coyunturales hasta ahora citados, en el rezago del proceso de paz guatemalteco influye un elemento estructural: el diferencial de

*Tanto
ARENA, en
El Salvador,
como el PAN,
en
Guatemala,
representan a
una burguesía
modernizante
que ha
entendido que
no puede
impulsarse un
capitalismo
con
crecimiento
económico
sin paz.*

¹⁰ En el proceso de paz salvadoreño, la agenda se fijó en el mes de mayo de 1990 y contó con siete puntos: Fuerza Armada, derechos humanos, sistema judicial, sistema electoral, reforma constitucional, problema económico y social y verificación de la ONU. El acuerdo final se consiguió en el mes de diciembre de 1991 y su firma solemne se produjo en enero de 1992.

¹¹ El 12 de diciembre el Gobierno y la guerrilla guatemaltecas firmaron en Madrid un acuerdo para la incorporación de la URNG a la vida civil. Este es el último acuerdo previo al acta para una paz firme y duradera cuyo texto estaba previsto que fuera firmado por las partes el 29 de diciembre en Guatemala.

poder entre el FMLN y la URNG. La capacidad militar de la guerrilla salvadoreña fue superior a la de sus homólogos guatemaltecos. La URNG, a partir de la política de "tierra arrasada" aplicada por Ríos Montt hacia 1982, jamás volvió a recuperarse de tan durísimo golpe. En estas condiciones, el Ejército guatemalteco se encontraba en mejor posición que las Fuerzas Armadas Salvadoreñas para prolongar la guerra. Cuando la posibilidad de derrotar al enemigo se contempla como una hipótesis verosímil, el atractivo de un arreglo negociado del conflicto es menor. A diferencia de lo ocurrido en El Salvador, el diseño de la estrategia contrainsurgente fue de factura guatemalteca, lo que procuró al Ejército un mayor margen de autonomía relativa respecto a las presiones de Estados Unidos y, en general, la comunidad internacional.

Esta diferencia de capacidad de poder entre ambas guerrillas explica igualmente el diferente contenido de los acuerdos, de alcance superior en el caso salvadoreño (desde las competencias de la Comisión de la Verdad, al problema de la tierra o la reestructuración del Ejército). La negociación ni quita ni da poder a las partes. Únicamente explicita en una mesa el poder que los contendientes han alcanzado a través de los años de lucha. Además, el poder de la URNG se ha deteriorado aún más debido a divisiones internas que han sido públicas durante el proceso de negociación.

El tamaño del reto que espera a Guatemala en la construcción de la paz es de la misma proporción que la intensidad destructora de una guerra que se ha prolongado durante tres décadas. Solamente el coste de implementar los acuerdos socioeconómicos y agrario ha sido calculado entre 600 ó 900 millones de dólares. La Secretaría de Planificación del Gobierno estima que harán falta alrededor de 2,3 billones de dólares para financiar la rehabilitación de las zonas afectadas por el conflicto. Aunque se espera cierto nivel de ayuda internacional, se tienen dudas sobre la capacidad de la economía para generar los recursos necesarios. La construcción de la paz dependerá de la capacidad para generar un proyecto nacional que exprese el consenso de los distintos sectores. Si no se consigue que la voluntad general prime por encima de los intereses particulares, la paz existirá pero no será firme ni duradera.

Zaire ante el colapso	55
La necesidad de la prevención de conflictos	65
Timor Oriental: la tragedia ignorada	71
Un pueblo y siete estados: la minoría nacional húngara en Europa central	79
La política francesa hacia Argelia: entre el temor islamista y el interés comercial	91

SOFIA CADENAS Y MARIA GILABERT

Zaire ante el colapso

Zaire, el tercer país del continente africano en extensión y habitantes, avanza hacia la deriva y la desintegración. A los problemas internos del país —dictadura, corrupción, colapso económico, divisiones étnicas— se suman los enfrentamientos desencadenados en septiembre en la zona oriental, que han avivado la inestabilidad de la región de los Grandes Lagos, azotada por las guerras de Ruanda y Burundi.

Pese al apoyo internacional que ha recibido durante años la dictadura zaireña, el conflicto regional podría llevar en el medio plazo a su caída y a una desintegración de este país. Para Washington, París y Bruselas el colapso de Zaire es un signo alarmante en sí mismo a la vez que un indicador de que la tensión entre tutsis y hutus en África Central, con sus ciclos de violencia, tiene una gran importancia para el futuro de la región.

Desde que el conflicto de Ruanda desplazara en el verano de 1994 a casi un millón y medio de personas al este de Zaire, la tensión ha aumentado en la zona. La huida de cientos de miles de hutus hacia Zaire se produjo ante el temor de una revancha de los tutsis, que acababan de hacerse con el poder, tras haber sido objeto de una limpieza étnica por parte del antiguo gobierno hutu ruandés. Entre los refugiados civiles asentados en la franja oriental de Zaire se ocultaron los soldados del ejército derrotado y las milicias radicales hutus procedentes de Ruanda y Burundi, que se rearmaron con el beneplácito del Gobierno zaireño y con el apoyo de los caciques locales, albergando la idea de reconquistar el poder perdido.

Este foco de tensión se introdujo en un país con múltiples conflictos internos. Las rivalidades entre diversas etnias zaireñas por el control del poder y la tierra provocaron en 1992 enfrentamientos en las regiones de Kassai Oriental y Shaba, ambas proclives a la independencia (de hecho se desenvuelven al margen del Gobierno central de Zaire). Además, el estado generalizado de corrupción en todas las esferas de la vida política y económica y el régimen dictatorial que se mantiene desde hace tres décadas han conducido al país a la bancarrota y han socavado la ya difícil convivencia interétnica.

Sofía Cadenas es Licenciada en Historia y María Gilabert es Licenciada en Periodismo. Ambas son documentalistas y colaboradoras, respectivamente, del Observatorio de Conflictos del CIP. Este texto forma parte de un informe más amplio que se publicará en el Anuario del CIP 1997 sobre la región de los Grandes Lagos.

*Las potencias
extranjeras
han alargado
la
supervivencia
política de
Mobutu,
motivadas
por los
intereses
estratégicos
en el
continente
africano.*

Las luchas entre los *banyamulenge* (tutsis afincados en Zaire durante dos siglos, privados de la nacionalidad y amenazados con la expulsión del país por las autoridades locales), respaldados por los gobiernos tutsis de Ruanda y Burundi, y los soldados hutus del antiguo Ejército Ruandés y las milicias *interahamwe*, con el apoyo del Ejército de Zaire y de milicias radicales zaireñas, han atrapado en medio de los combates a miles de refugiados hutus, en noviembre de 1996, que son utilizados como escudos humanos.

Tras la pasividad mostrada por la comunidad internacional desde el fin de la guerra de Ruanda en 1994 y ante el recrudecimiento de la violencia, Francia, España, EEUU, Canadá y otros países han discutido en la presente crisis diferentes formas de asistir humanitariamente a las víctimas que vagan por la región desprovistas de alimentos, agua y medicinas y amenazadas por las luchas y la propagación de enfermedades.

La fragilidad de un gigante

Zaire, antiguo Congo Belga, se convirtió en república independiente en 1960. El ex-oficial del ejército belga Joseph Desiré Mobutu llegó a la Presidencia del país en 1965 mediante un golpe de Estado, y desde entonces ha monopolizado el poder junto con una corrupta *nomenklatura* de 10.000 funcionarios. Durante más de 30 años de dictadura, el presidente (que en 1972 cambiaría su nombre por un patronímico tribal, Mobutu Sese Seko, en el curso de una campaña africanista) ha acumulado una de las mayores fortunas de África, calculada en 1993 en torno a los 5.000 millones de dólares, cantidad superior a la deuda externa de su país.

Mobutu y sus colaboradores, según estimaciones del Gobierno estadounidense, obtienen alrededor de 2.000 millones de pesetas mensuales de las riquezas naturales de Zaire, mientras la población es una de las más pobres del mundo. El presidente vive aislado de la realidad del país en su palacio de estilo francés dotado con pista privada para el Concorde o en su yate de lujo que navega por el río Congo. Asimismo, posee mansiones en diversos puntos del planeta y su fortuna se encuentra repartida en cuentas e inversiones de distintos países.

Mobutu no oculta su opulencia: en 1996, su estancia durante dos meses de convalecencia de una operación de cáncer en un hotel suizo le ha costado 2.000 dólares diarios, sumados a una deuda equivalente a 250 millones de pesetas contraída por las representaciones diplomáticas en ese país. La riqueza que envuelve al presidente y a su élite política ha motivado que se denomine a su régimen como una *cleptocracia*. Mobutu ha llegado a reconocer públicamente que "la corrupción es aceptable si sólo se roba un poquito".

El absolutismo presidencial ha estado marcado por el unipartidismo, la corrupción, la represión y el asesinato de los opositores, sostenido gracias al poder económico de Mobutu, la complicidad de algunos países occidentales, y el ejército y la guardia de élite (la División Especial Presidencial DSP) compuesta por unos 15.000 hombres que han cometido violaciones de derechos humanos con total impunidad.

Las potencias extranjeras han alargado la supervivencia política de Mobutu, motivadas por los intereses estratégicos en el continente africano. EE.UU., Francia

y Bélgica le han apoyado desde los años 60, con el fin de estabilizar una región altamente conflictiva en la era postcolonial. Durante la Guerra Fría, Washington vio en el presidente zaireño un aliado para frenar la amenaza del comunismo en la vecina Angola. Zaire proveyó de retaguardia, armas y entrenamiento a UNITA, movimiento contrario al Gobierno de izquierdas de Angola. Corporaciones de EE.UU., además, se instalaron en el país con el fin de explotar las riquezas mineras. Como contrapartida, el Gobierno estadounidense pasó por alto todos los abusos de poder y las flagrantes violaciones de los derechos humanos cometidas por Mobutu contra su pueblo. Durante los años 70 y 80, Francia, Bélgica y Marruecos le ayudaron a aplastar una rebelión separatista y EE.UU. prestó armas y asistencia.

El presidente zaireño, por otro lado, cooperó con Hassan II contra el Frente Polisario en la guerra por el Sáhara Occidental, estuvo aliado con el régimen del *Apartheid* en Sudáfrica y fue un activo colaborador con la Agencia Central de Inteligencia (CIA) estadounidense en diversas misiones.

Con el fin de la Guerra Fría y el derrumbamiento del comunismo, también decayó el interés de Occidente por Mobutu y se comenzó a denunciar la corrupción, la opulencia y la falta de democracia de su régimen. El presidente zaireño se vio de este modo parcialmente privado de los apoyos exteriores que lo sostenían. En 1990, la Comunidad Europea repudió la masacre en la universidad de la región de Shaba y Bélgica le cortó la ayuda económica. La oposición interna a Mobutu se intensificó en demanda de un proceso democrático y fue acallada por las fuerzas de seguridad con una dura represión que provocó centenares de muertos, a pesar del compromiso del presidente de sumarse a la democracia.

Las denuncias internacionales aislaron aún más a Mobutu; en 1992, la Comunidad Europea y EE.UU. suspendieron la ayuda financiera a Zaire y al año siguiente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial le cortaron los préstamos. Pese a todo, el presidente logró salir del ostracismo gracias a la crisis que azotó Ruanda en el verano de 1994, mediante su cooperación con la operación francesa, permitiendo la apertura de un corredor en Zaire. Sin embargo, la ayuda financiera internacional no se reanudó.

Obstáculos al proceso democratizador

Con el fin de la amenaza soviética y de los apoyos externos, la oposición política interna y las presiones de Occidente forzaron a que Mobutu aceptara iniciar una transición hacia la democracia multipartidista en 1990. Hasta entonces, el país había sido dirigido por un partido único, el Movimiento Popular de la Revolución (MPR), fundado por Mobutu y presente en todas las facetas de la vida de los ciudadanos, afiliados al mismo desde el nacimiento.

Las promesas democratizadoras se enturbiaron ese mismo año con la masacre de decenas de estudiantes, realizada por la Guardia Presidencial durante unas protestas en la Universidad de Lubumbashi, situada en la provincia de Shaba. Este acontecimiento provocó la indignación popular y la presión de la oposición para convocar la Conferencia Nacional Soberana, considerada en África como un foro imprescindible para el éxito de una transición democrática. La Conferencia perma-

nente se celebró entre 1991 y 1992, pero en sucesivas ocasiones fue interrumpida violentamente por la guardia presidencial, en un intento de Mobutu por frustrar el camino hacia la democracia.

Bajo los auspicios de EE.UU., se llegó a un acuerdo entre Mobutu y la oposición encabezada por Etienne Tshisekedi, líder de la Unión Sagrada (grupo de partidos políticos en pro de la democracia) para reanudar el proceso interrumpido. El presidente zaireño no pudo evitar la elección de Tshisekedi como primer ministro por la Conferencia Nacional en las elecciones de 1992, pero se limitó a ignorar los compromisos adquiridos con todos los medios a su alcance, desde saqueos, violaciones, secuestros y arrestos arbitrarios, hasta asesinatos. Tshisekedi fue destituido de su cargo en 1993. Desde que Mobutu lanzara su oferta de democratización del país, ha habido una sucesión de diez primeros ministros.

En un último intento conciliador, se estableció en junio de 1994 la llamada Nueva vía, representada por un nuevo equipo dirigente, situado a medio camino entre el entorno presidencial y la oposición de Tshisekedi. Al frente del Gobierno se situó el actual primer ministro León Kengo Wa Dondo, considerado por la oposición como un títere al servicio de Mobutu, y como un interlocutor creíble por Occidente y por las instituciones financieras internacionales. No obstante existen objeciones al nuevo gabinete: la presencia de miembros de la antigua clase política en relevantes puestos estatales y de ministros sospechosos de enriquecimiento fraudulento.

Con la crisis de los refugiados ruandeses en 1994, el renacer del presidente Mobutu en la escena internacional como un interlocutor necesario en la región de los Grandes Lagos ha resultado perjudicial para las aspiraciones democráticas de su pueblo. La oposición zaireña, que esperaba el inminente fin del régimen dictatorial, vio frustrados sus deseos de unas elecciones democráticas, aplazadas hasta 1997, con la excusa de la delicada situación del país. Las luchas en torno a la región de Kivu han relegado a un segundo plano las reivindicaciones políticas.

El Estado deudor

La situación económica de Zaire se encuentra en constante recesión, especialmente desde que en los años 70 el presidente Mobutu emprendió la nacionalización de la mayoría de las empresas extranjeras. Esta medida, conocida como *zairización*, resultó un fracaso. La dictadura controla la economía ilegal por medio de la corrupción y utiliza al Banco Central como emisor de dinero sin relación real con la economía del país. El tráfico ilícito de diamantes es la principal fuente de ingresos en el Banco Central, que controlan Mobutu y su círculo privado. Además, hace unos años agentes estadounidenses descubrieron que este clan político se apropió de 11.000 millones de dólares del dinero de la cooperación del Banco Nacional.

En 1992 Estados Unidos interrumpió su ayuda financiera. Además, el Fondo Monetario Internacional (FMI), que acudió en ayuda de Zaire en los años 80, y el Banco Mundial han cortado sus préstamos tras un retraso del pago en 1993 de 4.900 millones de dólares. El resultado de la gestión económica arroja una infla-

ción imparable (en 1993 era del 1.890% y al año siguiente alcanzaba el 50% mensual), una abultada deuda exterior y un caos financiero.

Una de las consecuencias directas de la crisis económica es la quiebra financiera del Estado, que se manifiesta en que no paga a sus funcionarios. Los empleados gubernamentales, el personal de justicia y de prisiones, las fuerzas de seguridad, así como médicos y profesores han adoptado como norma completar sus salarios por medio de sobornos al público a cambio de los servicios. Los soldados del ejército zaireño sufren de forma especial la escasa retribución: sus salarios rondan los seis dólares mensuales, que son complementados siguiendo la máxima dada por los oficiales de *debrouillez vous* (“arreglároslos”) mediante robos y arrestos arbitrarios a la población civil a cambio de “rescates”. En 1992 se puso en circulación una nueva moneda, pero Mobutu ordenó que se pagaran los atrasos salariales de las tropas con billetes antiguos, carentes de valor, lo que generó la rebelión de los soldados, que se enzarzaron en violentos enfrentamientos con la guardia presidencial, con un saldo de un millar de muertos. En 1993, otra reforma monetaria introdujo el “nuevo zaire”, ignorado por muchas provincias, con una correspondencia de 1 dólar USA por 3 nuevos zaires. La devaluación de la nueva moneda fue muy aguda: en octubre de 1995, la paridad con el dólar ascendió a 8.000 nuevos zaires y en julio de 1996 la cifra se multiplicó por seis, llegando a 48.000. Debido al escaso valor de la moneda, los soldados destinados a las regiones orientales se han visto favorecidos por el uso del dólar estadounidense en la economía local.

La pobreza extrema que sufre la mayor parte de los habitantes de Zaire contrasta con la riqueza de recursos naturales, tanto minerales como energéticos y agrícolas que tiene el país. Además de pozos de petróleo, existen minas de diamantes, cobalto, cobre y otros minerales. Pero la monopolización de la producción por parte de la empresa estatal Gecamides sumada a la corrupción impiden que la riqueza se revierta sobre la población. Las reservas forestales, que ocupan más de la mitad del país, son las más extensas de África y los recursos hidroeléctricos constituyen un potencial del 50% de la capacidad del continente.

La agricultura doméstica es la principal forma de subsistencia de la población, pero se halla colapsada por el deterioro de la red de comunicaciones, que mantiene aisladas entre sí las diversas regiones del país. En un tiempo, la producción de algodón, caucho, café y azúcar era el pilar de la exportación, que se vino abajo con la nacionalización y el abandono de las plantaciones. Como consecuencia de todo ello, Zaire se ha convertido en un importador neto de alimentos.

El *Informe sobre Desarrollo Humano 1996* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sitúa a Zaire en el puesto 141 (entre Togo y Yemen), enmarcado en el grupo de países de más bajo desarrollo en términos de esperanza de vida, tasa de alfabetización, nivel educativo, producto interior bruto real por persona, entre otros factores. La estructura sanitaria es muy deficiente. En 1989 había un médico por cada 13.540 habitantes. Las principales causas de muerte son la malaria, la diarrea, las infecciones respiratorias, y el SIDA y gran parte de la población está afectada de malnutrición, enfermedades parasitarias y gripe. Además, la expansión de epidemias como el cólera y el virus del Ebola, que ya brotó en 1995, amenaza con diezmar la población. No existen, además, seguridad

*El Informe
sobre
Desarrollo
Humano 1996
del Programa
de Naciones
Unidas para
el Desarrollo
(PNUD) sitúa
a Zaire en el
puesto 141.*

Los combates en la región de Kivu entre octubre y noviembre de 1996 han puesto en evidencia la posibilidad de que Zaire se desintegre.

social, educación pública gratuita ni pensiones. En este marco, la población empobrecida ha llegado al punto de envidiar a los refugiados ruandeses porque la ONU les suministra alimentos, medicinas y refugio.

Secesionismo y desintegración

Los combates en la región de Kivu entre octubre y noviembre de 1996 han puesto en evidencia la posibilidad de que Zaire se desintegre. En Kivu Sur, los rebeldes liderados por Laurent Kabila se hicieron con el control de las ciudades de Uvira y Bukavu, capital de la provincia. Los rebeldes también tomaron Goma, capital de Kivu Norte y su aeropuerto, esencial en las comunicaciones, pues las provincias de Zaire están separadas entre sí por extensos bosques desprovistos de carreteras.

Si se produjese la secesión de las provincias de Kivu se podría producir un efecto en cadena en otras regiones. Otros grupos opositores al régimen de Mobutu, procedentes de las ricas provincias mineras de Shaba y Kasai, respaldan la rebelión de los banyamulenge.

Kasai Oriental, conocida como "la Joya de Zaire" y habitada principalmente por la comunidad de los *luba*, ha sido durante décadas la mayor productora de diamantes del mundo. Sus riquezas naturales y la habilidad de sus habitantes en trabajos técnicos y directivos han llevado la prosperidad a la región, envidiada por el resto del país. La victoria en las elecciones de 1992 de Etienne Tshisekedi, líder de la oposición y procedente de Kasai, lo situó como Primer Ministro. Mobutu dispuesto a impedir la pérdida de poder inició una campaña anti-kasai.

Ese mismo año estalló el conflicto entre las etnias de los *lunda*, moradores de la región de Shaba y partidarios del anterior primer ministro, y de los *luba*, originarios de Kasai y a favor de Tshisekedi. Las luchas se saldaron con la expulsión de alrededor de un millón de zaireños originarios de Kasai y residentes en la colindante provincia de Shaba, y con la muerte de dos millares de personas. De ahí surgió el movimiento nacionalista de Kasai. Su peculiar forma de autonomía se basa en el mantenimiento de su propia moneda (no adoptaron el cambio monetario por el Gobierno nacional), el control de la inflación y la dirección de su propio destino. Los habitantes de Kasai mantienen sus propios vínculos comerciales con prósperos vecinos y han vuelto la espalda al Gobierno central. Este modo de autonomía constituye un ejemplo para otras provincias.

La provincia de Shaba, antigua Katanga, está situada al sudoeste del país. Su prosperidad y deseos secesionistas la asemejan a Kasai. Los *lunda* habitan la región, rica en recursos mineros como cobre y cobalto y desarrollada industrialmente. La Unión Minera del Alto Katanga (UMHK) dominó la región desde comienzos de siglo, pero fue sustituida por la empresa nacional de la Gecamines. Las tensiones han sido habituales en la zona.

En 1960, tras la declaración de la independencia del país, el primer ministro de Katanga emprendió un movimiento secesionista que provocó la intervención de paracaidistas belgas y de una fuerza de paz de la ONU y ocasionó el asesinato de Patrice Lumumba, líder de la causa independentista del colonialismo y primer ministro de país. La guerra civil se alargó hasta 1993, sin que la secesión se con-

sumara. Pero la lucha prosiguió con los golpes de Estado de 1977 y, especialmente, el de 1978, que provocaron la intervención aérea francesa y belga para defender la unidad de Zaire y proteger el régimen de Mobutu.

Un nuevo foco de crispación surgió en 1990, cuando la guardia de élite presidencial masacró a un centenar de estudiantes en la universidad de la capital provincial, durante una manifestación a nivel nacional contra el régimen. Desde Shaba han actuado, además, las fuerzas zaireñas para apoyar logísticamente a UNITA en Angola, al tiempo que realizaban continuas deportaciones forzosas de la minoría local. La violenta represión de las reclamaciones independentistas ha provocado que la provincia lleve su propio rumbo al margen del país.

Fuerzas en confrontación

• **La alianza de fuerzas democráticas para la liberación de Congo-Zaire (ADFL):** fuerza liderada por Laurent Desire Kabila, procedente de la provincia de Shaba, y respaldado por el Ejército Patriótico Ruandés y por el ejército de Burundi, controlados por tutsis. La Alianza incluye:

- **Banyamulenge:** Tutsis de origen ruandés que toman su nombre de su asentamiento en las montañas Mulenge en la provincia zaireña de Kivu Sur durante 200 años. Constituyen un grupo de 400.000 hombres a los que el Gobierno zaireño les ha negado la nacionalidad, les ha confiscado sus tierras e intenta expulsarlos a Ruanda. Los banyamulenge cuentan con el respaldo del ejército ruandés, al que apoyaron en su invasión a Ruanda desde Uganda en 1990, y de los *banyaruanda*.
- **Banyaruanda:** Grupo de tutsis y hutus de origen ruandés que constituye el 80% de la población de Kivu Norte. Hutus y tutsis estuvieron del mismo lado por sus comunes intereses hasta que en julio de 1994 el Frente Patriótico Ruandés, compuesto por tutsis, expulsó del Gobierno de Ruanda a la mayoría hutu. El Gobierno zaireño ha negado a los *banyaruanda* la ciudadanía y la participación política, y, además, cuentan con la rivalidad de las etnias minoritarias como los *hunde*, *nande*, *tembo* y *nyanga* que se consideran “nativas” y luchan por el control de los recursos naturales..
- **Partido Revolucionario del Pueblo:** Grupo de orientación marxista fundado a mediados de los años 60 por Kabila, que actúa esporádicamente en Zaire Oriental.
- **Rebeldes luba:** Disidentes entre la comunidad de los *luba* originarios de la región de Kasai, a la que pertenecen el líder político Etienne Tshisekedi y Kabila.
- **Rebeldes shaba:** Grupo integrado por población originaria de Kasai que fue expulsada de la provincia de Shaba (donde se asentó durante décadas) a la vecina Kasai en 1992 por una campaña de terror inspirada por el Gobierno.
- **Rebeldes de kassase:** Grupo liderado por Andre Ngandu Kassasse, comandante militar de la Alianza.

• **Fuerzas contra la alianza:**

- **Fuerzas armadas zaireñas:** Tropa de 25.000 hombres, indisciplinada y mal pagada, dirigida por el presidente Mobutu. Ha ofrecido escasa resistencia a los rebeldes y se entrega al saqueo y al pillaje en los campos de refugiados.

El país está compuesto por unos 200 grupos étnicos, que luchan por los recursos y han visto amenazas sus tierras por la avalancha de refugiados procedentes de Ruanda.

- **Hutus procedentes del antiguo ejército ruandés:** Alrededor de 40.000 soldados del derrotado Gobierno hutu de Ruanda, autores del genocidio de 1994. Se ocultaron en los campos de refugiados de Zaire, donde se hicieron con el control, fueron alimentados por la ayuda internacional y rearmados sin que el Gobierno zaireño lo impidiera. En los combates contra los rebeldes de la Alianza utilizan a los refugiados como escudo humano.
- **Milicia de los interahamwe:** Despiadada y radical milicia hutu ruandesa cuyo nombre significa “los que matan juntos”, compuesta por aproximadamente 10.000 hombres y responsable del genocidio de más de medio millón de tutsis en 1994. Se les culpa de haber asesinado a cuatro religiosos maristas españoles en un campo de refugiados de Kivu Sur en octubre de 1996.
- **Milicia del Consejo Nacional por la Defensa de la Democracia (CNDD):** Guerrilla hutu de Burundi liderada por Leonard Nyangoma que combate contra la minoría tutsi que ostenta el poder en Burundi y contra los refugiados procedentes de Burundi asentados en Zaire. Hay indicios de que las derrotadas fuerzas armadas ruandesas colaboran con esta milicia.
- **Milicia de los Maji Maji Ingilima:** Milicia local zaireña radical, que lucha contra los *banyamulenge* y los *banyaruanda*.
- **División Especial Presidencial (DSP):** Guardia de élite al servicio de Mobutu. Al contrario que el ejército, está bien retribuida y preparada (fue instruida por militares israelíes). Ha protagonizado la represión ordenada por Mobutu contra la oposición en los últimos años.

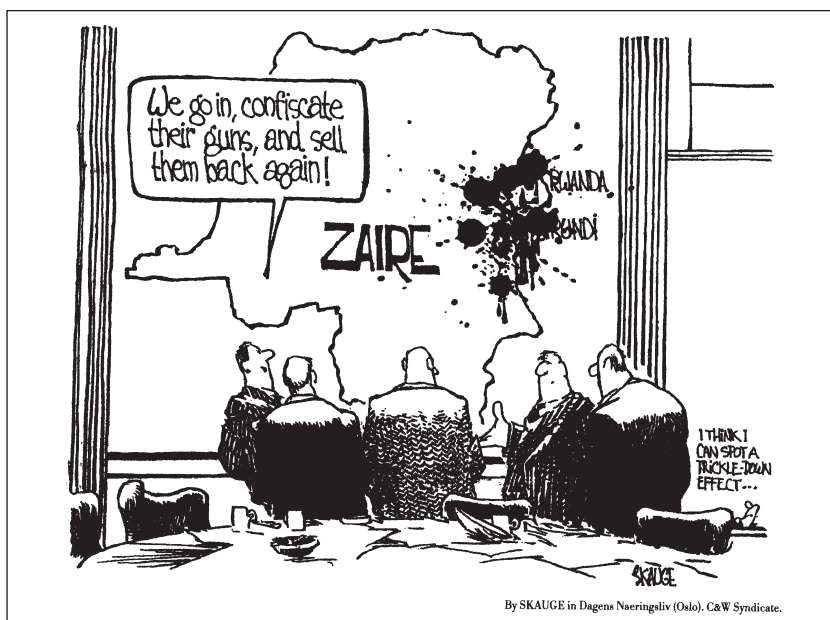
Además de estas fuerzas combatientes, el país está compuesto por unos 200 grupos étnicos, que luchan por los recursos y han visto amenazas sus tierras por la avalancha de refugiados procedentes de Ruanda. De hecho, la tribu local de los *bahundes* lucha contra hutus y tutsis ruandeses por el control de las tierras fértiles. A todo ello se añaden los celos de la población zaireña hacia los refugiados, por las provisiones que estos reciben de la ayuda humanitaria.

Desde que estalló el conflicto, el pillaje y los robos se han hecho habituales, principalmente por parte del ejército de Zaire. La complejidad del conflicto se acentúa a medida que se pretende dilucidar las motivaciones que empujan a unos y otros en su lucha. Pero es preciso partir de esta complejidad para cualquier respuesta política y humanitaria que se quiera elaborar.

Bibliografía básica

- Amnistía Internacional: *Informe 1996*, EDAI, Madrid, 1996.
- *Arming Rwanda: The arms trade and human rights abuses in the Rwandan War*, Human Rights Watch, New York, 1994.
- Bin Kakuru, Minani Bihuzo: “A country betrayed”, *African News Bulletin*, nº 217, enero 1995.
- Dallas Roland: “Pocket Africa”, *The Economist*, Londres, 1995.
- *El estado del mundo 1996: Anuario económico y geopolítico mundial*, Akal, Madrid, 1996.
- *Encyclopaedia Britannica 1996*.

- French, Howard: “East Kasai goes it alone”, *African News Bulletin*, n° 310, octubre 1996.
- *Guía del mundo 1996-1997: El mundo visto desde el Sur*, Instituto del Tercer Mundo (ITEM), Instituto de Estudios para Africa y América Latina (IEPALA), Madrid, 1996.
- *Informe sobre el desarrollo humano 1996*, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lacoste, Yves (dir.) et al.: *Dictionnaire de Géopolitique*, Flammarion, París, 1996
- *La situación de los refugiados en el mundo 1995*, Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- Nzongola-Ntalaja, Georges: “Zaire I: Moving Beyond Mobutu”, *Current History*, mayo 1994.
- Percival, Valerie and Homer-Dixon, Thomas, *Environmental Scarcity and Violent Conflict: The Case of Rwanda*, American Association for the Advancement of Science and University College, University of Toronto, 1995.
- *World Debt Tables 1996*, Banco Mundial, Washington, 1996.
- Zacarias, Agostinho: “Time to stop a genocide culture”, *The World Today*, noviembre 1996.
- *Zaire. Forced to flee: Violence against the tutsis in Zaire*, Human Rights Watch Africa, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l’Homme, Vol.8, n°2 (A), 1996.
- *Zaire: Lawlessness and insecurity in North and South-Kivu*, Amnistía Internacional, Londres, Noviembre 1996.
- *Financial Times*, *The Independent*, *International Herald Tribune*, *El Mundo*, *Le Monde*, *El País*.



“Entramos, confiscamos sus armas, y se las vendemos otra vez”. Publicado en *International Herald Tribune*, 22 de noviembre, 1996.

PABLO RUIZ

La necesidad de la prevención de conflictos

La violencia en la región de los Grandes Lagos ha causado indignación en la opinión pública occidental y ha obligado a las cancillerías occidentales a una búsqueda desesperada de soluciones. Sin embargo, ningún gobierno puede alegar ignorancia ante la crisis de un millón de refugiados. Esta venía siendo anunciada por agencias de Naciones Unidas y ONGs desde que hace dos años las milicias hutus tomaran el control de los campos de refugiados de Zaire. Es preciso que la comunidad internacional adopte una política de prevención de conflictos tanto para evitar las catástrofes humanitarias como para que, cuando estas se producen, las únicas opciones aparentemente posibles no sean intervenir o no militarmente.

Pablo Ruiz es Licenciado en Derecho y colaborador del CIP, y realiza su tesis doctoral sobre economía y conflictos en la Universidad Complutense de Madrid.

Hechos como los acontecidos en Ruanda en 1994 y en Burundi y Zaire en 1996 están haciendo de la región de los Grandes Lagos la piedra de toque de la capacidad de respuesta de la comunidad internacional. Los costes económicos y humanos de estas crisis son enormes y condicionarán el desarrollo de estos países durante décadas.¹ Por otra parte, el enfoque reactivo ante estas crisis, basado en el envío de ayuda humanitaria y fuerzas de mantenimiento de la paz, ha demostrado no resolver las cuestiones de fondo. Estas no pueden sustituir el compromiso político ni plantear un enfoque preventivo de los conflictos. Pero ¿Es posible la prevención de conflictos? ¿Qué experiencias existen al respecto?

Tras el fin de la guerra fría se ha producido un cambio en la tipología de los conflictos. Hoy son en su mayoría internos, y la población civil es un arma y víctima de las partes. Mientras en la segunda guerra mundial una de cada diez víctimas era civil, la proporción actual es la inversa.

¿Cuáles son las causas de estos nuevos conflictos? La respuesta, para poder prevenirlos, es motivo de una viva polémica. El carácter específico de cada conflicto hace difícil encontrar una única causa. Los analistas señalan factores internos,

¹ Un enfoque sugerente sobre los costes de los conflictos aparece en: Saferworld, *The True Cost of Conflict*, Michael Cranna, Londres, 1994.

La prevención de conflictos es una labor sorda, oscura y poco rentable en términos políticos.

étnicos, religiosos, socioeconómicos, culturales o militares, y externos como la injerencia extranjera, y de exclusión económica, entre otros.²

Alerta y acción

La idea de la prevenir los conflictos no es novedosa. Consiste, básicamente, en identificar sus focos potenciales y actuar cuando todavía es posible frenar la escalada de violencia. Este enfoque tuvo más difícil cabida en el mundo bipolar de la Guerra Fría. En el período actual las posibilidades para la prevención parecen mayores. En opinión del exsecretario general de la ONU Boutros Ghali la prevención de conflictos es imprescindible en el nuevo contexto internacional. Su Informe *Un Programa de Paz*³ supuso un impulso decisivo a las discusiones sobre la naturaleza, los instrumentos y el ámbito de acción de la prevención de conflictos.

Los enormes costes de los conflictos -incluso para Occidente- juegan en favor de la prevención. El gasto en ayuda humanitaria y en operaciones de mantenimiento de la paz no ha dejado de crecer en los últimos años. El presupuesto del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha pasado de 544 millones en 1990 a 1.300 millones en 1995. Pero la prevención de conflictos es una labor sorda, oscura y poco rentable en términos políticos.

La prevención de conflictos consta de dos fases, claramente diferenciadas: la alerta temprana (*early warning*) y la acción temprana (*early action*). La alerta temprana permite identificar las situaciones de crisis antes de la explosión del conflicto. Los centros especializados conocidos como sistemas de alerta temprana (SAT) tienen un origen militar. Su objetivo era la detección de movimientos de tropas a través de fronteras, o maniobras militares. Con una metodología similar han surgido otros SAT civiles, especializados en la predicción de desastres naturales y hambrunas. Para ello se sirven de diversos indicadores, como el consumo de alimentos, los precios, o la producción.

Lamentablemente, como señala el *Informe Mundial Sobre Desastres de 1995*, "(se) evita cualquier contacto directo con la recolección de información que tenga propósitos de inteligencia política". En otras palabras, dichos centros no están preparados para la predicción de conflictos armados.⁴ Existen, sin embargo, algunos experimentos de SAT políticos en el seno de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y de la Organización para la Unidad Africana (OUA), aunque no disponen de medios políticos ni económicos para efectuar su labor. También las Naciones Unidas, pese a no contar de un centro específico, realizan un seguimiento político con una orientación semejante.

² Ver los ensayos de Dan Smith, Ignacio Ramonet, José María Tortosa y otros autores en *Papeles de Cuestiones Internacionales* Nº 52. También Alberto Piris, "Apuntes para una clasificación de los conflictos", en Mariano Aguirre (Ed.), *Raíces de los conflictos armados. Anuario del CIP 1996*, Icaria/CIP, Barcelona, 1996, pp. 21-40.

³ Boutros Boutros-Ghali, *Un Programa de Paz: Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Naciones Unidas. Nueva York, 1992

⁴ *Informe Mundial sobre Desastres 1995*, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, 1995.

La labor de los SAT debería en el futuro verse completada con redes internacionales formadas por organizaciones no gubernamentales (ONGs) y por los medios de comunicación que permitiesen sacar a la luz situaciones de grave riesgo de conflicto.⁵ Un ejemplo de la utilidad de estas redes de alerta temprana lo tenemos en una investigación de Sen, que muestra como aquellos países donde ha habido un margen para la libertad de expresión se han visto mucho menos afectados por las hambrunas que aquellos donde ésta no existía.⁶

Los SAT políticos deben enriquecerse con las experiencias de los SAT existentes, tanto técnicas como políticas. El alto grado de perfeccionamiento alcanzado en la predicción de hambrunas, por ejemplo, no ha sido bien aprovechado por las instancias responsables de dar soluciones a esas crisis. De modo que la primera lección es que la alerta temprana resulta una condición necesaria pero no suficiente para prevenir los conflictos. Sería conveniente establecer canales fluidos de comunicación entre los SAT políticos y los centros de decisión políticos.

En este sentido es importante destacar las recientes propuestas “preventivas” de algunos estados en materia de alerta temprana. En el seno de la Unión Europea han surgido diversas iniciativas. El Parlamento Europeo ha lanzado una sugerente propuesta para la creación de un “Centro de análisis para la prevención activa de las crisis” y la Comisión de la UE ha elaborado un interesante documento de reflexión sobre el tema. Asimismo, existe una iniciativa francesa similar en el marco de la nueva Asociación Euro-Mediterránea. Por otra parte, la Agencia de Cooperación de EE.UU. (USAID) ha incluido este área entre sus prioridades y elabora frecuentes informes (como en el caso de Burundi).

Tales propuestas se hallan en estado embrionario y aún no está muy clara su conexión con la segunda fase, la acción temprana. Una vez que los SAT disparan la alarma en un punto del planeta ¿Qué hacer para evitar el estallido del conflicto? ¿Cuáles son los instrumentos de la acción temprana?

La acción temprana se refiere, fundamentalmente, al conjunto de medidas de diplomacia preventiva que configuran el ámbito político de la prevención de conflictos. Algunos autores, como Stedman,⁷ entienden que sólo hay dos escenarios para la diplomacia preventiva: uno, en el que basta una diplomacia suave –hablar y poco más– y otro donde las partes, amparándose en la soberanía nacional, se niegan a dialogar, en cuyo caso debería existir una fuerza internacional capaz de intervenir para restaurar la paz. Lund entiende que existe todo un abanico de medidas preventivas entre ambos extremos.⁸

La prevención de conflictos es algo más que diplomacia preventiva. Esta puede resultar exitosa y evitar un conflicto de forma puntual. Sin embargo, si las raíces

⁵ Fisas, Viçenc, *El desafío de las naciones Unidas ante el mundo en crisis*, Icaria, 1994.

⁶ Amartya Sen, “¿Puede la democracia impedir las hambrunas?”, *Claves de la razón práctica*, N° 28, diciembre 1992, pp. 2-9.

⁷ John Stedman, “Alchemy for a New World Order. Overselling Preventive Diplomacy”, *Foreign Affairs*, May/June, 1995, pp.14-20.

⁸ Una visión actualizada de la prevención de conflictos en Michael S. Lund, *Preventing Violent Conflicts: a Strategy for Preventive Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1996.

La adopción de sanciones financieras a los gobernantes (embargo de cuentas y propiedades inmobiliarias, por ejemplo) no dañan a la población de estos países y constituyen un medio de presión raramente utilizado.

del conflicto siguen presentes, éste acabará por reavivarse en algún momento (como ocurre en Haití).⁹ Es importante un enfoque integral de *desarrollo preventivo* que aporte soluciones a los problemas de fondo.

Una tipología de medidas preventivas

Entre las principales medidas de acción temprana se encuentran:

a) *Las sanciones políticas, diplomáticas, comerciales y financieras (o la amenaza de utilizarlas).*

Las sanciones comerciales son las más controvertidas. El embargo comercial a Irak ha puesto en entredicho la legitimidad moral de estas sanciones. UNICEF ha responsabilizado al embargo del fallecimiento de 500.000 niños. En otros casos, como en Serbia, el aislamiento internacional ha podido facilitar la transición a la paz. Las sanciones deberían tener carácter selectivo y ser objeto de un seguimiento permanente. De lo contrario, lejos de prevenir, se fomentan estados de crisis.

La adopción de sanciones financieras a los gobernantes (embargo de cuentas y propiedades inmobiliarias, por ejemplo) no dañan a la población de estos países y constituyen un medio de presión raramente utilizado. Asimismo, las sanciones políticas y diplomáticas (denegación de visados, retirada de la representación diplomática, prohibición de participar en competiciones deportivas internacionales, entre otras) pueden resultar elementos de presión nada desdeñables, como en el caso de Sudáfrica.

Otra sanción netamente preventiva es la suspensión de la venta de armas en los focos potenciales de conflicto. Nadie duda de la conveniencia de esta medida, pero pocos países la practican. El embargo de armas acordado por la Unión Europea a Nigeria es un ejemplo de los intereses que rodean este comercio (se respetan los contratos anteriores al embargo).

Una modalidad polémica de estas sanciones es la condicionalidad de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Los donantes subordinan la ayuda a los países en desarrollo al respeto de sus gobiernos a los derechos humanos. Esta cláusula tiene efectos disuasorios (muchos países africanos han iniciado la transición democrática en los años 90) y por tanto, un carácter preventivo. El problema radica en que no siempre se aplica con criterios uniformes, como es evidente en el diferente rasero que se utiliza con Cuba y China. Además, cuando un país se halla sumido en un colapso político y económico la suspensión de la ayuda, en lugar de prevenir el conflicto, puede atizarlo.

La condicionalidad positiva, que premia a aquellos países que hayan hecho esfuerzos en la buena dirección frente a aquellos donde la situación ha registrado una involución, plantea problemas similares. Por todo ello, la condicionalidad puede ser un elemento de presión eficaz en el marco de la diplomacia preventiva pero, al igual que el resto de las sanciones, debe ser utilizada con cautela.

⁹ Ver Patrick Costello y José A. Sanahuja, "Haití: los desafíos de la reconstrucción", *Informe N°1*, Observatorio de Conflictos del CIP, CIP, Madrid, 1996.

b) Las medidas que suponen la intervención de un contingente militar.

El despliegue preventivo de fuerzas americanas y noruegas en la frontera de Macedonia, por ejemplo, evitó la extensión del conflicto a esta república. En esa línea, las zonas desmilitarizadas (Corea del Norte, Irak) tienen como función evitar las escaramuzas bélicas, aunque, en la práctica, su legitimidad es muy discutible. Otra actividad preventiva es el establecimiento de corredores humanitarios, como el implementado por la Operación Turquesa en Ruanda. Este despliegue es interesante en su definición, aunque en la práctica esta operación no fuese un modelo a seguir.

Otra medida que requiere la movilización de tropas es el establecimiento de la paz, es decir, el uso de la fuerza militar para frenar las hostilidades o para resguardar la paz. Un ejemplo de la intervención de EE.UU. en Somalia en 1993. Otro más reciente lo encontramos en la intervención en Haití para restaurar un régimen democrático.¹⁰

c) Las iniciativas políticas que no implican sanciones ni intervenciones militares al país en riesgo de conflicto.

En este grupo se inscriben, en primer lugar, la mediación y resolución de conflictos (buenos oficios, arbitraje etc.), ámbito natural de la diplomacia preventiva. Las Naciones Unidas han jugado estas funciones en el proceso de paz en El Salvador o en Guatemala. Sin embargo, su papel preventivo se ve limitado porque su mandato no comprende los conflictos internos. Asimismo, existen ejemplos de iniciativas particulares de algunos estados: la mediación de Noruega entre judíos y árabes, la intercesión de EE.UU. en el contencioso entre Turquía y Grecia o en el conflicto yugoslavo, las visitas de Jimmy Carter en diferentes escenarios de tensión. Para ser eficaces, tales iniciativas deben contar con el suficiente respaldo internacional, lo que no siempre es el caso. En cuanto al arbitraje, la Corte Internacional de Justicia podría jugar un papel más relevante que en el pasado.

En segundo lugar figura la investigación de los hechos (situación político-económica, violación de los derechos humanos). Tanto los estados como los organismos internacionales envían observadores o comisiones de investigación a zonas de tensión. El centro para la protección de minorías de la OSCE o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) envían expertos para supervisar la situación de los derechos humanos en numerosos países. En el conflicto de Ruanda, algunas ONGs británicas, ante la pasividad internacional, llegaron a financiar el envío de observadores de la ONU.

En tercer lugar aparecen las misiones de fomento de la confianza, tales como el intercambio de misiones militares y la formación de centros regionales de reducción de riesgos.

¹⁰ Ver Informe de Haití. Observatorio de Conflictos. Centro de Investigaciones para la Paz. 1996

La vertiente económica de la prevención implica a los países donantes en la búsqueda de soluciones a largo plazo de las raíces del conflicto.

d) *Conferencias regionales.*

Estas conferencias agrupan no sólo al país afectado sino a los países vecinos. Pueden tener tanto una vocación temporal, para resolver una cuestión puntual, como dinámica, a través de un foro de seguridad. Entre las primeras cabe destacar el pacto de estabilidad en Europa, compuesto por una red de acuerdos bilaterales de respeto de las minorías y de los derechos humanos. Otro foro importante son las reuniones de diplomacia preventiva de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN), que agrupa no sólo a los países miembros, sino a otros interesados en la seguridad de la zona. En estas reuniones, posteriores a las de la ASEAN, se discuten todos los puntos conflictivos de la agenda regional.

Este marco es el ideal para abordar las cuestiones relativas al “desarrollo preventivo”. La vertiente económica de la prevención implica a los países donantes en la búsqueda de soluciones a largo plazo de las raíces del conflicto. Estas medidas deben abordar la política de cooperación al desarrollo, el alivio de la deuda, la reducción de la pobreza y de la inseguridad alimentaria, etc. Es decir, todas aquellas cuestiones que garanticen un desarrollo duradero y alejen el riesgo de conflicto. No existe ninguna experiencia plenamente representativa, aunque sí esfuerzos de reconstrucción económica tras el conflicto como las Conferencias Económicas sobre Oriente Próximo, los Acuerdos de Dayton (para la ex-Yugoslavia) o el diálogo de San José entre la UE y América Central.

e) *Medidas de fortalecimiento institucional.*

En muchos países, especialmente aquellos que heredan un monopolio étnico del poder, la reforma institucional resulta indispensable. Medidas como la mejora de la justicia o la constitución de fuerzas armadas y de seguridad mixtas son vitales para garantizar cierta estabilidad. La reforma institucional en Haití, aún inconclusa, tras la restauración del régimen democrático es una muestra de ello.

Junto a estas medidas gubernamentales, existen otra serie de operaciones preventivas desempeñadas por ONGs y agencias de Naciones Unidas. La educación para la tolerancia, por ejemplo, es vital en un contexto de exacerbación del odio tribal. Frente a las radios del odio, que incitan a la violencia étnica, ya existen algunas radios de paz y tolerancia en campos de refugiados y zonas de alta tensión.

Por otra parte, las ONG pueden desarrollar una labor interesante en actividades como el control del desarrollo de las instituciones y la generación de alternativas políticas en países en transición. También en el plano de la diplomacia preventiva, como la asesoría en materia constitucional o la mediación entre partes enfrentadas (como las que realiza International Alert en algunos países).

Frente a la tragedia en África Central el principal interrogante es si la comunidad internacional, incluyendo a los actores en conflicto y a los estados con influencia desde fuera, está realmente interesada en aplicar medidas de prevención. Existe cierta disposición para evitar tragedias como ésta. Pero es necesario un esfuerzo político y económico mucho mayor para poder prevenirlas. Las medidas preventivas no garantizan el éxito, pero vale la pena

SANDRA GIL

Timor Oriental: la tragedia ignorada

La resonancia alcanzada por el Premio Nobel de la Paz, otorgado este año al obispo Ximenes Belo y a José Ramos Horta, dos representantes de la lucha por la independencia del pueblo de Timor Oriental, ha puesto el acento en la persistencia de una tragedia ignorada, en general, por la comunidad internacional. En el conflicto de Timor convergen tres elementos claves: la falta de un criterio unificador en la aplicación del Derecho Internacional Público; la existencia de un Estado imperialista en la región, como es Indonesia; y la problemática del derecho de autodeterminación, puesta en escena de forma violenta en los diversos enfrentamientos que sacuden este fin de siglo.

Sandra Gil es socióloga y documentalista del CIP. Observatorio de Conflictos.

Situado al norte de Australia y al sur de Indonesia, Timor Oriental ocupa la parte este de la isla de Timor, con un territorio de casi 19.000 km².¹ En 1975 su población, de origen malasio, melanesio y polinesio, era de 700.000 habitantes. Diez años después, la cifra había descendido hasta los 500.000. La influencia de la iglesia católica, debida a la presencia de misioneros portugueses desde mediados el siglo XVI, ha hecho del pueblo de Timor el único con creencias católicas en una región mayoritariamente musulmana.²

Portugal ejerció su dominio como potencia colonial hasta 1974, fecha en la que, con la Revolución de los Claveles y la consiguiente caída del régimen de Lisboa, se inauguró el proceso de descolonización. Estos cambios modificaron notablemente el panorama político de Timor y promovieron la conformación de tres agrupaciones políticas:

– la Unión Democrática Timorese (UDT), constituida por la pequeña burguesía local y vinculada al antiguo régimen, que se inclinaba por el establecimiento de una federación con Portugal;

¹ James Dunn, “¿What Happened in East Timor?”, *Timor: Twenty Years On*, The Spokesman 62, Nottingham, 1995.

² “En 1975, unos 200.000 timorenses eran católicos; hoy, a pesar del descenso de población provocado por la represión indonesia, su número es de 250.000”. Juan Pardo, “EE.UU., Indonesia y la dominación de Timor Este”, en *Estados Unidos y los Conflictos Internacionales*, IEPALA, Madrid, 1985. p. 196.

- la Asociación Social Demócrata de Timor (ASDT), que se convertiría en el Frente Revolucionario de Timor del Este Independiente (FRETILIN), con una amplia base popular y favorable a la independencia;
- la Asociación Popular Democrática de Timor (APODETI), financiada por los servicios de inteligencia indonesios, que contaba con el apoyo minoritario de la comunidad musulmana y proponía la anexión a Indonesia.

En poco tiempo, el FRETILIN ganó influencia entre la mayoría del pueblo *maubere* (timorense) y, debido a su firmeza en la reivindicación de la independencia y al impulso de una campaña de alfabetización y de programas de salud y de agricultura, obtuvo el 55% de los votos en las elecciones de julio de 1975. Con la campaña agrícola impulsada por el FRETILIN ese mismo año se habían reorganizado redes de intercambio y distribución de alimentos tan eficaces que, a mediados de noviembre, se pudo exportar la primera cosecha de café.³

La UDT, instigada por Indonesia, intentó un golpe de Estado que llevó a una breve guerra civil en la que murieron entre 2.000 y 3.000 personas.⁴ El enfrentamiento culminó con el triunfo del FRETILIN y el abandono de la isla por parte de la administración portuguesa. Con la excusa del golpe, Indonesia incrementó la presencia de sus fuerzas en la frontera occidental de Timor, incursionando en pueblos fronterizos como Batugade y Balibo. Durante estos ataques, el Ejército indonesio asesinó a cinco periodistas australianos y disfrazó los hechos como producto de una supuesta reactivación de la guerra civil. Ante el vacío de poder existente y el hostigamiento creciente por parte de Indonesia, en noviembre de 1975 el FRETILIN proclamó la independencia de forma unilateral, con el objeto de lograr el respaldo internacional.

La base popular sobre la que se levantaba el poder del Frente fue perfilando la posibilidad de consolidar un modelo económico y político no alineado con los intereses de EE.UU. en la zona. El 7 de diciembre, Indonesia invadió Timor Oriental con la excusa del mantenimiento del orden en la región y con el tácito acuerdo de Australia y EE.UU. En julio de 1976, Yakarta proclamó la anexión de Timor Oriental a su territorio.

Diez años antes, en octubre de 1965, un grupo de militares liderados por el general Suharto había tomado el poder en Indonesia. Un golpe de Estado había derrocado al Gobierno de Sukarno, apoyado por el Partido Comunista indonesio, que contaba con 3 millones de afiliados.

Sukarno había implementado un plan de desarrollo de corte nacionalista, para mejorar las condiciones de vida de uno de los pueblos más pobres del mundo. En 1965, el año en que aconteció el golpe, se había nacionalizado el petróleo, hasta entonces en poder de la transnacional anglo-holandesa Royal Dutch-Shell.

La violencia golpista dejó como saldo más de 700.000 muertos y 200.000 presos políticos, y el nombre de Yakarta, capital de Indonesia, se transformó en

³ Michael Cranna (ed.), "The East Timor Conflict", *The True Cost of Conflict*, Saferworld, Londres, 1994, pp. 3 y 4.

⁴ Noam Chomsky, *La segunda Guerra Fría. Crítica de la política exterior norteamericana, sus mitos y propaganda*, Crítica, Barcelona, 1984, p. 240.

metáfora de masacres y genocidios. El régimen de Suharto abrió el país a los capitales extranjeros y levantó las barreras arancelarias. En 1970, el petróleo volvió a estar en manos de las corporaciones extranjeras.

Desde entonces, Indonesia es para EE.UU. uno de sus principales aliados. La derrota de Vietnam, en 1975, afianzó esta alianza. Ante el fantasma del avance del comunismo y de la amenaza soviética, EE.UU. reformuló y reforzó su dispositivo estratégico en el Pacífico: “siguió manteniendo los pilares de Corea del Sur y Japón en el norte, y de Australia y Nueva Zelanda en el sur, reforzó los lazos con China y congeló las relaciones con Taiwán; y, en el Sudeste asiático, estableció un anillo en torno a Vietnam con los países de la ASEAN”.⁵

Este dispositivo tenía su fundamento en la teoría del efecto dominó, según la cual era necesario poner una barrera al avance comunista en la región para evitar que el resto de los países cayeran de forma progresiva bajo influencia soviética.

El costo de la invasión

La invasión indonesia de Timor fue brutal con el fin de aterrorizar a la población y anular su capacidad de resistencia. Dili, la capital de Timor Oriental, fue bombardeada y sólo el primer día de invasión fueron asesinadas de forma indiscriminada cientos de personas. Se produjeron fusilamientos masivos, violaciones de mujeres y niñas, profanación de cementerios, incendios, saqueos y robos. En algunos pueblos, todos los que sabían leer y escribir fueron masacrados; en otros, tan sólo se salvaron las mujeres.⁶ Se calcula que en los primeros dos meses de invasión fueron asesinados 60.000 timorenses. Desde entonces, casi un tercio de la población, más de 200.000 personas, ha sido exterminado por el Ejército indonesio.

El FRETILIN organizó la resistencia y, a pesar de la dura represión y la falta de aprovisionamiento externo, la lucha armada contó con el respaldo de gran parte de la población. Hasta principios de los años 80, la guerrilla controlaba algunos pueblos y centros administrativos.

El conflicto ha ocasionado también numerosas muertes por malnutrición y enfermedades curables como la tuberculosis, la malaria, la neumonía, las infecciones parasitarias y la anemia. En 1992, la mortalidad infantil llegaba al 160 por mil, mientras en el resto de Indonesia la cifra era del 68 por mil. Timor Oriental tiene además el nivel más bajo de escolarización de toda Indonesia. Los niños presentan grandes dificultades para seguir las clases, debido a la falta de concentración producto de la malnutrición. El Ejército indonesio ha asesinado a la mayor parte de los maestros timorenses que han intentado fortalecer el sistema educativo. Unas 400 escuelas fueron destruidas con la invasión. En 1990, sólo el 0,15% de los trabajadores de Timor había ido a la universidad y el 25% de ellos estaba desempleado.⁷

El Ejército indonesio ha asesinado a la mayor parte de los maestros timorenses que han intentado fortalecer el sistema educativo. Unas 400 escuelas fueron destruidas con la invasión.

⁵ Juan Pardo, “EE.UU., Indonesia y...”, p. 194. La ASEAN, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, fundada en 1967, estaba constituida, en ese momento, por Indonesia, Filipinas, Tailandia, Malasia y Singapur. Agrupaba a los países de la región bajo la influencia de EE.UU.

⁶ John Pilger, “Xanana’s solitary voice of dissent”, *The Guardian Weekly*, 10 de diciembre de 1995, p. 13.

⁷ Datos tomados de Michael Cranna, “The East Timor...”.

La reacción internacional

La dictadura indonesia no hubiera podido invadir Timor y desafiar todas las leyes internacionales sin el respaldo de algunos países occidentales, en particular de EE.UU.

En el contexto de la Guerra Fría y del fracaso de la guerra de Vietnam, la ASEAN era una pieza clave en la defensa de la hegemonía estadounidense en el Pacífico. Indonesia es el país de mayor extensión y con mejor ubicación estratégica de la Asociación. Todo el tráfico marítimo entre los océanos Índico y Pacífico pasa por alguno de sus cinco estrechos. Los submarinos nucleares estadounidenses que patrullan la zona utilizan dos de los estrechos más profundos, uno de los cuales, el de Ombai-Wetar, se abre paso entre las islas de la Sonda (Indonesia) y Timor. El tránsito de los submarinos, debido a su carácter secreto, se lleva a cabo sin ningún control por parte de las autoridades indonesias. Si se cerrara el paso por estas vías serían necesarios de ocho a diez días más de viaje para unir las bases de Guam y Diego García.

En el momento de la invasión, el 90% del equipamiento militar del Ejército indonesio era estadounidense y estaba sujeto a las cláusulas del acuerdo bilateral firmado en 1958, que limitaban su uso a operaciones exclusivamente defensivas.⁸ Pero el Gobierno estadounidense no sólo no impidió la agresión, sino que, posteriormente, incrementó el envío de armas y cuadruplicó la ayuda económica.⁹ En la actualidad, a pesar del embargo aprobado por el Senado sobre tanques y armas ligeras, la venta de armas por parte de las compañías estadounidenses continúa y la Administración de Clinton ha reautorizado el entrenamiento militar del Ejército indonesio.¹⁰

Por su parte, el Gobierno australiano, pese a la sensibilidad de su opinión pública hacia la causa timorena, fue el primer Estado que reconoció la soberanía de Indonesia sobre Timor Oriental. Esta actitud se debió a la firma de un tratado bilateral, en diciembre de 1991, para la extracción conjunta de petróleo en aguas limítrofes entre Australia y Timor.¹¹ Ese mismo año el Gobierno australiano confirmó su posición al advertir que no brindaría su apoyo a posibles sanciones contra Indonesia.¹²

⁸ Michael Cranna, "The East Timor...", p. 200.

⁹ La venta de armas a Indonesia por parte de las compañías estadounidenses superaron los mil millones de dólares entre 1982 y 1984. Esas armas fueron utilizadas en la ofensiva contra el FRETILIN entre 1983 y 1984. Michael Cranna, "The East Timor...", p.19.

¹⁰ *Occupied East Timor. An Overview from Peace Project*, URL:<http://pubweb.acns.nwu.edu/fishe/Peace/ETimor.htm>.

¹¹ Este tratado ha sido impugnado por Portugal ante el Tribunal de la Haya y está pendiente de resolución.

¹² "A fines de 1991 se denunció en Portugal que Yakarta y Camberra firmaron un contrato con doce compañías para extraer unos mil millones de barriles de crudo en el mar de Timor. La lista de esas empresas está encabezada por la Royal Dutch Shell (capitales británicos y holandeses) y la estadounidense Chevron. Le siguen seis compañías australianas, la japonesa Nippon Oil y las transnacionales Phillips Petroleum, Marathon y Enterprise Oil Company". *La Guía del Mundo 1993-1994*, Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, 1992, p. 576.

La ONU nunca reconoció la anexión de Timor Oriental a Indonesia y aún lo considera bajo protección portuguesa, ya que el proceso de descolonización ha quedado pendiente. En estos 20 años se han elaborado una serie de resoluciones que, en la práctica, no han tenido ningún efecto. La cuestión de Timor no ha vuelto a figurar en la agenda del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de la ONU desde 1983. A partir de entonces, la defensa de los derechos humanos ha sido el núcleo del compromiso de este organismo con la problemática timorena.

En 1988, el FRETILIN y la UDT culminaron su proceso de acercamiento con la conformación del Consejo Nacional (CN). Esta unión ha sido decisiva para que Portugal pusiera en marcha una política exterior más sólida que se planteara como cuestión primordial la solución del conflicto en su antigua colonia. El Gobierno lusitano, que es el principal crítico de la política del régimen indonesio, instó a la UE, por entonces CEE, a cortar las relaciones comerciales con aquel país, con el que la Unión tiene un pacto de preferencia por su pertenencia a la ASEAN.

La UE mantiene una condena retórica pero sin acciones efectivas ante la existencia de fuertes intereses económicos relacionados con un mercado potencial de 190 millones de personas. El Grupo Intergubernamental para Indonesia (IGGI), organismo que nucleaba en 1965 a los países con mayores intereses económicos en este país, facilitó al régimen indonesio créditos a bajo interés, aumentando así su capacidad de obtener equipamiento militar y consolidando los lazos de cooperación entre el régimen de Suharto y la industria militar de los estados miembros, que son, al mismo tiempo, los principales vendedores de armas al ejército indonesio¹³.

El Reino Unido vendió 200 millones de dólares en armas a Indonesia entre 1988 y 1992 y más del doble en un solo negocio: la venta de 24 aviones de combate Hawk en noviembre de 1995. Los principales suministradores de armas al régimen indonesio durante los años 1988 y 1992 han sido, por orden de importancia, EE UU, Holanda (341 millones de dólares), Reino Unido y Alemania (156 millones de dólares).¹⁴

Ramos Horta, uno de los distinguidos con el Premio Nobel, declaró en 1986 que los gobiernos occidentales no estaban en absoluto interesados en impulsar un referéndum por la autodeterminación de Timor Oriental, ya que éste perturbaría los intereses del régimen indonesio y de muchos países del IGGI.¹⁵

Masacres y desapariciones

José Gusmao, conocido como Xanana, comandante del FALANTIL (Fuerzas del Frente Nacional de Liberación de Timor Este) y símbolo de la resistencia del pue-

*La ONU
nunca
reconoció la
anexión de
Timor
Oriental a
Indonesia y
aún lo
considera
bajo
protección
portuguesa,
ya que el
proceso de
descoloniza-
ción ha
quedado
pendiente.*

¹³ El Grupo Intergubernamental para Indonesia (IGGI) está formado por Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Suiza, EE.UU., el Banco Mundial y el Banco para el Desarrollo de Asia.

¹⁴ Campaign Against the Arm Trade, "Arming Genocide. The supply of British military equipment to Indonesia", *Timor: Twenty Years On*, pp. 76-83.

¹⁵ "The struggle in East Timor: an interview with José Ramos Horta", *Race & Class*, vol. XXVIII, nº1, verano de 1986, p.90.

El 90% de la población ha sido reinstalada y sólo el 20% de las aldeas ha permanecido en su ubicación original.

blo de Timor desde 1981, fue capturado por las fuerzas indonesias en las afueras de Dili, el 29 de Noviembre de 1992, y condenado a veinte años de cárcel.

Amnistía Internacional (AI) ha denunciado la sistemática violación de los derechos humanos por parte del Gobierno indonesio.¹⁶ En la masacre de Santa Cruz, perpetrada en la capital de Timor contra un centenar de jóvenes manifestantes desarmados, el 12 noviembre de 1991, AI calcula que 200 personas fueron asesinadas y otras 200 desaparecieron antes y después de la matanza. La mitad de las víctimas tenía menos de 21 años y la mayoría no superaba los 30. Las autoridades indonesias no han proporcionado ningún tipo de información sobre la suerte de todas estas personas, a pesar de que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU lo haya reclamado.

A lo largo de 1995, el régimen de Suharto ha continuado con las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones, las torturas y los encarcelamientos por razones políticas, como método primordial en la lucha contra el movimiento independentista de Timor. "Cientos de presuntos activistas políticos de Timor Oriental sufrieron hostigamientos y detenciones durante breves períodos. Se calcula que después de los disturbios que tuvieron lugar en septiembre y octubre en todo Timor Oriental, fueron detenidos hasta 200 activistas. La mayoría quedó en libertad, pero se pensaba que varias decenas seguían detenidos y serían procesados".¹⁷

Además, la libertad de expresión es inexistente, el ingreso de corresponsales extranjeros está muy limitado y las comunicaciones con el exterior están cortadas. Esto dificulta enormemente el acceso y la difusión de la información acerca de la realidad que vive el pueblo timorense.

La ocupación indonesia se ha centrado en dos frentes. Por un lado, ha desarrollado un fuerte mecanismo de control de la población y de los recursos económicos. Por otro, ha puesto en marcha políticas de integración con el fin de borrar la tradición cultural *maubere*.

Ambos objetivos han supuesto el despliegue de una masiva presencia militar y para-militar, una política de desplazamientos forzados y reinstalación de colonos indonesios en territorio timorense, el desplazamiento y reasentamiento de poblaciones como forma de contrarrestar el respaldo popular a la guerrilla, y la apropiación de las tierras, las producciones exportables y los circuitos comerciales.¹⁸ El 90% de la población ha sido reinstalada y sólo el 20% de las aldeas ha permanecido en su ubicación original. La construcción de nuevos poblados ha facilitado el control de sus habitantes.

Asimismo, se ha intentado forzar la integración de la población *maubere* a través de la negación de sus señas de identidad y de la imposición de la cultura dominante, incluidos su lengua y su sistema de valores. Se ha prohibido, igualmente, el uso público del portugués y se ha impuesto el indonesio en las escuelas.

¹⁶ Amnistía Internacional, Informe 1996, EDAI, Madrid, 1996 (pp. 210 a 213).

¹⁷ Amnistía..., p. 212.

¹⁸ El año pasado la población de Timor había comenzado a ser atacada por encapuchados ninjas, entrenados y financiados por las fuerzas de seguridad, en un intento de crear un clima de violencia entre el pueblo *maubere*. *International Herald Tribune*, 7 de febrero de 1995.

Pero todo este dispositivo ha fracasado en lo que se refiere a la neutralización de las reivindicaciones independentistas de la mayor parte de los timorenses. Para muchos observadores, ello se ha hecho evidente con el cambio de escenario de la lucha por la autodeterminación, que ha migrado del campo a la ciudad, y en el relevo de los viejos dirigentes por una generación de jóvenes que nacieron y crecieron bajo la ocupación. El denominado frente clandestino está formado por estudiantes, y los cuadros políticos y militares de la resistencia son reclutados entre la nueva generación. Esta situación permite aventurar que el régimen indonesio, después de veinte años de ocupación, ha perdido la batalla política.

La consolidación del Consejo Nacional como fuerza opositora al régimen ha llevado a una reestructuración interna del movimiento independentista. Xanana Gusmao fue confirmado como comandante en jefe del ejército de liberación que, desde entonces, ha dejado de tener un carácter partidista.

Un futuro negociado

En el plano internacional, la desintegración y la caída del bloque soviético, el proceso de democratización de los países del Este y las reformas económicas de los países comunistas de Asia son factores que parecen alentar la posibilidad de un proceso de paz en Timor Oriental.

Al mismo tiempo, el malestar de los trabajadores y la agitación estudiantil, así como los recurrentes actos de violencia contra los miembros de la comunidad china, son elementos que evidencian la tensión de la sociedad indonesia. Megawati Sukarnoputri, hija del presidente Sukarno, es la candidata con mayores posibilidades de desafiar el poder del actual Gobierno en las elecciones de 1998.¹⁹

Debido al desgaste del régimen de Suharto, las empresas interesadas en las riquezas de Timor han empezado a considerar que su futuro pasa por el diálogo con la guerrilla, en un proceso progresivo que muchos se empeñan en comparar con la paulatina decadencia del *apartheid* sufrida en su momento por el régimen sudafricano.

Desde hace varios años, el comandante Xanana defiende la idea de un proceso de diálogo con las autoridades indonesias, bajo los auspicios de la ONU y sin precondiciones, para explorar las distintas opciones que permitan alcanzar una solución negociada.²⁰

En esta línea, el Consejo Nacional ha elaborado un plan de paz dividido en tres fases. En la primera, que podría llevar dos años, Indonesia debería retirar sus tropas de Timor, liberar a todos los prisioneros y permitir el cumplimiento de los derechos humanos por parte de la ONU. Las conversaciones podrían comenzar entre Portugal e Indonesia con el auspicio de la ONU y en principio no se consideraría necesario que Timor participe directamente.

¹⁹ IISS, "Political Change in Indonesia", *Strategic Comments*, vol 2, nº6, International Institute for Strategic Studies, Londres, julio de 1996.

²⁰ José Ramos Horta "Timor Leste: perspectivar os caminhos a seguir", *Expresso*, Lisboa, 10-2-90. Ver también del mismo autor: "The Right to Self-Determination", en *Timor: Twenty Years On*, p.72. En este artículo puede encontrarse un desarrollo detallado del plan de paz que aquí se presenta resumido.

En la segunda, Timor alcanzaría la autonomía con una asamblea local elegida en unos comicios organizados por la ONU. Esta fase finalizaría en cinco años, pero podría extenderse por otros cinco más. El estatus del territorio sólo se decidiría al final del período de autonomía. Esto daría a Indonesia y a Timor el tiempo suficiente como para encontrar una forma de convivencia en la cual los intereses de Indonesia estuvieran garantizados. La totalidad del proceso culminaría con un referéndum por la autodeterminación, bajo la supervisión de Naciones Unidas.

Si bien ésta propuesta es rechazada de plano por el Gobierno de Indonesia, sí ha sido aprobada por Portugal, quien la ha presentado ante la ONU, y cuenta con el apoyo de algunas fuerzas políticas de dentro de EE.UU. y de la UE.

En este marco, quizás el gesto de Oslo en reconocimiento a la lucha del pueblo de Timor Oriental sirva para hacer reflexionar acerca de las frágiles bases sobre las que se sustentan los derechos universales, sepultados bajo la lógica mercantil, ante la evidencia de la complicidad de Occidente en uno de los mayores genocidios desde la II Guerra Mundial.

²¹ Extraído de una entrevista con José Ramos Horta, "Q & A: East Timor's Peace Proposals", *International Herald Tribune*, Londres, 20 de febrero de 1995.

RICARDO ANGOSO GARCIA

Un pueblo y siete estados: la minoría nacional húngara en Europa central

Con el desmembramiento del Imperio Austro-Húngaro al fin de la I Guerra Mundial, las antiguas posesiones del reino de Hungría fueron adjudicadas a los sucesores de Rumanía, Checoslovaquia y la primera versión de Yugoslavia. La población húngara ha sido, sin duda, la que más ha sufrido el impacto de las dos guerras mundiales. Actualmente, la población magiar está dividida entre siete estados; Eslovaquia, Rumanía, Serbia, Eslovenia, Croacia, la antigua URSS y la propia Hungría. En la Europa poscomunista, al discurso socialista le ha sucedido uno nacionalista y populista que imposibilita un debate sosegado y reflexivo sobre la construcción de sociedades multiculturales, multinacionales y plenamente democráticas.

Ricardo Angoso García es licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y periodista

El desmembramiento del Imperio Austro-Húngaro en los años 20 provocó un profundo cambio en el mapa político europeo. Las antiguas posesiones territoriales del reino de Hungría fueron adjudicadas, por decisión de los vencedores en la contienda bélica, a los estados sucesores de Rumanía, Checoslovaquia y la primera versión de Yugoslavia. Austria y Hungría quedaron reducidas a un territorio que no ha sufrido grandes variaciones desde ese momento histórico, y Checoslovaquia comprendería los territorios de Bohemia, Moravia, Silesia, Eslovaquia y Rutenia. Transilvania y el Banato fueron adjudicados a Rumanía; Galitzia y Lodomeria, a Polonia; Bucovina, a la extinta URSS; el Tirol e Istria, a Italia; y, finalmente, Eslovenia, Eslavonia, Croacia, Carniola, Bosnia-Herzegovina y la actual Voivodina quedaron integradas en lo que pasaría a denominarse como el "Reino de serbios, croa-

tas y eslovenos". En total, Hungría perdía las dos terceras partes de su territorio y uno de cada tres húngaros quedaba fuera de sus fronteras históricas.

Este reparto quedó ratificado tras el Tratado de Trianón (1920) y las potencias vencedoras en la I Guerra Mundial reconocieron a los nuevos estados como los herederos del viejo orden imperial. Sin embargo, este mapa no siempre coincidía con la composición étnica del territorio en cuestión. La inclusión de Croacia en la nueva Yugoslavia fue realizada con la oposición de algunos sectores de la sociedad croata, y otro tanto de lo mismo ocurrió en Eslovenia. Con respecto a Transilvania y el Banato, en el año 1910, había un equilibrio entre la población rumana y la población húngara y alemana, pero, sin embargo, fueron adjudicados a Rumanía sin que mediara ninguna consulta sobre tan espinosa cuestión. Algo similar ocurrió en Eslovaquia, Bucovina –donde la mayoría de la población pertenecía a las minorías judía, rutena y rumana– y Carniola –poblada mayoritariamente por italianos–, que fueron incluidas en estados cuya realidad política, cultural, religiosa y social poco tenía que ver con su etnoidentidad.

De esta forma, el nuevo Estado yugoslavo mostraba una profunda heterogeneidad que en un futuro próximo se iba a revelar como una fuente permanente de conflictos, en parte derivados de la inexistencia de un marco político y constitucional que recogiese el hecho multiétnico. Una heterogeneidad que implicaba una dualidad compleja: en la nueva Yugoslavia debían convivir aquellos territorios que provenían del antiguo imperio otomano, como Serbia, Montenegro, Kosovo y Macedonia, y aquellos otros, como Croacia, Eslovenia, Bosnia-Herzegovia y Voivodina, que acababan de desmembrarse del Imperio Austro-Húngaro. La disgregación de estos territorios, primero en los años 30 y, tras la experiencia titoísta, con mayor virulencia en los años 80, mostraba el fracaso político de las nuevas fronteras y experiencias estatales impuestas por los vencedores en las dos guerras mundiales.

Pero fue la población húngara la que más sufrió con ellas. Varios millones e húngaros quedaron fuera de sus fronteras y el conjunto de la población magiar resultó dividido entre siete estados: Eslovaquia, Rumanía, Serbia, Eslovenia, Croacia, la antigua URSS y la misma Hungría. En la actualidad, tras décadas de homogeneización forzosa impuesta por una ideología comunista de carácter uniformador, más de dos millones de húngaros viven en Rumanía, principalmente en el Banato y en Transilvania (superan el 8% en todo el país); unos 600.000 en Eslovaquia (más del 12%); otro medio millón en la antigua Yugoslavia (sobre todo en Voivodina, región bajo dominio serbio); y unos 200.000 en la Ucrania subcarpática. Este hecho llevó al difunto presidente húngaro Josef Antall a considerarse presidente de "quince millones de húngaros", lo que levantó las airadas protestas de sus vecinos rumanos y eslovacos.

Situación diferenciada

La situación de cada una de estas poblaciones húngaras es distinta en función del Estado en el que viven. No es comparable el marco autonómico que poseen en la región del Mura (Eslovenia), en donde son mayoría, con el marco constitucional y jurídico que se otorga a las minorías nacionales en Eslovaquia y Rumanía. En

este último país continúan las restricciones fundamentales heredadas del régimen anterior, no se ha restituido la “región autónoma húngara” que fue suprimida bajo el Gobierno de Ceaucescu (1968), y la Universidad Babes Bolyai de Kolozsvár, clausurada también durante la era comunista, sigue cerrada. Aunque más preocupante es la situación en Voivodina, dada la cercanía de este territorio con Bosnia-Herzegovina y con los territorios ocupados por los serbios en Eslavonia, donde la minoría húngara y sus representantes esperan la creación de un marco constitucional multiétnico en Serbia que pueda solucionar sus contenciosos con el Gobierno de Belgrado, algo todavía lejano. Por ahora, miles de jóvenes húngaros de esta región, ante el temor en ser reclutados por las autoridades serbias, han huido hacia la vecina Hungría.

En la mayoría de estos casos no existe consenso sobre el marco político y constitucional que debe compatibilizar el hecho multiétnico con las nuevas instituciones democráticas. No hay acuerdo entre las fuerzas políticas que representan a las minorías y entre las que representan a la mayoría nacional. Esto ha sido evidente en Eslovaquia, Rumanía y Serbia, donde la fuerzas húngaras han solicitado el voto negativo en las respectivas consultas constitucionales celebradas. Las nuevas cartas magnas no han recogido el hecho plurinacional y no han transformado el cuadro jurídico-político anterior que definía las relaciones entre la mayoría dominante y las minorías nacionales. Ahí radica la raíz del conflicto en Eslovaqui, Transilvania y Voivodina.

En los tres casos, la difusión y enraizamiento de un discurso nacionalista de corte étnico que tiende a minimizar el hecho diferencial y a presentar a las minorías como irredentistas y revisionistas, imposibilita el debate y la introducción de algunas reformas tendentes a aminorar las tensiones interétnicas. Bastaría recordar a las autoridades de estos países, como con un 6% de población sueca, Finlandia es un país bilingüe y en donde la población sueca goza de todos los derechos reconocidos constitucionalmente a la población finesa. Experiencias políticas de este tipo son todavía impensables. En la Europa poscomunista, al discurso socialista le ha sucedido uno nacionalista y populista que imposibilita un debate sosegado y reflexivo sobre la construcción de sociedades multiculturales, multinacionales y, por ende, plenamente democráticas.

Situación de la minoría húngara en Eslovaquia

La Checoslovaquia creada tras la Gran Guerra era plurinacional: el 40% de su población estaba integrado distintas minorías pero, sobre todo, predominaban las poblaciones húngara y alemana. Sin embargo, el nuevo Estado donde convivían las naciones checa y eslovaca no reconocía este hecho diferencial. En la redacción de la primera Constitución checoslovaca, en los años 20, la Asamblea que votó la Carta magna y que sentó las bases de la legislación concerniente al uso de la lengua no había ni un solo representante de las minorías nacionales.

Como señala Henry Bogdan, cuando las minorías nacionales pudieron participar en las elecciones, su representación parlamentaria fue disminuida gracias a una hábil redistribución de los circunscripciones electorales. En Praga, ciudad checa en un 90%, un diputado representaba a cerca de 38.000 electores; en Karlsbad

*Las nuevas
cartas
magnas no
han recogido
el hecho
plurinacional
y no han
transformado
el cuadro
jurídico-
político
anterior que
definía las
relaciones
entre la
mayoría
dominante y
las minorías
nacionales.*

*a partir de
1945, varios
miles de
húngaros son
expulsados
desde
Checoslova-
quia hacia
Hungría.*

(Karlovy-Vary), ciudad germanoparlante en un 95%, un diputado representaba a 47.000. En Eslovaquia, la desigualdad del tratamiento era aún más notoria: en Ersekujvar (Nové Zmky), ciudad húngara en un 90%, un diputado representaba más de 53.000 electores, y en Ungvar (Ujgorod), ciudad húngaro-rutena, ¡representaba a más de 63.000!.

Esta injusta ley electoral vino acompañada de otras medidas adicionales: la utilización exclusiva del checo en los actos administrativos y en la enseñanza. Estas dos cuestiones provocaron la protesta de los representantes de la minoría húngara que solicitaban poder utilizar su lengua materna junto con el checo. Fruto de ese malestar los partidos de la minoría húngara elevaron sus protestas hasta la Sociedad de Naciones, que en aquellos años recibía numerosas quejas sobre la situación de las minorías. Desgraciadamente, la II Guerra Mundial provocó la primera ruptura del Estado que compartían los checos y los eslovacos: la independencia de Eslovaquia fue proclamada, con apoyo alemán, en 1939, y Bohemia y Moravia quedaron bajo el protectorado de la Alemania de Hitler. Checoslovaquia había dejado de existir.

Estos hechos, y la presencia de tropas alemanas en territorio checo, determinaron que, en el protectorado checo controlado por los nazis, la minoría alemana ocupara las más altas responsabilidades, lo que le sirvió para ganarse los odios de la población checa tras el fin de la contienda. En lo que respecta a Eslovaquia, el régimen fascista de Monseñor Tiso, apoyado por una parte importante de la población, practicó una política de segregación racial con respecto a la población checa que vivía en su territorio y un buen número de ciudadanos de esta etnia fueron expulsados hacia Bohemia-Moravia o internados en campos de concentración. También fueron adoptadas varias medidas antisemitas: la nueva legislación eslovaca sólo permitía un 4% de judíos en los cuadros administrativos y en las profesiones liberales. Por su parte, varios territorios eslovacos en los que había poblaciones húngaras fueron anexionados por Hungría durante la guerra.

En 1945 Alemania fue derrotada. Eslovaquia y buena parte de los países checos fueron ocupados por el Ejército Rojo. Las potencias vencedoras en la guerra, entre ellas Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y la URSS, consagraron nuevamente el Estado checoslovaco, en donde deberían convivir los pueblos checo y eslovaco bajo la égida soviética. A partir de 1945, varios miles de húngaros son expulsados desde Checoslovaquia hacia Hungría. Pero un acuerdo entre estos dos países, firmado en 1946, permitió el intercambio de unas 30.000 personas y consiguió frenar las primeras tensiones posbélicas entre los dos nuevos estados. Peor suerte que la población húngara tuvo la minoría alemana que, expulsada de las zonas donde vivía en Eslovaquia y en los países checos (sobre todo en territorio sudete), se instaló en una Alemania destruida y depauperada tras la derrota militar del nazismo.

Entre 1945 y 1948 varios destacados dirigentes de las minorías alemana y húngara fueron juzgados por su colaboración con el Estado fascista eslovaco, y el mismo Monseñor Tiso fue ejecutado en 1947. Entre 1948 y 1970, las minorías nacionales que vivían en Checoslovaquia participaron escasamente en la vida política y social del país. Agrupados en islotes compactos en Eslovaquia meridional a lo largo de la frontera húngara, los húngaros habían empezado a dar muestras de cierta revitalización cultural y social, y comenzaban constituir pequeñas

asociaciones culturales que serían el embrión de las futuras organizaciones políticas. Pero el régimen comunista checoslovaco no toleró estos síntomas de disidencia: varios intelectuales de origen húngaro fueron detenidos y algunas publicaciones en lengua magiar fueron prohibidas en 1982. La tensión aumentó a raíz del proyecto de desviar el Danubio al sudeste de Bratislava con miras a alimentar la central eléctrica prevista en Gabčíkovo. Estos planes fueron rechazados por los dirigentes húngaros eslovacos y por el Gobierno húngaro, que consideraba que el proyecto pretendía el desplazamiento de la población local, húngara en su mayoría, a otras regiones del país. En 1989, antes de los cambios políticos acaecidos en Checoslovaquia, el Gobierno de Budapest anunció su retirada del proyecto, pero las cosas no cambiaron demasiado para la minoría húngara.

Sin derecho a la propia lengua

En octubre de 1990 el Gobierno eslovaco adoptó una discriminatoria ley que hacía prevalecer el uso de la lengua mayoritaria en las instituciones en detrimento de las lenguas utilizadas por sus minorías nacionales y restringía el derecho a usar estas en ámbitos estrictamente privados. Algunos partidos democráticos checos, como el partido del presidente Havel, el Foro Cívico, protestaron ante esta medida. A estos hechos se refería la socióloga Carmen González: “También en Eslovaquia la discriminación contra la población magiar ha crecido a la par que su separación del País Checo. El Parlamento eslovaco aprobó en 1990 leyes restrictivas del uso del húngaro en público y el nacionalismo eslovaco comenzó en 1992 a fabricar una supuesta amenaza militar húngara, negada tanto por Budapest como por el aún entonces Gobierno federal de Praga. Hungría solicitó en 1992 la concesión de autonomía a las comarcas eslovacas pobladas mayoritariamente por magiares, demanda que fue rechazada por el Gobierno de Bratislava. A su vez, el líder nacionalista Vladimír Mečiar anunció que las fuerzas armadas del nuevo Estado se colocarían en su frontera con Hungría para defender el país de una eventual agresión”.

Tras la “revolución de terciopelo” checoslovaca, los cambios democráticos condujeron a una elecciones en las que los ultranacionalistas eslovacos ganaron ampliamente en Eslovaquia, lo que provocó, dada su escasa voluntad por preservar el Estado heredado, la partición de Checoslovaquia en dos estados Eslovaquia y la República Checa. Consumada ésta, en 1992, los líderes del partido que representa a la minoría húngara en Eslovaquia, Coexistencia, expresaron sus temores por el auge del movimiento ultranacionalista Movimiento por una Eslovaquia Democrática (HZDS), que, conducido por el ex comunista Vladimír Mečiar lideró el primer Ejecutivo eslovaco. En la actualidad, este grupo plantea abiertamente la autonomía administrativa de las zonas y localidades donde la población húngara es mayoría. Sin embargo, las principales fuerzas políticas eslovacas, entre ellas el partido de Mečiar y los ex comunistas de Izquierda Democrática, se oponen a la concesión de este estatuto. Tampoco las últimas elecciones generales, celebradas en octubre de 1994, ayudaron demasiado a desbloquear la situación; una nueva victoria del HZDS sirvió para la formación de un Gobierno de orientación nacionalista, en el que también participaba el Partido Nacionalista Eslovaco (SNS). En este contexto, el rechazo del principal partido de la minoría húngara, Coexistencia,

Entre 1920 y 1938 Rumanía no reconoció el hecho diferencial en su ordenamiento político y no permitió a las minorías nacionales la utilización de su lengua materna en los distintos ámbitos oficiales.

a la nueva Carta magna de Eslovaquia no sorprendió a nadie, toda vez que dicho texto no garantizaba los derechos esenciales de la minoría húngara y no se ajustaba a los cánones europeos sobre el trato a las minorías.

La reciente firma de un Tratado entre Hungría y Eslovaquia, destinado a limar las tensiones entre ambos países e inscrito dentro de lo que se denominaba el Pacto de Estabilidad, inspirado por Francia, ha constituido un evidente fracaso, pese a los deseos de la diplomacia magiar por resolver sus contenciosos con el vecino eslovaco. Durante los años 1994 y 1995 los ataques verbales del presidente Meciar hacia las minorías étnicas han continuado, y las relaciones entre el partido de la minoría magiar, Coexistencia y las fuerzas gubernamentales han empeorado tras ser aprobada una denominada ley "antisubversión" que pretende perseguir las "tendencias separatistas", en clara referencia a los líderes húngaros de Eslovaquia. Por su parte, la diplomacia de Budapest, tras la llegada al poder de los socialistas, se mantiene más cauta y reservada que la anterior Administración húngara del ex gobernante Foro Democrático Magiar (FDM), pero no por ello menos distante de Bratislava.

En suelo rumano

Entre 1920 y 1938 Rumanía no reconoció el hecho diferencial en su ordenamiento político y no permitió a las minorías nacionales la utilización de su lengua materna en los distintos ámbitos oficiales. En el año 1939 el Gobierno rumano decidió promulgar un decreto que regulaba la utilización de las lenguas nacionales (rumano, alemán y húngaro) en las instituciones. Como también había ocurrido en Checoslovaquia, la noticia llegó, cuando menos, demasiado tarde; Transilvania, la región donde casi el 50% de la población pertenecía a las minorías alemanas y húngara fue ocupada en virtud del Arbitraje de Viena por Hungría hasta el año 1944, año en que las fuerzas soviéticas invadieron Rumanía e impusieron el trazado anterior al conflicto bélico. Las fronteras fueron restablecidas y los acuerdos de Viena suspendidos, pero los odios entre ambas comunidades perduraron por mucho tiempo.

Terminada la guerra, varios miles de ciudadanos pertenecientes a las minorías húngara y alemana fueron expulsados, muchos de ellos juzgados por "colaboracionismo" y varios miles internados en campos de concentración. También, a partir del año 1952, se generalizaron las purgas dentro del Partido Comunista Rumano (PCR) y, curiosamente, muchos de los purgados eran de origen hebreo o húngaro. En efecto, el triunvirato Pauker-Luca-Georgescu, con todos sus partidos, fue eliminado de la dirección del partido tras un juicio digno del periodo estalinista.

Y así entre 1953 y 1965, bajo la dirección de Gheoghiu Dei como secretario general del PCR, se inauguró una época que Hery Bogdan denomina "nacional-comunista", que implicó la marginación de los cuadros altos y medios de origen no rumano en la administración y la dirección del partido.

Para la minoría húngara la situación empeoró tras los acontecimientos de 1956 en Hungría. Muchos miembros de esta etnia habían mostrado su simpatía hacia el movimiento reformista húngaro. El Gobierno rumano, consumada la ocupación soviética de Hungría, no toleró estas muestras de lo que consideraba hostilidad hacia su régimen y las persiguió implacablemente. En 1957, un año después

de la ocupación soviética de Hungría, el Gobierno rumano anunciaba que la Securitate había desarticulado dos organizaciones antisocialistas ilegales con ocho rumanos y seis húngaros entre los detenidos.

Elegido Nicolae Ceausescu, en 1965, las cosas no cambiaron demasiado con respecto a las minorías nacionales. E incluso empeoraron. En el año 1968 fue suprimida la región autónoma húngara, que desde el año 1960 se denominaba Provincia autónoma húngara de Mures, y en su lugar, fueron creados los consejos de las nacionalidades húngara, alemana, serbia y ucraniana, entes con un valor meramente nominal y dotados de escasas competencias. Durante los años 70 y 80 el recorte de las libertades fundamentales para la minoría húngara fue en aumento; a mediados de la pasada década a los magiares les estaba prohibido el uso de su lengua fuera de su vivienda privada y tenían prohibido ver los programas de la televisión húngara, que en Transilvania se captaban fácilmente.

“Progresivamente las autoridades rumanas fueron ahogando la vida cultural de esas minorías, cerrando una después de otra las escuelas, prohibiendo el uso del idioma húngaro en las administraciones y servicios públicos, aún en donde la población era exclusivamente magiar”, señala Bogdan. También esta política implicó el envío masivo de ciudadanos de origen rumano a los departamentos —equivalentes a nuestras provincias— poblados mayoritariamente por húngaros: Rirgu, Mures, Covasna y Harghita. Paralelamente a este proceso, miles de ciudadanos húngaros fueron dispersados por todo el país, para así equilibrar el predominio magiar en algunos departamentos transilvanos.

Al mismo tiempo, la presión policial, sobre todo protagonizada por la Securitate, se fue incrementando y la campaña de intimidación se extendió sobre todo a los sectores intelectuales húngaros. Amnistía Internacional denunció desde el año 1976 estos hechos, a través de sus informes anuales.

Desde esos años, muchas voces, sobre todo desde Hungría, se alzaron, contra lo que el escritor húngaro Gyula Illyés calificó de “etnocidio”. Y en Rumania, por oponerse a estos planes, a principios de 1982 eran arrestados el escritor Geza Szoecs, el filósofo Ara Kovacs y el profesor Karoly Toth, acusados todos ellos de haber colaborado con varias publicaciones clandestinas en lengua húngara (entre ellas la conocida Ellepont, *Contapunto*). Unos meses más tarde, el pastor de la iglesia reformada de Transilvania Iván Hadházy, activista en pro de los derechos humanos y de origen magiar, moría atropellado en un “accidente de tráfico” en el que estaba implicado un vehículo de la Securitate.

En estos años también la situación empeoró progresivamente para las minorías hebrea y alemana. Sin embargo, gracias a un acuerdo firmado por el Gobierno comunista con las autoridades de Alemania y de Israel, cientos de ciudadanos de estas minorías pudieron abandonar Rumanía, previo pago de una apreciable cantidad de dinero por parte de sus respectivos países de adopción (la RFA llegó a pagar unos 10.000 dólares por la salida de cada ciudadano de origen alemán procedente de Rumanía). También entre 1982 y 1988 unos 8.000 húngaros consiguieron abandonar Rumanía a través de la frontera húngaro-rumana de una forma ilegal, y se calcula que en 1992 vivían en Hungría unos 45.000 húngaros procedentes de Transilvania.

Fue una iniciativa del Gyulla Illyés la que realmente acabó complicando las relaciones entre la Rumanía de Ceausescu y la Hungría de Kadar. En 1982, el escritor dirigió una petición firmada por 60 personalidades del mundo de las letras y las artes magiares al primer ministro húngaro, Gyorgy Kazar, en la que la solicitaba que el Gobierno interviniese para frenar las arbitrariedades rumanas y la devastación del patrimonio cultural húngaro. Ante la presión de su opinión pública, el Gobierno magiar envió a dos miembros del Comité Central a negociar la situación creada con las autoridades de Bucarest, pero las negociaciones con Ceausescu fracasaron.

Tensión entre países socialistas

La tensión entre ambos países socialistas fue en aumento. Así las cosas, el Gobierno húngaro, ante el temor de que se desatase el primer conflicto bélico entre dos países socialistas, cedió en algunos aspectos ante las autoridades rumanas: en 1985 fue prohibida una obra de teatro de un autor húngaro procedente de Transilvania y que relataba las vejaciones que sufría la población magiar en esta región. La obra se titulaba *Un presagio sobre el Monte Harghita*.

Un año más tarde, tras las violentas manifestaciones contra el régimen de Ceaucescu en Brasov y Cluj Napoca, las relaciones entre las autoridades rumanas y la minoría húngara tomaron un giro diferente. La Securitate culpó a miembros de la minoría magiar de estar detrás de la organización de estas protestas y a Hungría de fomentarlas indirectamente. Como medida represiva, se aceleraron los planes para destruir cientos de aldeas húngaras y alemanas en Transilvania.

“La decisión rumana de conseguir la asimilación total de la población húngara, unos 2 millones de personas sobre una población de 20 millones en Rumanía, alcanzó un punto crítico con la elaboración en 1988 del Plan de sistematización de núcleos rurales, que se proponía arrasar 8.000 pueblos pequeños para concentrar a su población en agrocidades. Su área de aplicación prioritaria era Transilvania y el plan estaba claramente diseñado para acabar con cualquier resto físico de la cultura húngara en la zona”, explica la experta en Hungría Carmen González.

Como fruto lógico de esa política, el sistema educativo también sufrió algunas alteraciones destinadas a construir el conocimiento y estudio de la lengua húngara en todos los niveles educativos. Desde 1976 hasta 1986, el número de estudiantes en lengua húngara pasó de 171.000 a 60.000.

Esta situación fue tratada en Viena, a petición de Hungría, en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), en la sesión del 19 de abril de 1988. También el Parlamento húngaro deploró la situación de las minorías nacionales en Transilvania unos meses más tarde. Como respuesta, el Gobierno de Ceaucescu ordenó el cierre del consulado húngaro en Cluj Napoca, que todavía no se ha reabierto; se reafirmó en el de la Universidad Bolyai, uno de los centros históricos de la cultura húngara en Transilvania cerrado en la década de los 50; expulsó a varios diplomáticos húngaros y condenó en un comunicado las “conductas revisionistas” de su aliado húngaro –los dos eran miembros del Pacto de Varsovia–. Finalmente, en agosto de 1988, una entrevista de última hora en la ciudad rumana de Arad entre Ceaucescu y el jefe del partido comunista húngaro, Grosz, terminó en un total fracaso. Era el primer enfrentamiento entre dos estados socialistas vecinos por la cuestión de las minorías nacionales.

Tras los acontecimientos de diciembre de 1989, que pusieron fin a la larga dictadura personal de Nicolae Ceaucescu, los conflictos étnicos en Rumanía, lejos de solucionarse, cobraron una vigorosa actualidad, rompiendo el tradicional hermanamiento que había habido entre ambas comunidades en el periodo final de lucha contra el régimen. No hay que olvidar que fue un pastor protestante de origen húngaro –en un país ortodoxo y de mayoría rumana–, Laszlo Tökes, el detonante de las protestas que en diciembre de 1989 abrieron el camino para el cambio político.

Más tarde, en los confusos meses de 1990, tras un breve momento en que las relaciones entre Hungría y Rumanía habían mejorado, la salida del partido de la minoría magiar –la Unión Democrática de los Magiares de Rumanía (UDMR)– de los órganos provisionales de Gobierno provocó un nuevo enfriamiento en las relaciones interétnicas. La ruptura entre el partido de la minoría húngara y el Ejecutivo rumano vino propiciada, en parte, por el incumplimiento sucesivo de todas las promesas ofrecidas por el Gobierno de Bucarest tras la caída de Ceaucescu. Las autoridades rumanas habían prometido reabrir la Universidad Babes Bolyai y la separación de las secciones húngaras y rumanas en las escuelas.

La minoría húngara comenzó entonces una serie de manifestaciones en demanda de sus derechos y para exigir cambios en el ordenamiento jurídico rumano y el sistema educativo. Esta campaña, no exenta de tensiones y enfrentamientos físicos en Cluj, culminaría con una gran marcha de 40.000 jóvenes en Târgu Mures, en donde quedaría demostrada la fragilidad del hermanamiento húngaro-rumano acaecido al caer Ceaucescu. En dicha ciudad, grupos radicales rumanos, convocados por la organización ultranacionalista Vatra Romaneasca (Cuna Rumana), se enfrentaron abiertamente con activistas húngaros en un confuso y oscuro episodio nunca aclarado. Esto ocurría unos meses antes de las primeras elecciones generales rumanas y evidenciaba que el problema étnico prodría degenerar en Rumanía en un conflicto de incalculables consecuencias durante la transición política.

Las elecciones de 1990 significaron el triunfo del partido que había recogido intactos los activos del Partido Comunista Rumano (PCR), el Frente de Salvación Nacional (FSN), y la derrota contundente de la oposición democrática, agrupada en torno a los denominados partidos históricos, el Partido Nacional Liberal (PNL) y el Partido Nacional Campesino (PNC). Por su parte, el partido que representaba a la minoría húngara, la Unión Democrática de los Magiares de Rumanía (UDMR), consiguió colocarse en una segunda posición nacional, superando el 7% de los votos e imponiéndose al resto de las formaciones políticas en los dos distritos en donde es mayoría la minoría húngara (Covasna y Harghita).

En 1991 fue aprobada la nueva Constitución rumana por el Parlamento. El partido que representa a la minoría húngara, la UDMR, y los partidos de la oposición democrática solicitaron el voto negativo en la consulta constitucional. No obstante, la nueva Carta magna fue aprobada con tan sólo el voto negativo de dos de los 40 departamentos rumanos; significativamente los dos donde la población húngara es mayoría.

Las primeras elecciones locales acentuaron las tensiones entre rumanos y húngaros. La elección del ultranacionalista Gheorghe Funar, del Partido de Unidad Nacional Rumana (PUNR), en la ciudad de Cluj Napoca, en el corazón de

*El año 1993
terminó con la
retirada de
las dos
fuerzas más
representativas
de las
minorías
étnicas
rumanas del
Consejo para
las Minorías
Nacionales,
un ente
meramente
consultivo.*

Transilvania, provocó las protestas de la minoría húngara. Varias medidas antihúngaras fueron decretadas en esta ciudad y algunas asociaciones culturales magiares vieron prohibidas sus actividades. La UDMR ganó en aquellas localidades en donde la minoría húngara es mayoritaria, sobre todo, en los distritos de Bihor, Covasna, Harghita, Oradea, Târgu Mures y Timisoara). De esta forma, el tradicional juego político entre los partidos más inmovilistas —el Frente Democrático de Salvación Nacional (ahora PDSR), el Partido Democrático Agrario Rumano (PDAR) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST)— y los más reformistas —el Partido Demócrata (PD) y la Convención Democrática (CD)— ha saltado en pedazos en Transilvania. La mayoría rumana apuesta decididamente por los partidos nacionalistas, Rumania Grande y el PUNR, y en menor medida, por la Convención Democrática, mientras que la minoría húngara, por el contrario, se decanta por la UDMR.

Esta tendencia se pudo también observar en las últimas elecciones generales y presidenciales de 1992. El Partido de Unidad Nacional Rumana (PUNR) consiguió el 8% de los votos y una nutrida representación en las instituciones (14 senadores y 30 diputados). El otro grupo nacionalista, Rumanía Grande (RM), consiguió 6 senadores y 16 diputados. Pero más significativa fue la alianza en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales entre los grupos neocomunistas, que apoyaban al presidente Ion Iliescu, y los ultranacionalistas del PUNR y RM. En efecto, el candidato de la oposición democrática, Emil Constantinescu (de la Convención Democrática (CD) y apoyado por el partido de los húngaros, la UDMR), resultó contundentemente derrotado en estas elecciones ante la conjunción de fuerzas nacional-comunistas que apoyaba a Iliescu. Los partidos nacionalistas justificaron su respaldo a esta candidatura por considerar que la CD y su candidato, Constantinescu, mantenían unas tesis favorables a las demandas de la minoría húngara.

El año 1993 terminó con la retirada de las dos fuerzas más representativas de las minorías étnicas rumanas del Consejo para las Minorías Nacionales, un ente meramente consultivo que asesora al Gobierno sobre la política a seguir con respecto a las comunidades minoritarias. La Federación de Comunidades Gitanas Rumanas (FERR) y la Unión Democrática de los Húngaros de Rumanía (UDMR) se retiraron de esta entidad en protesta por la oleada de actos antigitanos y ante la escasa capacidad de diálogo mostrada por el Ejecutivo rumano para resolver los problemas que afectan a las minorías nacionales. Buen ejemplo de esta incapacidad es el reciente pacto entre el gubernamental Partido Democrático Social de Rumania (PDSR) y los partidos ultranacionalistas —el PUNR y RM— que ha llevado al Ejecutivo húngaro a desdén un posible tratado con las actuales autoridades de Bucarest. No obstante, las negociaciones entre los dos estados continúan y tras la llegada al poder de los socialistas en Budapest, han mejorado notablemente.

Húngaros en suelo serbio

Insertados en el marco del difunto Imperio Austro-Húngaro, los húngaros de Voivodina siempre fueron una minoría muy numerosa en esta región, aunque mostrando una tendencia decreciente desde el final de la II Guerra Mundial. En la actualidad representan aproximadamente el 20% sobre una población de unos

dos millones de habitantes. La Constitución de 1974 definía a Voivodina como región autónoma, lo que suponía cierto menosprecio frente a Serbia, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Montenegro y Bosnia-Herzegovina, que eran consideradas repúblicas. Sin embargo, dicho estatuto, junto con el de Kosovo, fue anulado por las autoridades serbias a finales de la década de los 80.

En esos años no se tienen noticias del movimiento nacional húngaro. Siguiendo los pasos de los nuevos partidos nacionalistas en Eslovenia y en Croacia, fue creado en 1989 el Movimiento Democrático de los Húngaros de Voivodina (VMDK), como un grupo pacífico y no violento que pretendía la autonomía administrativa de la pequeña "isla" que constituyen los húngaros de Voivodina, situada en la zona norte de Novi Sad.

En las últimas elecciones generales serbias este grupo obtuvo cinco escaños en el nuevo Parlamento (sobre 250). Dado el clima político que se vive en Serbia, los líderes del VMDK han solicitado a la población que evite la confrontación y la provocación de las fuerzas serbias, que copan los cuerpos de seguridad y el ejército. Sus propuestas han quedado resumidas en un Memorandum publicado en 1992, en el que se demandaba una mayor autonomía regional, local y el respeto a las obligaciones internacionales, de las que es signataria Yugoslavia (compuesta ahora por Serbia y Montenegro), con respecto al trato a las minorías nacionales.

Bibliografía

- Henry Bogdan, *Historia de los países del Este*, Argos Vergara, Madrid, 1987.
- Carmen González Enríquez, *Crisis y cambio en Europa del Este. La transición húngara a la democracia*, CIS, Madrid, 1993.
- Minority Rights Group Report, *Romania's Ethnic Hungarians*, MRG Editions, Londres, edición revisada de 1990.
- Helsinki Wath, *Struggling for Ethnic Identity*, HSW, New York, 1993.
- Stephen Iwan Griffiths, *Nationalism and Ethnic Conflict. Threats to European Security*, SIPRI, Estocolmo, 1993.
- Janusz Bugajski, *Nations in Turmoil. Conflict and Cooperation in Eastern Europe*, Westview Press, San Francisco, 1995.
- LADO, *Human Rights in Romania*, LADO, Bucarest, 1993.
- Vladimir Tismaneanu y Dorin Tudoran "The Bucarest Syndrome", *Journal of Democracy*, nº1, enero de 1993, pp. 41-53.

LAURENCE THIEUX

La política francesa hacia Argelia: entre el temor islamista y el interés comercial

Laurence Thieux
es periodista y
colaboradora del
CIP.

La definición de una estrategia política de Francia respecto a Argelia presenta grandes dificultades, teniendo en cuenta la magnitud de los desafíos internos que representa la cuestión argelina: los problemas del terrorismo, de la integración de la comunidad musulmana en suelo francés y del estatuto del islam. Hasta ahora, la política gala hacia Argelia ha mantenido tres orientaciones principales: una política restrictiva en materia de inmigración, el mantenimiento de la ayuda financiera, y un distanciamiento político basado en el principio de no ingerencia. Pese a que la evolución del país magrebí hacia una solución política de su conflicto interesa directamente a Francia por razones de seguridad regional y para su propia paz interna, París sigue reacio a adoptar una política más activa.

Francia ha sido en los últimos años el blanco de la violencia terrorista argelina: el secuestro del Airbus de la compañía Air France en diciembre de 1994, los atentados del verano de 1995 y el asesinato de franceses en Argelia (de los siete monjes trapenses de Tibéhirine y del obispo de Orán, en agosto de 1996), así lo demuestran. La definición de una estrategia política respecto a Argelia presenta grandes dificultades, teniendo en cuenta la magnitud de los desafíos internos que representa la cuestión argelina: los problemas del terrorismo, de la integración de la comunidad musulmana en Francia y del estatuto del islam.

Hasta ahora, la política francesa hacia Argelia ha mantenido tres orientaciones principales: una política restrictiva en materia de inmigración, el mantenimiento

Los lazos culturales entre Francia y Argelia siguen siendo importantes. Argelia es el primer consumidor de productos culturales franceses en Africa.

de la ayuda financiera, y un distanciamiento político, basado en el principio de no ingerencia.

Desde la independencia, en la cultura política argelina, el término “partido de Francia” (*hizb França*) ha servido para designar a los enemigos de la patria.¹ El *hizb França* designaba entonces a quienes en el seno del régimen se oponían a la política de arabización. Pero, a pesar de la virulencia de las campañas contra Francia antes de las elecciones de noviembre de 1995, los diferentes actores políticos siguen considerando su apoyo como un elemento de poder fundamental.²

Los lazos culturales entre Francia y Argelia siguen siendo importantes. Argelia es el primer consumidor de productos culturales franceses en Africa.³ En Francia viven 800.000 argelinos. La vinculación de franceses de origen magrebí con las redes terroristas islamistas desmanteladas en Francia planteó el problema de la integración de una parte de la comunidad musulmana. El riesgo de posible manipulación de unos jóvenes en crisis de identidad, la multiplicación de las mezquitas y de las organizaciones islámicas llamaban a una reconsideración por parte de las autoridades galas de la gestión del islam en su país. Hasta ahora, la política seguida fue sostener a la Gran Mezquita de París para que se afirme como autoridad representativa. Vinculada al régimen argelino, que la financia desde 1962,⁴ y controlada por el Ministerio del Interior, la Gran Mezquita difícilmente podía encarnar y representar las aspiraciones e intereses de la nebulosa de organizaciones y asociaciones islámicas.

Los principios laicos de la república francesa impiden a sus gobernantes tener una parte activa en la financiación de las religiones.⁵ La creación de mezquitas y la formación de los imanes se dejan entonces en mano de circuitos paralelos de reislamización difícilmente controlables y permeables a todo tipo de influencias externas.⁶

¹ Bumedian utilizó por primera vez la fórmula de *hizb França*.

² El 22 de octubre de 1995, durante la ceremonias del 50º aniversario de la ONU, el Gobierno argelino anuló el encuentro previsto entre Jacques Chirac y Liamin Zerual. Chirac justificó la anulación del encuentro porque la parte argelina insistía mucho en que tuviera publicidad en los medios de comunicación. Mientras, el presidente francés quería evitar que un encuentro “mediatizado” pudiera ser utilizado como un testimonio del apoyo francés al candidato Zerual.

³ Rabeh Sebaa, “L’Algérie et la langue française: l’altérité partagée”, *Confluences Méditerranée*, nº19, otoño 1996.

⁴ Los vínculos de la Gran Mezquita con las autoridades argelinas quedaron claros cuando Tedjini Haddam, su rector, se convirtió en miembro del Alto Comité de Estado.

⁵ Las autoridades francesas intentaron aportar una solución al problema de la financiación del islam en Francia con un decreto del 24 de diciembre de 1994 que otorgaba a la Gran mezquita de París el control de la conformidad de la matanza ritual de los productos Halal. Esta concesión representa un negocio de 100 millones de dólares anuales. Frente a las protestas de las otras organizaciones como la UOIF (Unión de las Organizaciones Islámicas de Francia) y la FNMF (Federación Nacional de los Musulmanes de Francia) el decreto fue retirado en noviembre de 1995.

⁶ Henri Tincq, “Les voies de l’intégration d’un islam à la française”, *Le Monde*, 10 de noviembre de 1995.

A pesar de las fobias de la sociedad francesa, los lazos que unen la comunidad argelina en Francia a los protagonistas del drama en el país magrebí siguen siendo distendidos. Según un estudio, la comunidad argelina en Francia sería una de las comunidades musulmanas menos practicantes.⁷ Los resultados del partido Hamás (islamistas moderados) de Mahfoud Nahnah en las elecciones presidenciales argelinas de 1995 muestran también su limitada implantación entre la comunidad argelina instalada en Francia.⁸

La cuestión de la inmigración

Con el fin de garantizar la seguridad del territorio contra posibles atentados terroristas y prevenir un aumento de la presión migratoria hacia Francia, las autoridades francesas han adoptado una política restrictiva en materia de circulación de las personas entre los dos países. Hasta 1988, los argelinos podían desplazarse libremente sin necesidad de visado. En 1993 todavía 1.500 argelinos al día obtenían durante los meses de verano la autorización de residir en Francia por razones familiares, turísticas o económicas.⁹ Desde 1989 se han reducido considerablemente el número de visados acordados. De 800.000 en 1989 pasaron a 300.000 en 1993 y, en 1994, a 100.000. De las 1.000 a 3.000 demandas que se tramitan diariamente en Nantes,¹⁰ el 80% son rechazadas. Se firmaron también acuerdos con Argelia en el verano de 1994 para facilitar las expulsiones de argelinos en situación ilegal.¹¹

La no obtención de un visado a tiempo ha costado la vida a más de un argelino.¹² El Organismo para la Protección de los Refugiados y Apátridas, entidad que tramita las peticiones, no reconoce como condiciones válidas para obtener el estatus de refugiado el hecho de pertenecer a un grupo amenazado o la incapacidad del Estado de proteger a las personas de las amenazas de grupos de la oposición. Las persecuciones deben proceder de las autoridades públicas del país de origen o de grupos cuyas actividades son toleradas o alentadas por las autoridades públicas. En 1994, de las 2.303 demandas sólo 18 fueron aceptadas. Muchos colectivos han denunciado esta política que viene a tratar la cuestión del asilo como un

⁷ Michèle Tribalat, "Faire France", Instituto Nacional de estudios demográficos, París, 1994.

⁸ Jacques Fontaine, "Algérie: les résultats de l'élection présidentielle", *Maghreb-Machrek*, nº151, enero-marzo 1996. El partido Hamas sólo obtuvo en Francia el 14,74% de los votos.

⁹ *El estado del Mundo 1996*.

¹⁰ Desde el cierre de los consulados de Orán y Annaba, en agosto de 1994, tras los atentados que provocaron la muerte de tres policías y dos agentes del Consulado, las demandas de visados se tramitan en Nantes por correo.

¹¹ Alain Chenal, "La France rattrapée par le drame algérien", *Politique étrangère*, 20 de marzo de 1995.

¹² Fue el caso de M. Abderrahmane Fardehed, profesor en el Instituto de Ciencias económicas de Orán, invitado como profesor a Grenoble, a partir del 1 de octubre de 1994. No pudo obtener su visado a tiempo y fue asesinado el 26 de septiembre de 1994.

problema de política de inmigración.¹³ La circulación de las personas ha sido todavía más difícil por la suspensión de los vuelos entre París y Argel.

Las limitaciones impuestas a la circulación de las personas entre Francia y Argelia tienen consecuencias negativas respecto a los intercambios culturales y humanos, necesarios para evitar que se levanten muros entre dos pueblos destinados a convivir. Esta política distancia a los argelinos residentes en Francia de su país de origen, privándoles de la posibilidad de jugar un papel activo allí.¹⁴ Genera también en la población argelina un alto grado de frustraciones que alimentan la hostilidad respecto a Francia. Para Séverine Labat, "el discurso antifranqués de parte de la juventud implicada en el movimiento islamista se nutre hoy día de proyectos fallidos de salida hacia Francia".¹⁵

Las restricciones en materia de inmigración han tenido también efectos sobre la situación económica y política en Argelia. Han generado una crisis dentro del mercado negro que abastecía a muchos argelinos favoreciendo la emergencia de un tipo de economía criminal que, a su vez, alimenta la lucha armada.

Una ayuda contraproducente

Francia ha sido el primer suministrador de Argelia en 1994, aportando el 24,71% de sus importaciones y el 15,43% de sus exportaciones. En 1994 las exportaciones hacia Argelia aumentaron un 13% y alcanzaron el valor de 13,4 billones de francos.

Aunque las exportaciones francesas a Argelia sólo representan el 1% de sus exportaciones totales, el excedente realizado por Francia en 1995 alcanzó la cifra de 6,7 billones de francos, su sexto mejor saldo bilateral.¹⁶

Los grandes grupos del sector del automóvil y de la industria farmacéutica tienen un mercado importante en Argelia: son franceses el 80% de los coches y el 80% de los medicamentos consumidos allí. También están presentes las medianas y pequeñas empresas. Algunas de ellas, localizadas fundamentalmente en el Sur de Francia, realizan el 80% de sus exportaciones hacia Argelia. En el sector de los hidrocarburos, las compañías francesas participan en la explotación de los yacimientos de gas y de petróleo.¹⁷

¹³ A partir de 1979, el Alto Comisariado para los Refugiados de las Naciones Unidas había determinado que los países firmantes de la Convención de Ginebra debían acordar el estatuto de refugiado a toda persona perseguida cuando las autoridades de su país rechacen o sean incapaces de ofrecerle una protección eficaz. Es el caso de Argelia hoy.

¹⁴ Marie Virolle, "L'accueil en France des exilés et réfugiés d'Algérie", *Hommes&Migrations*, nº 1183, enero de 1995.

¹⁵ Séverine Labat, François Gèze, Michel Foucher, "Algérie: Que peut faire la France?", *Le Monde des Débats*, marzo de 1995.

¹⁶ *Le Monde*, 31 de julio de 1996.

¹⁷ Un acuerdo se firmó a finales de enero de 1996 entre la compañía argelina Sonatrach y la compañía francesa Total para el desarrollo de la explotación de un yacimiento de gas en el sureste del país. *Financial Times*, 30 de enero de 1996.

El Estado francés jugó un papel activo en el sostenimiento de las exportaciones hacia Argelia, al utilizar su influencia sobre los grandes bancos implicados en la financiación del país magrebí (la BNP, la Société Générale, Crédit Lyonnais) para que mantuvieran sus compromisos. Argelia representa ahora, tras China, el segundo riesgo de la compañía francesa de seguro a los créditos (COFACE), con una deuda potencial de 35 billones de francos.¹⁸

Hasta ahora, la ayuda financiera francesa descansaba sobre el protocolo financiero firmado en julio del 1994. Argelia se ha beneficiado desde entonces de 6.000 millones de francos en créditos anuales de condiciones privilegiadas. Al mismo tiempo, Francia respaldaba al Gobierno argelino en sus negociaciones con el FMI. El acuerdo, firmado en mayo de 1995, otorgaba a Argelia un crédito total de 1.790 millones de dólares. Por otro lado, la mayor parte de los acreedores han mantenido sus líneas de financiación.¹⁹ Las previsiones optimistas del FMI en cuanto a la reactivación de la economía argelina y el retorno a un nivel de crecimiento no han sido confirmadas. Su crecimiento económico (0,3%) ha sido casi nulo en 1994.²⁰

Francia ha justificado su ayuda por la necesidad de seguir apoyando al pueblo argelino y evitar que el empeoramiento de las condiciones económicas agudice la crisis e intensifique la presión migratoria. La eficacia de la ayuda y sus efectos reales sobre el desarrollo económico del país han sido, sin embargo, muy limitados. La canalización de los nuevos fondos hacia el sector de los hidrocarburos y para sostener el consumo no favorece la emergencia de un sistema productivo que, a medio plazo, pueda desactivar las tensiones sociales.²¹ Un estudio de Norte Sur Export estimaba en 1 billón de dólares, entre el total de 7 billones de créditos exteriores recibidos, el total de las financiaciones desaparecidas entre 1994 y 1995, cuyo destino final habría sido, probablemente, pagar los gastos de la guerra civil y, también, algunas que otras prácticas de corrupción.²² Esta ayuda interviene en bloque sin que se haya previsto ningún mecanismo de control respecto a su destino.²³

La ayuda económica a Argelia supone también para Francia un alto riesgo financiero. Las garantías de reembolso de los créditos acordados con el país magrebí descansan únicamente sobre el aumento de la producción de hidrocarburos y la buena fe del régimen.²⁴

*El Estado
francés jugó
un papel
activo en el
sostenimiento
de las
exportaciones
hacia Argelia,
al utilizar su
influencia
sobre los
grandes
bancos
implicados en
la
financiación
del país
magrebí.*

¹⁸ *Le Monde*, 24 de octubre de 1995.

¹⁹ Caroline Ardouin, "Economie algérienne: quelles perspectives?", *Maghreb-Machrek*, n° 149, julio-septiembre de 1995.

²⁰ Jean-Pierre Tuquoi, "L'économie algérienne n'est toujours pas sortie de la récession", *Le Monde*, 18 de octubre de 1995.

²¹ En 1993, Argelia movilizó cerca de 5 billones de dólares en créditos públicos, 240 millones del Banco Mundial y 1 billón de Estados Unidos, destinados exclusivamente a la compra de cereales y a la máquina Sonatrach. Mohamed Koursi, "Vers d'autres réflexes économiques", *El Moudjahid*, 12 de febrero de 1994.

²² Norte Sur Export, sobre la situación en Argelia, junio 1995, Citado por Caroline Ardouin: *Economie algérienne: quelles perspectives?*...

²³ "La politique française de coopération vis à vis de l'Algérie: un quiproquo tragique", *Esprit*, enero de 1995.

²⁴ Lucile Provost, *La seconde guerre d'Algérie, le quiproquo franco-algérien*, *Flammation*, 1996, p.26.

A pesar de las justificaciones económicas y sociales dadas a la ayuda, esta última tiene innegables efectos políticos que contradicen la voluntad de no ingerencia de las autoridades francesas en los asuntos internos de Argelia.

A pesar de las justificaciones económicas y sociales dadas a la ayuda, esta última tiene innegables efectos políticos que contradicen la voluntad de no ingerencia de las autoridades francesas en los asuntos internos de Argelia. La ayuda económica y financiera a este país contribuye a mantener la fuerza represiva del régimen. Un estudio de Luis Martínez sobre los grupos armados atribuye a la ayuda unos efectos sorprendentes. Desde abril de 1994, los acuerdos concluidos con el FMI, al liberar los recursos financieros generados por la renta y al permitir contratar nuevos créditos, han alimentado los circuitos comerciales sobre los cuales se desarrolla la economía de guerra de los islamistas. El autor formula como hipótesis que el programa iniciado por el régimen bajo la égida del FMI contribuye tanto a su consolidación como al enriquecimiento de la guerrilla.²⁵

La posibilidad de asociar la ayuda económica al inicio de un proceso de democratización no ha sido hasta ahora seriamente considerada.²⁶ A pesar de unas informaciones que fueron rápidamente desmentidas, la ayuda económica a Argelia no ha sido modificada.²⁷

Límites y consecuencias de la situación en Argelia

Uno de los principios rectores de la política gala hacia Argelia ha sido la contención del islamismo. El apoyo al régimen argelino así como el refuerzo de las relaciones con Túnez y Marruecos respondían a la necesidad de contener su influencia desestabilizante para todo el Magreb y para las propias comunidades magrebíes en Europa. Durante su visita a Túnez, en octubre de 1995, el presidente Chirac insistió en la necesidad de presentar un frente unido contra las "fuerzas de la regresión".²⁸

Por el momento, las autoridades francesas no han reconocido a los islamistas la calidad de oposición. Sólo los servicios secretos han mantenido contactos con ellos en el territorio francés o argelino.²⁹

Pero la falta de conocimiento y de contactos con la oposición no se limita a la indiferencia de las autoridades públicas, decididas a censurar toda declaración o testimonio procedente de los islamistas, como lo mostró el secuestro, en

²⁵ Luis Martínez, "Les groupes islamistes entre guerrilla et négoce. Vers une consolidation du régime algérien", agosto de 1995, citado por Jean Audibert en una intervención del 7 de octubre 1995 en el Senado, durante un coloquio sobre Argelia, reproducida en *Esprit*, nº 12, diciembre de 1995.

²⁶ Tras los atentados del verano de 1995, el Gobierno francés planteó la posibilidad de asociar la ayuda económica al inicio de un proceso de democratización en Argelia. Chirac declaraba en Madrid: "Seguiremos apoyando los argelinos en la medida en que sea establecida una democracia moderna y viable en Argelia". *Le Monde*, 19 de octubre de 1995.

²⁷ *Le Monde*, 26 de junio de 1996.

²⁸ *Le Monde*, 9 de octubre de 1995.

²⁹ Los contactos discretos con los representantes del FIS eran frecuentes cuando Charles Pasqua era ministro del Interior; su emisario, Marchiani, tuvo contactos con Rebah Kebir en Alemania, en Abril de 1994. Ver *L'Express*, 29 de diciembre de 1994.

septiembre de 1995, de un libro editado por un organismo próximo al FIS, *El libro blanco sobre la represión en Argelia (1991-1994)*.³⁰ Bien es verdad que la progresiva desintegración del FIS, su incapacidad de controlar los grupos armados y la ausencia de representantes exteriores con legitimidad interna no han facilitado la emergencia de interlocutores. Tampoco el Gobierno francés hizo públicos los contactos con otras fuerzas políticas, alegando que la discreción dada a estos encuentros se imponía por la necesidad de evitarles posibles represalias.³¹ Francia priva, de esta forma, a los demás actores de la crisis argelina de un reconocimiento internacional importante para afirmarse como verdaderos interlocutores.

Así, las relaciones con Francia han sido principalmente canalizadas por el régimen y, en su seno, por determinados grupos de la administración civil o militar.³²

La falta de transparencia tanto en la cooperación entre los servicios de seguridad, como en el apoyo logístico francés al ejército argelino contribuye a mantener las ambigüedades sobre la naturaleza de las relaciones entre los dos estados. Argelia no dudará en recurrir a la cooperación en materia de seguridad para luchar contra la oposición política, como reveló el asesinato del dirigente del frente de las Fuerzas Socialistas, Ali Mecili, el 7 de abril de 1987, en París.³³

La cooperación militar tampoco es objeto de mucha publicidad. Aunque se anunció la interrupción de la entrega de cierto material militar de combate nocturno y de contrainsurgencia a las fuerzas especiales de seguridad, se ha mantenido la venta de helicópteros Ecureuil.³⁴

La permanencia de estos contactos tampoco garantiza la colaboración de las autoridades argelinas: las divergencias de intereses aparecieron claramente durante el secuestro del airbus de Air France y la captura de los siete monjes trapenses. Las autoridades argelinas excluían toda negociación con el comando terrorista y pensaba recurrir a la fuerza, mientras que Francia quería ante todo proteger a los rehenes.³⁵

*Argelia no
dudará en
recurrir a la
cooperación
en materia de
seguridad
para luchar
contra la
oposición
política.*

³⁰ Le Monde, 14 de septiembre de 1995.

³¹ Jacques de Barrin, "La France cherche désespérément une politique algérienne", Le Monde, 11 de octubre de 1995.

³² Francia mantiene relaciones privilegiadas en el seno del ejército con los antiguos suboficiales de "les enfants de troupe", un cuerpo aliado al FLN durante los últimos años de la lucha para la independencia y en rivalidad con el ALN, al cual pertenecía el general Zerual. El general Nezzar, principal figura de los "enfants de troupe", ha sido distanciado del régimen por Zerual. Este general había mantenido contactos con Marchiani, principal emisario de Pasqua. Ver *Jeune Afrique*, n°1858-1859, 14-27 de agosto de 1996 y Lucile Provost, op.cit., p. 26.

³³ El comité Vérité et justice dans l'affaire Mécili afirma que París encubrió el crimen y sustrajo al presunto asesino a la justicia francesa, entregándole a las autoridades argelinas. *Esprit*, enero de 1995.

³⁴ Le Monde, 14 de diciembre 1994.

³⁵ Lucile Provost, "La France peut-elle penser son rapport avec l'Algérie?", *Confluences Méditerranée*, otoño de 1996.

Tras el enfriamiento de las relaciones franco-argelinas, marcado por la anulación del encuentro entre Chirac y Zerual en octubre de 1995, el reinicio de las visitas oficiales con la llegada a Argel del jefe de la diplomacia francesa a principios de agosto de 1996 marcaba la voluntad de normalizar las relaciones.³⁶ Las conversaciones que mantuvieron el ministro Hervé de Charette y su homólogo Ahmed Attaf se centraron en las divergencias relativas a la política de inmigración seguida por Francia. La ausencia de declaraciones sobre la situación política de Argelia respondía a la voluntad gala de evitar toda intromisión susceptible de ser mal acogida. Los cambios políticos ocurridos desde las elecciones presidenciales de noviembre de 1995 favorecían, en parte, esta normalización.

Desde entonces, el Estado argelino ha consolidado su posición frente a los grupos armados. La alta participación en los comicios (74,92%) puso en evidencia la poca representatividad de los partidos que firmaron la plataforma de Roma y el FIS ha sido progresivamente marginalizado, al no tener autoridad sobre los grupos armados y las redes terroristas.³⁷ Sin embargo, el régimen sigue aislado y no ha recibido el apoyo de los principales grupos de la oposición en la Conferencia Nacional, convocada en septiembre pasado con el fin de preparar las próximas elecciones legislativas y locales.³⁸

Aunque la evolución de Argelia hacia una solución política de su conflicto interesa directamente a Francia por razones de estabilidad y seguridad regional y para su propia paz interna, París sigue reacio a adoptar una política más activa hacia el país magrebí.

³⁶ *El País*, 1 de agosto de 1996. Fue la primera visita oficial de un ministro de Asuntos Exteriores desde 1993.

³⁷ *Jeune Afrique*, nº 1857, 7-13 de agosto de 1996.

³⁸ Sólo el FLN y los islamistas moderados de Hamas firmaron la plataforma de consenso nacional por la que se comprometen a rechazar la violencia y el terrorismo y a colaborar con la edificación de una nueva democracia, la reforma de la Constitución y la convocatoria de elecciones legislativas y locales. *El País*, 16 de septiembre de 1996.

Multilateralidad: ¿una máscara para la militarización de la seguridad?	101
Para no olvidar a un Sur empobrecido	115
El futuro de una sociedad altruista	131

SUSANNE PETERS

Multilateralidad: ¿una máscara para la militarización de la seguridad?

Bajo el disfraz de la cooperación regional se puede favorecer una política de fuerza. Apoyándose en las teorías del sistema mundial estructural y del materialismo histórico transnacional, la autora critica la idea de multilateralismo que ofrece el institucionalismo neoliberal. En este sentido, la elección de una OTAN resurgida de las cenizas de la Guerra Fría como principal organización de seguridad occidental –nadecuada, en realidad, para los intereses de la seguridad europea– responde al objetivo de mantener la disciplina en los Estados de la periferia.¹

La última confrontación del presidente de EE.UU., Bill Clinton, con el presidente iraquí, Saddam Husein, ha sido criticada por sus aliados occidentales como expresión de una política estadounidense que reincide de nuevo en su modelo tradicional de unilateralidad, tras una productiva fase inicial de multilateralidad que comenzó al principio de la era de la post-Guerra Fría.² Este reproche concreto tie-

Susanne Peters es profesora de estudios alemanes en la Universidad de York, Ontario.

Traducción: Berna Wang

¹ La autora quiere dar las gracias a Leo Panitch y Randy Persaud, de la Universidad de York, por sus valiosos comentarios. Este artículo es una versión abreviada de "Multilateralidad: Una máscara para la militarización de la política de seguridad de Europa Occidental", publicado en Christoph Lotter/Susanne Peters (eds.), *The Changing European Security Environment*, Boehlau Verlag, Weimar, Koeln, Wien, 1996, pp. 157-188, así como en *New Political Science*, nº 35, pp. 43-68.

² Como ejemplo de este argumento, véase *The Economist*, 21 de septiembre de 1996, pp. 13-14.

La piedra angular teórica del fenómeno de la multilateralidad es el institucionalismo neoliberal.

ne como fin herir profundamente al aliado norteamericano, ya que la multilateralidad cotiza muy alto en la retórica de la post-Guerra Fría de las élites de Europa Occidental, que parecen haber descubierto la utilidad de invocar este concepto como medio eficaz para reasegurar a sus opiniones públicas que están luchando constantemente por forjar un consenso internacional, en un intento de alcanzar diversos bienes colectivos: desde las intervenciones humanitarias en lugares como Bosnia, hasta el reforzamiento del régimen medioambiental global.³ Sin duda, el uso más importante que se hace del término es en su aplicación a la seguridad colectiva. En este sentido, se ofrece la multilateralidad como el antídoto de renovadas rivalidades –y una posible guerra– entre las principales potencias en un mundo cada vez más multipolar.⁴

La piedra angular teórica del fenómeno de la multilateralidad es el institucionalismo neoliberal.⁵ El institucionalismo abraza la idea básica de que la cooperación económica lleva al bienestar y ésta, en última instancia, a la paz. Los institucionalistas discrepan fundamentalmente del pesimismo de los realistas y el énfasis que éstos ponen en la política de fuerza y el egoísmo nacional y alegan, por el contrario, la existencia de intereses comunes entre los estados. Se han creado estructuras en forma de instituciones para encauzar estos intereses mutuos en la cooperación y para armonizar las políticas de los estados. Estas instituciones facilitan la cooperación al reducir la incertidumbre, así como ofreciendo servicios y unos costes de tramitación más bajos.⁶

Los institucionalistas neoliberales alegan que en la era posterior a la Guerra Fría surgirá la necesidad de la cooperación organizada en instituciones. Los estados tratarán de reforzar las diversas organizaciones en Europa, dado que la cooperación en instituciones puede frenar el aumento de la incertidumbre y de la desorientación resultantes del final de la Guerra Fría y del hundimiento de la bipolaridad. Sin embargo, el institucionalismo neoliberal no explica la naturaleza de esta cooperación, con independencia de si es sobre cuestiones económicas o de seguridad.

En cuanto a la cooperación económica, el enfoque no tiene en cuenta una característica básica de la cooperación entre estados consistente en que, debido a la estructura del sistema económico, hay estados poderosos que se benefician más de esta cooperación y estados débiles que, como consecuencia, son explotados. La misma crítica es aplicable al ámbito de la seguridad: dado que las alianzas militares que se basan en el principio del equilibrio de poder se definen explícitamente como instituciones, la teoría no indica si la cooperación en el ámbito de

³ Según Robert Keohane, “cabe definir la multilateralidad como la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados, mediante acuerdos concretos o por medio de instituciones”. Véase Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal* nº45, abril de 1990, p. 731.

⁴ Para una explicación del argumento de que un mundo multipolar es propenso a la guerra, véase John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War”, *International Security*, nº15, enero de 1990, pp. 5-56.

⁵ Este enfoque teórico ha sido desarrollado en gran medida por Robert Keohane. Véase su autorizada obra *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1984.

⁶ Para un análisis detallado del papel de las instituciones, véase *Ibid.*, pp. 85-109.

la seguridad ofrece como resultado una militarización o una desmilitarización de la gestión de los conflictos.⁷ Esta limitación guarda relación con la ausencia de un enfoque normativo en la teoría y con la vacuidad de sus principales conceptos y axiomas. Incluso Robert Keohane, el “padre del institucionalismo”, admite que la teoría del institucionalismo liberal es incapaz de explicar la noción de intereses del Estado nacional, y que el concepto clave de la teoría, el de cooperación, queda vacío de contenido. Por la misma razón, este autor es consciente de que las instituciones regionales con miembros restringidos podrían luchar por ganarse a los que están fuera, en una especie de compromiso que Keohane califica de “cartelización”.⁸ Aun así, aunque se reconocen los argumentos realistas, el enfoque no incorpora adecuadamente la política de fuerza en su análisis.

¿Cómo explicar el multilateralismo?

Pero, como ha señalado Robert Cox, hay teorías que proporcionan un marco explicativo a la multilateralidad y son capaces de describir la naturaleza e intención de la cooperación.⁹ Estas son las teorías que se ocupan, en el sentido más general, de las nociones de “núcleo” y “periferia”, y que critican la agenda neoliberal por su indiferencia hacia las jerarquías y desigualdades entre clases y estados. Son, fundamentalmente, la teoría del sistema mundial y la del materialismo histórico transnacional.

1.– Teorías del sistema mundial

Este enfoque critica la multilateralidad y la agenda institucionalista neoliberal al considerar la multilateralidad un foro para la lucha entre el núcleo y la periferia y un instrumento para institucionalizar la estructura de la dominación del primero sobre la segunda. En esencia, este enfoque parte de la base de la existencia de una única economía capitalista global que implica una división global del trabajo entre los estados fuertes del núcleo del Norte, tecnológicamente avanzados, que generan industrias de bienes de equipo y acumulan la mayor parte del capital global, y los estados débiles de la periferia del Sur, que se caracterizan por el subdesarrollo y la producción de materias primas.¹⁰ Los estados fuertes

⁷ Véase Gunther Hellmann y Reinhard Wolf, “Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO”, *Security Studies*, nº3, enero de 1993 pp. 3-43.

⁸ Véase Keohane, “Multilateralism”..., p. 752.

⁹ Este argumento, así como las ideas básicas para la discusión teórica de la multilateralidad están inspirados en Robert W. Cox, “Multilateralism and World Order”, *Review of International Studies*, 18(2), 1992, pp. 161-180.

¹⁰ Basado en la teoría marxista, imperialista y de la dependencia, este enfoque fue sistematizado por primera vez por Immanuel Wallerstein en la década de 1970, basándose en estudios de André Gunder Frank y Samir Amin. Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, y *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Nueva York, NY. Academic Press, 1974. Para resúmenes muy instructivos de los conceptos de este enfoque, véanse Cox, “Multilateralism and World Order” y Stephen Gill y David Law, *The Global Political Economy: Perspectives, Problems and Policies*, Baltimore, MD, The John Hopkins University Press, 1988, pp. 54-70.

del núcleo explotan a los estados periféricos y débiles extrayendo su superávit por medio de una estructura de intercambio desigual, así como con la creación del entorno en el que producen dichos países periféricos.

En lugar de luchar para cambiar esta situación, los estados del núcleo prefieren explotar esta estructura de dependencia y asegurar que se produce una transferencia constante de valor excedente desde la periferia hasta el núcleo.¹¹ En esta visión del mundo, la multilateralidad se considera un instrumento para institucionalizar y, así, mantener la “estructura núcleo-periferia de dominación”, como hacen desde hace décadas el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.¹² El papel de estas instituciones es mantener una “orientación económica hacia el exterior... para aplicar la práctica de la apertura a fuerzas de la economía mundial sobre las economías periféricas” y proteger esta orientación hacia el exterior frente a toda fuerza local que luche por un camino desmarcado e independiente de la economía mundial.¹³

2.- El materialismo histórico transnacional

En su versión gramsciana,¹⁴ la teoría crítica aporta una interpretación dialéctica histórica de la crítica del sistema mundial a la multilateralidad.¹⁵ En respuesta a su naturaleza dialéctica, este enfoque considera que la multilateralidad desempeña un doble papel: como institucionalización y gestión de la estructura existente, y también como sede para la lucha entre fuerzas conservadoras y transformadoras. Por tanto, la multilateralidad se interpreta aquí –en palabras de Cox– “como un problema en la creación del nuevo orden mundial”.¹⁶ Este enfoque identifica un proceso de globalización que sigue las líneas de la formación de clases y otras fuerzas sociales más allá de las fronteras nacionales, por lo que los conceptos núcleo y periferia adquieren “un significado de diferenciación social dentro y más allá de las fronteras territoriales”.¹⁷

Basándome tanto en las teorías del sistema mundial estructural como en el enfoque del materialismo histórico transnacional, cuestiono la interpretación institucional liberal predominante de multilateralidad desarrollada por Keohane. Frente a

¹¹ Desarrollo y subdesarrollo son las dos caras de la misma moneda, lo que significa que el desarrollo del núcleo, es decir, la acumulación capitalista, depende del subdesarrollo en la periferia. André Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*, Nueva York, Monthly Review Press, 1969, p. 9.

¹² Véase Cox, “Multilateralism...”, p. 174.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Este enfoque se basa en la obra del antiguo dirigente del Partido Comunista Italiano, Antonio Gramsci.

¹⁵ Para un resumen del materialismo histórico transnacional, véase Gill y Law, pp. 63-68. Véase también Robert W. Cox, “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method”, *Millennium*, 12(2), 1983, pp. 162-175.

¹⁶ Cox, “Multilateralism...”, p. 178.

¹⁷ *Ibid.*

esta opinión, sostengo que bajo el disfraz de la cooperación regional se puede beneficiar a la política de fuerza. Para ilustrarlo, mostraré cómo la elección de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como principal organización de seguridad occidental, y su doctrina y postura de fuerza emergentes constituyen un ejemplo de la forma en que la multilateralidad puede convertirse en un engaño retórico utilizado por las élites occidentales para movilizar el apoyo occidental a la política de fuerza. Este apoyo es necesario para desarrollar con éxito una estrategia económica y militar encaminada a controlar al mundo subdesarrollado. En síntesis, se documentará cómo la OTAN es especialmente adecuada para asegurar la continuidad del dominio del mundo desarrollado en la actual fase del capitalismo mundial.

Con el final de la Guerra Fría, se albergó la esperanza de que los estados europeos iniciarían un proceso de desarme y de reducción de sus presupuestos para la defensa sustanciales. Esto se combinaba con la expectativa de que crearían instrumentos y procedimientos para introducir un estilo no militar en la gestión de los conflictos. Sin embargo, sólo se ha producido una reducción mínima de las fuerzas militares y de los presupuestos de Defensa: el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo calculaba que la OTAN sólo había ahorrado el 13% de sus gastos entre 1989 y 1993. De modo similar, el número de efectivos militares se ha reducido en sólo un 13%, lo que implica una reducción en cuanto a número de hombres de aproximadamente 5,9 millones a menos de 5,1 millones en 1993.¹⁸ Esto supone, en efecto, un dividendo de paz muy marginal, teniendo en cuenta que ha desaparecido la principal amenaza para Europa Occidental. La falta de desmilitarización es la consecuencia directa de la decisión de conferir a la OTAN, un sistema clásico de defensa colectiva y una alianza militar, el mandato de la seguridad europea. Más abajo se hablará de las consecuencias de esta decisión para el estilo de la gestión de los conflictos de Europa en el futuro.

La OTAN: como el ave fénix de sus cenizas

Con una impresionante celeridad, la OTAN se ha recuperado de sus primeros reveses tras el final de la Guerra Fría y ha resurgido como un ave fénix de sus cenizas. Hoy ya no cabe ninguna duda de que la OTAN es la vencedora incuestionable de la carrera post-Guerra Fría entre las diferentes instituciones por el mandato de la seguridad de Europa.¹⁹

La ausencia y pasividad notables de la OTAN en la guerra en Bosnia-Herzegovina durante sus primeros tres años erosionó aún más su razón de ser, y durante un tiempo pareció que esta no implicación en la guerra más grave, sangrienta y preocupante de Europa desde el final de la II Guerra Mundial podría condenar, en última instancia, a la OTAN a la insignificancia. Sin embargo, al adquirir el mandato para la implantación de los aspectos militares del Acuerdo de Dayton, la Alianza hizo que se invirtiera su suerte. Aunque queda por ver cómo se juzgará retrospectiva-

*La OTAN es
especialmente
adecuada
para
asegurar la
continuidad
del dominio
del mundo
desarrollado
en la actual
fase del
capitalismo
mundial.*

¹⁸ Nicole Ball y otros, "World Military Expenditure", *SIPRI Yearbook 1994*, Oxford University Press, Oxford 1994, p. 390.

¹⁹ Para más detalles sobre la competencia institucional entre la OTAN, la UEO, la OSCE y la UE, véase Peters, "Multilateralism...", en Lotter/Peters.

mente la misión de la Fuerza de Implementación (IFOR) tras la retirada de las tropas –con independencia de cuándo se produzca–, con el despliegue de una Fuerza Habilitadora de 60.000 hombres, la OTAN manifestó su pertinencia y demostró que tiene capacidad por sí sola para resolver conflictos en Europa.²⁰ Así pues, la misión de la OTAN en Bosnia ha sido celebrada como la “mayor prueba después de la Guerra Fría” que la asociación transatlántica ha conseguido superar.²¹

Paralelamente, para la política exterior europea, ésto constituye la máxima derrota; el propio Jacques Delors habló de una “amarga lección” para los europeos, que habían sido incapaces de parar la guerra a través de un esfuerzo diplomático común, especialmente ante el hecho de que Europa proporcionó el 60% de la ayuda humanitaria a la antigua Yugoslavia y el 80% de las tropas de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR).²² Como resultado de todo ésto, tanto Estados Unidos como los europeos consideran de nuevo a la OTAN la organización de seguridad más importante.²³ Parece que ya no hay duda de que ésta se ha asegurado su supervivencia durante el próximo siglo.

Para afirmar que es la organización de seguridad mejor equipada, la Alianza puede señalar su éxito al controlar el instrumento militar más eficaz globalmente para el combate de alta intensidad con la creación de el Cuerpo Aliado de Reacción Rápida (ARRC). Este cuerpo incluye fuerzas terrestres, aéreas y marítimas con una capacidad máxima de 400.000 efectivos y hasta diez divisiones, procedentes de un máximo de doce estados miembros. Sin embargo, estas cifras son optimistas y una proyección a largo plazo en el futuro. De momento, se espera que el ARRC esté preparado para desplegar hasta cuatro divisiones para realizar operaciones de gestión de crisis en apoyo del Mando Aliado Supremo para Europa (SACEUR). Sin embargo, dado que la OTAN no es una organización supranacional y la participación en el ARRC es voluntaria, el desarrollo del cuerpo adolece de la falta de compromiso de algunas de estas doce naciones para garantizar la disponibilidad de sus fuerzas. Según Roger H. Paling, esta “falta de disponibilidad garantizada ha obstaculizado la planificación de contingencias operativas y logísticas y el desarrollo de procedimientos de mando y control adecuados”.²⁴

²⁰ Ni siquiera los críticos de la OTAN han cuestionado el éxito de la IFOR. Para un análisis de la IFOR, véase “Achievements-IFOR Fact Sheet”, 7 de octubre de 1996, NATODATA.

²¹ Peter Tarnoff y Joan E. Spero, “Europeans and Americans Plans to be Doing a Lot More Together”, *International Herald Tribune*, 13 de diciembre de 1995.

²² Jacques Delors, *International Herald Tribune*, 5 de diciembre de 1995.

²³ Daniel N. Nelson identifica incluso una “obsesión” del Pentágono y del Departamento de Estado de EE UU con la OTAN; en lugar de mirar más allá de la OTAN y de dar una oportunidad a la seguridad colectiva y, por tanto, a la OSCE. Daniel N. Nelson, “America and Collective Security in Europe”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 17, nº 4, 1994, pp. 105-124.

²⁴ Roger H. Paling, “Multinational Military Forces: Problems and Prospects”, Adelphi Paper 294, *International Institute for Strategic Studies*, 1995, p. 57. Paling señala también problemas con la normalización del equipo y de los conceptos logísticos nacionales de las naciones participantes. Si ésto constituye realmente un problema grave, se justifica la sospecha de hasta qué punto habría sido eficaz la OTAN en caso de que el Pacto de Varsovia hubiera atacado a Europa Central.

Mientras en la actualidad se debate el posible empleo del ARRC fuera del Mando Aliado para Europa (ACE), la OTAN parece haber resuelto sus problemas de zona limitándose a la política de hechos consumados.²⁵ El cuerpo actúa bajo mando británico, es sumamente flexible y móvil y, pese a los problemas logísticos que frustan su empleo como cuerpo integrado, se supone que puede desplegarse en todo el mundo en unas semanas. Su cuartel genreal está en Mönchengladbach, Alemania, y se han reclutado contingentes del ARCC para el despliegue de la IFOR en Bosnia. En la actualidad, parece válida la valoración que hace Roger H. Palin de la situación de este cuerpo:

“Dada su constitución, el ARCC es idóneo para operaciones de aplicación a pequeña escala, con una fuerza compuesta por naciones dispuestas a participar y con la capacidad inherente de aumentar de tamaño para enfrentarse a una posible intensificación”.²⁶

Surge el interrogante de cuál es el tipo de hipótesis que lleva a las naciones europeas participantes a dejar estas costosas fuerzas de élite a disposición del SACEUR, teniendo en cuenta que la nueva estrategia atlántica, que hace hincapié en las fuerzas de reacción rápida y a gran escala y en las operaciones de combate de alta intensidad, parece contraproducente para suavizar o contener un conflicto actual o en potencia en Europa.

La OTAN, inadecuada para la seguridad de Europa

Una mirada atenta a los desafíos para la seguridad europea, seguridad definida en su estricta interpretación militar, sugiere que no hay amenazas para la integridad física de Europa que exijan el mantenimiento de una fuerza de disuasión o una respuesta militar. De la experiencia de las crisis violentas en Bosnia y Chechenia hemos aprendido que este tipo de conflictos étnicos no se desbordan en la era post-Guerra Fría y, por tanto, no constituyen una amenaza para la seguridad de la región europea. Sin embargo, esta conclusión no pretende insinuar que Europa no se esté enfrentando a graves problemas de seguridad. Pero no cabe duda de que estos problemas se abordarán mejor con organizaciones multilaterales en las que se obligue a los Estados occidentales a armonizar sus políticas y a actuar colectivamente poniendo en común sus recursos para utilizarlos en situaciones de crisis. La pregunta es, sin embargo, si una alianza militar como la OTAN es el instrumento adecuado para abordar estos problemas. Los que siguen son los más importantes:

a) Guerras civiles

Estar también a cargo de implantar la misión de la IFOR no será suficiente para demostrar la necesidad de la razón de ser de la OTAN, habida cuenta de que

²⁵ La Carta de la OTAN, de 1949, no constituyó un serio obstáculo para el empleo de la Alianza en la región de la antigua Yugoslavia calificada “fuera de zona”. Palin dice que, posiblemente “las operaciones de implantación de la paz fuera de la zona tradicional de la OTAN” están incluidas en el papel general del ARRC(HQ.), *ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 58.

*Una mirada
atenta a los
desafíos para
la seguridad
europea,
seguridad
definida en su
estricta
interpretación
militar,
sugiere que
no hay
amenazas
para la
integridad
física de
Europa que
exijan el
mantenimien-
to de una
fuerza de
disuasión o
una respuesta
militar.*

Incluso según cálculos conservadores, los rusos tardarían varios años en prepararse para un ataque militar convencional.

una solución política con el consentimiento de las partes litigantes era una condición previa para el despliegue de estas fuerzas habilitadoras de la OTAN. Por el contrario, el decisivo caso de la guerra en la antigua Yugoslavia ha enseñado la lección de que la prevención del conflicto es el credo del momento, dado que los cambios de las influencias sobre el curso de una guerra civil desaparecen con rapidez una vez ésta ha comenzado. Sin embargo, hasta ahora la OTAN debe la prueba de que está comprometida con la creación de mecanismos para la prevención de conflictos.

b) Rusia

Por el momento, nadie puede saber cómo va a evolucionar Rusia durante este doloroso proceso de reforma, para pasar de una economía planificada a una de mercado, si mostrará de nuevo una política imperialista o si tiene aún suficientes reservas para convertirse en una democracia estable y sostenible. Pese al gran número de inquietantes incidentes que muestran a una Rusia más agresiva, la cuestión fundamental para Occidente en este momento es si es posible o no un ataque ruso a Europa Occidental.²⁷ Sin embargo, incluso según cálculos conservadores, los rusos tardarían varios años en prepararse para un ataque militar convencional, aun cuando fuera sólo contra Europa Oriental, y Rusia necesitaría incluso más tiempo para reorganizar los recursos necesarios para rearmar sus fuerzas militares. Lo que Rusia sí es capaz de hacer, no obstante, es “ejercer una gran presión externa e interna sobre sus vecinos inmediatos en Occidente”, lo que podría poner en marcha un “peligroso ciclo de acción-reacción”.²⁸

Si los estados occidentales trataran de interferir en un conflicto de estas características en el entorno próximo de Rusia, cualquier empleo del ARRC de la OTAN tendría efectos intensificadores. En un momento en el que la relación de Rusia con Occidente se deteriora día a día, el Gobierno ruso no podría evitar interpretar cualquier despliegue de fuerzas de la OTAN cerca de su país como una provocativa política de fuerza destinada a hacerle entender quién domina el continente europeo. Unos soldados que actuaran bajo mando de la ONU y llevaran cascos de la ONU tendrían efectos mucho más desintensificadores y serían mucho más tolerables para Rusia. La elite rusa sigue percibiendo a la OTAN, el archienemigo de la Unión Soviética a lo largo de toda la Guerra Fría, como un cartel que representa los estrictos intereses de los estados occidentales.

²⁷ Los indicadores son: la doctrina de defensa ofensiva de mayo de 1992; la guerra en Chechenia; la violación del tratado CFE; la reivindicación de la categoría de gran potencia en el contexto de la Asociación para la Paz; y las reivindicaciones de un ámbito especial de influencia en el “extranjero próximo”.

²⁸ A este respecto, véase senador Sam Nunn, “The Future of NATO in an Uncertain World”, discurso ante el Seminario 95 de SACLANT, 22 de junio de 1995, Norfolk, Virginia, NATODATA. Sam Nunn se manifiesta con vehemencia contrario a la ampliación de la OTAN, incluso sugiriendo la posibilidad de una respuesta nuclear de Rusia en forma de una categoría de alerta superior para su arsenal nuclear estratégico o el despliegue de armas nucleares tácticas.

c) Proliferación, terrorismo y sabotaje

Por otra parte, se supone que la seguridad de Europa está en peligro por el grupo de riesgo de la proliferación nuclear, el terrorismo y el sabotaje. Sin embargo, es difícil prever cómo se traducirían estos riesgos en una hipótesis realista. En la percepción de los funcionarios de la OTAN, estos están localizados y confinados al indefinido Sur del globo.

La OTAN es una organización militar estructurada para el combate de alta intensidad, no para conflictos de baja intensidad. Lo que es peor, con su orientación hacia las soluciones militares más llamativas, la OTAN contribuiría a la intensificación de estos conflictos en lugar de mitigarlos. Thomas Quiggin resumía la estricta percepción de los problemas de la OTAN y su escasez de opciones para resolverlos con brevedad y precisión: “Cuando lo único que se tiene es un martillo, todos los problemas de la vida parecen clavos”.²⁹

Mantener el Sur bajo control

Con ideólogos destacados como Samuel Huntington acudiendo en auxilio de la OTAN con hipótesis de un “choque de civilizaciones”, y mientras los países occidentales sufren actos brutales de terrorismo dimanantes de estados periféricos, no es difícil explotar la supuesta amenaza procedente del Sur y el nuevo enemigo del fundamentalismo islámico para legitimizar la razón de ser de alianzas militares tan gastadas como la OTAN.³⁰

Para respaldar esta afirmación de la existencia de una “amenaza procedente del Sur”, algunos representantes de estados miembros de la OTAN establecen un vínculo entre la seguridad de Europa Occidental y la “zona inestable que va desde Marruecos hasta el Océano Índico”, provocado por un potencial desbordamiento de estas inestabilidades y crisis en suelo europeo.³¹ En términos generales, son dos las hipótesis que suelen citarse en este contexto: la interrupción del flujo de recursos vitales y una migración repentina y masiva procedente del Sur.

En el concepto de Wallerstein de la división global del trabajo, la periferia tiene un papel perfectamente definido: la exportación de materias primas a los países industrializados. En la comunidad estratégica, se entiende como un hecho que el acceso a recursos estratégicos y a los mercados mundiales es indispensable para la perseverancia de las sociedades capitalistas industrializadas. Por tanto, en un análisis de política exterior, esta estructura se trata como un algo natu-

²⁹ Véase Thomas Quiggin, “The Role of Western European Security Organizations in the Conflict in the Former Yugoslavia”, en Lotter/Peters, pp. 223-253, cita en p. 243.

³⁰ En febrero de 1995, el secretario general Claes causó irritación al afirmar que el fundamentalismo islámico había sustituido al comunismo como principal amenaza para los estados occidentales. Véase “OTAN Chief Under Fire for Islam Remark”, *International Herald Tribune*, 15 de febrero de 1995.

³¹ Véase, por ejemplo, el discurso del secretario de Estado alemán, ministro de Defensa Jörg Schönbohm, “Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor europäischen und globalen Herausforderungen”, Conferencia de la Sociedad Alemana para la Política Exterior sobre la nueva política exterior alemana, Strausberg, 26 de abril de 1995, p. 8.

Estas evocaciones públicas de una amenaza inminente procedente del Sur son otra manifestación más de la tendencia en los estados occidentales a militarizar sus relaciones con los estados del Sur.

ral, a lo que no hace falta estar refiriéndose todo el tiempo. El mantenimiento del acceso a estos recursos estratégicos es una de las más serias preocupaciones en política exterior para cualquier Estado industrializado. En este contexto, parece aconsejable que los países industrializados dispongan de una fuerza militar eficaz para garantizar este acceso en caso de que regiones de vital importancia para ellos caigan en el caos, la violencia y el aislamiento respecto de los estados occidentales.³²

Los políticos occidentales también han logrado vincular la inestabilidad de las regiones del Sur con la seguridad de Europa invocando sombrías y amenazadoras imágenes de multitudes de inmigrantes que llegan a Europa.³³ Se espera la llegada de masas de refugiados de dimensiones inimaginables, provocadas por el empeoramiento de los niveles de vida, la inestabilidad política en sus países o la toma del poder de los fundamentalistas islámicos. En este contexto, se está explotando especialmente el peligro de una Argelia islámica con el argumento de que un Estado islámico de esa dimensión geográfica desempeñará necesariamente el papel de dominó, provocando en última instancia la caída de todos los Estados del norte de África y Turquía. La consecuencia será la migración de masas de refugiados islámicos a Europa, resistentes a la integración en las sociedades europeas, lo que minaría más aún los sistemas de valores occidentales, ya de por sí debilitados.³⁴ En estas hipótesis, no se excluirían los medios militares en un intento de impedir que estas masas de refugiados crucen las fronteras europeas.³⁵

Estas evocaciones públicas de una amenaza inminente procedente del Sur son otra manifestación más de la tendencia en los estados occidentales a militarizar sus relaciones con los estados del Sur. En este contexto, hay que llamar la atención sobre la reciente inauguración de EUROMARFOR y EUROFOR, creadas por los cuatro países meridionales de la UEO: España, Francia, Italia y Portugal,

³² Según Joshua S. Goldstein, Xiaoming Huang y Bureu Akan, el Sur del mundo, con el 76% de la población mundial, consume sólo el 26% de la energía global total. En síntesis: el Norte utiliza nueve veces la energía que utiliza el Sur, con el resultado de que todas las regiones del Sur exportan energía, mientras que las regiones del Occidente industrializado la importan. Véase a estos autores en "Testing Theories of North-South Relations: The case of World Energy", *APSA-Paper*, San Francisco, agosto de 1996.

³³ Para el retrato de la migración en los países desarrollados como amenaza para la seguridad, véase el esclarecedor artículo de Nazare Albuquerque Abell, "The Impact of International Migration on Security and Stability", *Canadian Foreign Policy*, vol. 4, nº 1, 1996, pp. 83-109.

³⁴ Para un ejemplo de este enfoque, véase Gregor M. Manousakis, "Algerien, der erste Dominostein?", *Europäische Sicherheit* 44(7) (1994), pp. 335-337. De los estados europeos, Francia es el más preocupado por estos problemas: ya residen en el país alrededor de tres millones de musulmanes, y en el caso de un triunfo de los fundamentalistas islámicos en Argelia, se esperan otros 300.000 refugiados. Véase James Walsh, "The Second Battle of Algiers", *Time* nº 145, febrero de 1995, pp. 21-23.

³⁵ Una primera muestra de este tipo de hipótesis fue lo experimentado con el despliegue de 500 soldados italianos a lo largo de la costa adriática para impedir la entrada de inmigrantes ilegales desde Albania. *International Herald Tribune*, 11 de mayo de 1995.

como nuevas fuerzas navales y terrestres para garantizar la seguridad del flanco meridional de Europa.³⁶ Teniendo en cuenta estas hipótesis más pesimistas de las autoridades occidentales –y la evidente determinación de los políticos de no excluir los medios militares para abordar estos problemas–, las maniobras militares de la OTAN como el ambicioso ejercicio de mayo de 1995, en el que participaron fuerzas de siete naciones a fin de “subrayar las capacidades multinacionales de la Región Sur de la OTAN” adquieren una importancia totalmente nueva. El desmentido de la OTAN en el sentido de que este ejercicio “se realiza en una hipótesis de entrenamiento genérico, sin ninguna vinculación con ninguna situación real del mundo” suena tibio en el contexto de estas exageradas amenazas.³⁷

La periferia del globo, el Sur, definido aquí como el mundo no incluido en la OCDE a los fines de nuestra exposición, parece especialmente proclive a una pobreza increíble y, por tanto, a conflictos violentos.³⁸ Occidente, el mundo de la OCDE, no debería solamente sentirse obligado a ayudar a estos países para aliviar el hambre y la pobreza, sino que también debería luchar para mitigar de una forma responsable estos conflictos violentos.

Con estas inquietantes perspectivas para las regiones del Sur, los estados occidentales no tienen ninguna dificultad para retratar el Sur como una amenaza potencial para su seguridad y estabilidad. Tanto los esfuerzos de los estados occidentales para crear la imagen del nuevo enemigo de Occidente, que esta vez no viene del Este, sino del Sur, como la preocupación pública occidental por pacificar las diversas crisis en la periferia mediante la intervención humanitaria y operaciones para el mantenimiento de la paz legitiman a los estados occidentales para reestructurar sus alianzas militares regionales en fuerzas de proyección de fuerza global. Para quienes se muestran favorables a las intervenciones humanitarias, pero se oponen a la política de fuerza de Occidente en el Sur, el despliegue de la IFOR en Bosnia ilustra este dilema con gran claridad: ¿dónde debe trazarse la línea que separa a las fuerzas militares destinadas a misiones de la ONU para imponer la paz y las diseñadas para facilitar la libertad de acción de Occidente en la periferia?

Instrumento último para la disciplina del Sur

Para la explicación de por qué los estados occidentales vienen persiguiendo un aumento de las fuerzas de proyección de fuerza, se rescatan las teorías del sistema mundial y el materialismo histórico transnacional. Aunque ninguna de las dos aborda las cuestiones militares, pueden ofrecer la deducción de algunas hipótesis que servirán como explicaciones provisionales. Las teorías del sistema mundial

³⁶ Véase NATO Review, n° 4, Bruselas, julio de 1996, p. 4.

³⁷ “Siete naciones participan en un ejercicio anfíbio combinado conjunto de la Región Sur de la OTAN” (comunicado de prensa de AFSOUTH), NATODATA, 28 de abril de 1995. Los participantes eran España, EE.UU., Grecia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Turquía. En el ejercicio se utilizaron fuerzas marítimas, aéreas y terrestres.

³⁸ La división del mundo en “mundo OCDE” y “mundo no OCDE” es una distinción adoptada de Ernst-Otto Czempiel.

Según el enfoque del materialismo histórico transnacional, el núcleo utilizaría las fuerzas militares para imponer disciplina a las fuerzas sociales de la periferia que se desvíen del orden mundial emergente.

son especialmente útiles en este contexto porque proporcionan un argumento geopolítico global para la militarización de la gestión de los conflictos en Europa.

Ambos enfoques teóricos ofrecen interpretaciones muy distintas de la militarización de la gestión de los conflictos en Europa. No obstante, ambas interpretaciones pueden conciliarse en el siguiente denominador común: las fuerzas militares actúan como un instrumento del núcleo para impedir que la periferia emprenda acciones que violarían bien la estructura económica, bien la estructura jerárquica del sistema mundial. Las fuerzas militares desempeñan en este contexto su papel tradicional: el de amenaza y, al mismo tiempo, el de instrumento real para mantener la periferia bajo control.

Según el enfoque del materialismo histórico transnacional, el núcleo utilizaría las fuerzas militares para imponer disciplina a las fuerzas sociales de la periferia que se desvíen del orden mundial emergente. Stephen Gill desarrolla este supuesto y afirma que con el final de la Guerra Fría, las democracias occidentales liberales pueden dedicar toda su energía y sus recursos al proyecto político a largo plazo de hacer que “el capitalismo democrático liberal sea el único modelo para el desarrollo futuro”.³⁹ Para ello son necesarias las fuerzas militares, a fin de contener las “repercusiones políticas ‘adversas’” en los países del Tercer Mundo que surjan en el proceso gradual de conversión de todo el mundo en un mercado capitalista universal.⁴⁰ Los conflictos nacen debido a la tensión entre globalización y nacionalización, cuando las potencias territoriales que tratan de separarse de este proceso de globalización niegan “la noción del Estado como servidor de las exigencias de la economía mundial, la agencia que asegura que las presiones del mercado global actúan sin limitaciones”.⁴¹

Las nuevas capacidades de intervención bajo el mando de EE.UU. y la OTAN, como la ARRC, son, por tanto, necesarias para imponer disciplina “no sólo en los mercados, sino también, en términos más generales, en las poblaciones”.⁴²

Desde el punto de vista del sistema mundial, el papel de las fuerzas militares de los estados del núcleo es intimidar a los estados del Tercer Mundo y, así, impedirles que pidan concesiones de los estados y empresas del núcleo respecto a la estructura de intercambio desigual. Al igual que en el enfoque gramsciano, el factor militar no desempeña un papel dominante; de hecho, Wallerstein alega que la decisión ocasional de los estados del núcleo de recurrir a fuerzas militares –como en el caso de la Guerra del Golfo– es una desviación no deseada de la senda política de Occidente, que normalmente discurre con suavidad. Sin embargo, el sistema no siempre funciona con la suavidad, la racionalidad y la lógica espera-

³⁹ Stephen Gill, “The Emerging World Order and European Change: The Political Economy of European Union”, en Ralph Miliband y Leo Panitch, eds., *The Socialist Register 1992: New World Order?*, Londres, Merlin Press, 1992, pp. 157-196, cita en p. 159.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 188.

⁴¹ Robert W. Cox, “Production and Security”, en David Dewitt, David Haglund y John Kirton, eds., *Building a New Global Order*, Toronto, Oxford University Press, 1993, pp. 141-158, cita de la p. 144.

⁴² Gill, “The Emerging...”, p. 188.

bles, y la historia está llena de ejemplos que demuestran que los estados o los grupos de oposición dentro de ellos han intentado desmarcarse del sistema capitalista mundial y seguir ideas alternativas sobre cómo crear un Estado y su economía. Por tanto, explica Wallerstein, hay ocasiones en que los estados del núcleo estiman necesario indicar a los Estados de la periferia que se penalizará toda desviación radical de la jerarquía de la economía mundial.⁴³

Teniendo en cuenta todo esto, la multilateralidad en el contexto de la seguridad europea parece servir de instrumento para implantar una política de los estados de la Europa Occidental que como política unilateral nacional no podría seguir manteniéndose frente a una opinión pública europea alerta e informada. Es importante, pues, desmitificar la agenda neoliberal que quiere hacernos creer que toda oferta de cooperación trae necesariamente como consecuencia la desmilitarización y la paz.

⁴³ Immanuel Wallerstein, conferencia pronunciada en el Departamento de Sociología de la York University, North York, Ontario, 6 de octubre de 1994.

ROBIN BROAD Y JOHN CAVANAGH

Para no olvidar a un Sur empobrecido

Todo parece indicar que EE.UU. está determinado a continuar descuidando al Sur, salvo para responder al caos originado por alguna crisis puntual o para establecer acuerdos de libre comercio y de promoción de negocios dirigidos a una docena de países del Tercer Mundo. La ausencia de una verdadera agenda económica Norte-Sur puede constituir uno de los errores más graves de la Administración Clinton. El abandono del Sur agravaría aún más la brecha que separa a países pobres y ricos, así como las crisis del empleo y del medio ambiente. Esto tendría repercusiones muy negativas para el Sur pero también para los propios EE.UU.

Durante cuatro décadas y media, la Guerra Fría ofreció a los norteamericanos un prisma a través del cual contemplar las tres cuartas partes de la humanidad que viven en depauperadas naciones de América, África y Asia. Estados Unidos libró o sufragó guerras y operaciones encubiertas en varias decenas de países como Cuba, República Dominicana, Guatemala, Irán, Corea, Nicaragua y Vietnam con el propósito declarado de impedir la extensión de un comunismo respaldado por la Unión Soviética. Configuradas para tal fin, sus medidas políticas, económicas y militares hacia el llamado Tercer Mundo, hacia el Sur, eran relativamente sencillas y directas.

Hoy en día, a un lustro ya del inicio de la confusa era posterior a la Guerra Fría e iniciándose el segundo mandato presidencial de Bill Clinton, el Tercer Mundo sigue convulsionándose con alarmante regularidad, hasta llegar al primer plano de la política exterior de Estados Unidos. La Administración y los medios de comunicación tienden a incluir estos episodios en una de las tres categorías siguientes, modelos, todas ellas, de excesiva simplificación. A la primera y dominante se la puede llamar "imagen de Ruanda", e incluye países en los que, según cuentan los medios de comunicación, todo se viene abajo, y las gentes se matan unas a otras en gran número. La Bosnia de 1995, el Haití de 1994, o la Somalia de 1993 se ajustan a ese patrón.

Robin Broad es profesora de desarrollo internacional en la School of International Service de la American University. John Cavanagh, director del Institute for Policy Studies e investigador del Transnational Institute. Es autor, junto a Richard Barnett, de *Global Dreams: Imperial Corporations and the New World Order* (Simon & Schuster, 1994) (hay edición en castellano). Este artículo fue publicado en *Foreign Policy* N°101, invierno 1995-1996. Copyright 1995 by Carnegie Endowment for International Peace. Se reproduce aquí con autorización de la revista.

Traducción de Pablo Carbajosa.

*Bajo las
fáciles
imágenes
superficiales
de la realidad
del Tercer
Mundo, se
encuentra el
peligro del
abandono.*

Una segunda imagen, promovida por apurados contratista de defensa y halcones del Pentágono, pinta un cuadro en el que aparecen como volátiles ciertas naciones del Tercer Mundo, además de la antigua Unión Soviética, en forma de una creciente amenaza de seguridad equivalente a la representada en su día por Moscú en plena Guerra Fría. En ella sobresalen Corea del Norte e Irak, cada una con dirigentes fácilmente caricaturizados por la prensa como villanos de Hollywood.

Por último, se presenta una imagen mucho más reciente de un México financieramente hecho jirones, además del temor de que otras naciones puedan precipitarse rápidamente por crisis similares: decenas de miles de millones de dólares de capital especulativo a corto plazo corren alrededor del globo, abandonando el "mercado en ascenso" de ayer en favor de las promesas de rápidas ganancias en otra parte.

Satisfecha con responder a crisis de esas tres categorías, la Administración tiene todavía que forjarse un marco político totalizador que encare los hondos y cambiantes problemas de un Sur que comprende aproximadamente a 150 países. De hecho, exceptuando la atención dedicada a ciertos puntos de crisis, Washington ha dejado pasar la oportunidad de elaborar una nueva agenda política Norte-Sur, prefiriendo, en su lugar, otra que pone en primer plano nada más que a un puñado de estos países. Y esta política es la que lleva a cabo, no el Departamento de Estado ni el del Tesoro, sino el de Comercio, que ha singularizado a diez "grandes mercados en ascenso" como prometedores para las inversiones y las exportaciones estadounidenses.

Cuando se les empuja a enunciar los temas o valores que subyacen a la política norteamericana hacia estos países y el resto del Sur, los funcionarios de la Administración Clinton coinciden en la retórica de los mercados y la democracia. Unos mercados más libres, a través de pactos tales como el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLC/NAFTA), proporcionarán, según argumentan, mayor crecimiento y democracia. De forma notable, las posiciones de la mayoría de los dirigentes republicanos del Congreso difieren sólo ligeramente en sustancia de este orden de prioridades. Apoyan el libre comercio, así como la noción de que la política exterior de EE.UU. debería respaldar al sector de negocios norteamericano. Una vociferante minoría, que adopta posiciones más proteccionistas, cuenta entre sus filas al poderoso presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, Jesse Helms (republicano por Carolina del Norte). A pesar de sus espectaculares, excesivas y erradas declaraciones, que buscan distanciarse de los demócratas, el ataque de Helms a la agenda Norte-Sur de Clinton se ha concentrado en una cuestión: recortar de modo drástico las ayudas norteamericanas (buena parte de las cuales, tal como le gusta afirmar, "se pierden en ratoneras foráneas").

Así pues, Washington está determinado a continuar descuidando al Sur, salvo para responder al caos originado por alguna crisis o mediante acuerdos de libre comercio y de promoción de negocios dirigidos a unos cuantos países del Tercer Mundo. Esta carencia de una agenda económica Norte-Sur puede terminar, sin embargo, por constituir uno de los errores garrafales de la Administración Clinton. Bajo las fáciles imágenes superficiales de la realidad del Tercer Mundo, se encuentra el peligro del abandono: un nivel de vida que se deteriora en el caso de los 2.500 millones de personas más pobres del planeta, ensanchando las desi-

gualdades en casi todos los países de la tierra, así como las crisis de puestos de trabajo y de medio ambiente, que reclaman iniciativas globales.

La Administración Clinton y el Congreso republicano tienen ante sí tres oportunidades inmediatas de enfrentar estos problemas de envergadura, oportunidades de encuadrar una política más totalizadora hacia el Sur que no deberían desaprovecharse. En primer lugar, Washington ha comenzado a considerar la expansión del NAFTA, con el fin de incluir la cuenca del Caribe, Chile y el resto de América Latina. En segundo lugar, el Congreso está discutiendo nuevos criterios para la concesión de ayudas a los países pobres. Y, por último, el derrumbamiento de México fue el comienzo de una propicia reflexión internacional sobre la reforma fundamental de las principales instituciones multilaterales del mundo —el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)— a fin de encarar las nuevas crisis financieras del siglo XXI. Lo que se necesita para sacar partido de estas oportunidades es una comprensión más profunda de la nueva dinámica entre el Norte y el Sur y una agenda política más completa. Por desgracia, las miopes medidas políticas de Clinton se basan en tres supuestos profundamente errados (también compartidas por la mayoría de los dirigentes republicanos) sobre la naturaleza de los cambios de la economía global.

Las tres suposiciones erróneas de EE.UU.

La primera suposición incorrecta consiste en creer que el libre comercio y la promoción de los intereses comerciales norteamericanos es algo bueno para los trabajadores y las distintas comunidades norteamericanas. El difunto Secretario de Comercio, Ron Brown (fallecido el pasado mes de abril en accidente aéreo en Croacia), era el defensor más nítido de esta postura, que apoyaba con vuelos repletos de altos ejecutivos de empresa en ruta a “grandes mercados en ascenso” como Brasil, China e Indonesia. Estos viajes, así como los dos acuerdos principales de libre comercio alcanzados por Clinton —el TLC y la última ronda del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio)— han sido como ofrecer a las mayores empresas norteamericanas decenas de miles de millones de dólares en nuevos negocios en el extranjero. Como escribió John Stremlau, antiguo vicedirector de planificación política del Departamento de Estado, en el número de invierno 1994-1995 de *Foreign Policy*, el programa de la Administración de grandes mercados en ascenso “debería crear millones de puestos de trabajo nuevos y mejor pagados para los norteamericanos, espolear la productividad interna, facilitar el ajuste al cambio tecnológico, domeñar la inflación, [y] reducir el déficit comercial y fiscal”.

La segunda suposición errónea de la política norteamericana es que el libre comercio y el aumento de los compromisos norteamericanos en los diez mercados emergentes más importantes no sólo ayudarán a estas economías, sino que alentarán el crecimiento en otros países del Sur. Subiéndose al carro de los grandes mercados en ascenso que ofrece el Gobierno norteamericano, los altos ejecutivos se hacen eco de las pretensiones de la Administración, según las cuales las medidas políticas norteamericanas conducen a la consolidación de amplias clases medias —en países como China, India e Indonesia— que darán impulso a la economía del siglo XXI.

El tercer supuesto es que el abismo entre países ricos y pobres se está reduciendo, una tendencia que, según argumenta la Administración, se ve apoyada por el libre comercio y la atención prestada a los diez países del Tercer Mundo con grandes mercados en ascenso. En realidad, existe la extendida impresión entre los responsables de la política norteamericana de que la crisis de la deuda del Tercer Mundo, que ensanchó la brecha durante los años 80, ha terminado, que el capital nuevo discurre hacia el Tercer Mundo, y que el abismo está empezando a cerrarse. Estas impresiones se ven reforzadas por las proyecciones del Banco Mundial según las cuales, en la próxima década, los países del Tercer Mundo crecerán en realidad más rápidamente que los países ricos, poniéndose de este modo a la par.

Un cuidadoso análisis de los datos sociales y económicos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y otras fuentes, ofrece una imagen ofensivamente distinta de las tendencias de la economía global y del abismo entre países pobres y ricos. Hay dos formas de estimar lo que sucede económicamente entre el Norte y el Sur. La primera consiste en calcular qué países crecen más rápidamente y averiguar, por tanto, si la brecha entre ellos aumenta o se reduce. La segunda consiste en estimar los flujos de recursos financieros entre ambas partes.

En lo que respecta a lo primero, las cosas están claras: las diferencias entre el Norte y el Sur se dilataron de modo espectacular en la década siguiente a 1982, a medida que la crisis de la deuda drenaba los recursos financieros de los países pobres en beneficio de bancos ricos. Entre 1985 y 1992, las naciones del Sur pagaron a sus acreedores en concepto de deuda cerca de 280.000 millones de dólares más de lo que recibieron en forma de nuevos préstamos privados y ayudas gubernamentales. El Producto Interior Bruto (PIB) per capita aumentó tan sólo una media de un 1% en el Sur durante los años 80 (en el África subsahariana cayó un 1,2%), mientras que aumentó un 2,3% en el Norte.

Situar la "década perdida" de los años 80 en un lapso de tiempo más extenso no revela ningún cambio mayúsculo: en 1960, el PIB del Sur seguía siendo un 18% de la media de las naciones del Norte; para 1990, había caído muy ligeramente hasta un 17%. En otras palabras, el abismo entre Norte y Sur había permanecido bastante constante.

Sin embargo, dichas cifras agregadas camuflan una realidad compleja: en el caso de un pequeño número de países, primordialmente grandes mercados de Asia en ascenso como China, Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán, el abismo que les separaba del Norte se ha ido cerrando. Pero, y aquí está el intrín-gulis, para la mayoría de los demás países, la brecha ha ido ensanchándose paso a paso. En el África subsahariana, la situación es aún peor. No sólo se ha hecho más grande el abismo de forma llamativa, sino que en el caso de muchos de estos países el PIB ha continuado su descenso.

De modo similar, un vistazo al flujo de recursos entre el Norte y el Sur revela una realidad que no está en sintonía con los supuestos dominantes. A pesar de la impresión de que se ha aliviado la deuda, el volumen conjunto de la misma continúa dilatándose en casi 100.000 millones de dólares cada año (alcanzó 1,9 billones en 1994). El pago de la deuda del Sur sobrepasa todavía a los nuevos préstamos, y el flujo resulta especialmente demoledor en África. Si bien es cierto que una serie de reajustes de la deuda, así como la acumulación de atrasos en cantidades vencidas y

no pagadas por parte de muchos deudores, han reducido la transferencia financiera neta negativa del Sur al Norte en los últimos años, el flujo sigue siendo negativo.

En parte, la razón por la que algunos analistas sostienen que la crisis de la deuda ya no constituye un problema es que, desde principios de los años 90, estos flujos procedentes del pago de la deuda se han visto equiparados por flujos de capital exterior. También en esto, empero, echar un vistazo a las cifras desagregadas refuerza el desconcierto ante la realidad. De acuerdo con las cifras del Banco Mundial, la mitad más o menos de las nuevas inversiones extranjeras directas realizadas en 1992 por corporaciones globales en el Sur abandonó rápidamente el país en cuanto se consiguieron beneficios. Por si fuera poco, los flujos de inversión se dirigen principalmente a diez o doce países del Tercer Mundo a los que las corporaciones y los inversores del Norte consideran nuevos centros productores de beneficios. En 1991 y 1992, más del 70% de los flujos de inversión se dirigió hacia diez de los llamados mercados en ascenso, a saber: México, China, Malasia, Argentina, Tailandia, Brasil, Indonesia, Venezuela, Corea del Sur y Turquía.

Existe otro problema con estos flujos de capital. Varios de estos países (Brasil, India, México, Corea del Sur, y Taiwán) han atraído flujos sustanciales a corto plazo abriendo sus mercados de valores a los extranjeros y emitiendo miles de millones de dólares en bonos. Sólo entre 1991 y 1993, la inversión extranjera directa, considerada en el conjunto de los flujos de capital privado, cayó del 65 al 44% a medida que se incrementaban estos flujos más especulativos. Los últimos acontecimientos de México proporcionan una indicación de las fluctuaciones de estos flujos de capital: durante la última semana de 1994, se estima que se evadieron del país fondos a corto plazo por valor de 10.000 millones de dólares.

Por añadidura, los países del Tercer Mundo se han visto golpeados por el declive de la capacidad de compra de sus exportaciones en comparación con sus importaciones. Las naciones del Sur vienen ya señalando desde hace largo tiempo la tendencia general que experimentan los precios de sus exportaciones de productos primarios a subir más lentamente que los de las importaciones de bienes manufacturados. Este declive de las "condiciones comerciales" fue particularmente acusado entre 1985 y 1993, cuando los precios reales de las mercancías primarias cayeron en un 30%. Y esto se tradujo en pérdidas de miles de millones de dólares: el descenso del 3,5% del poder adquisitivo de las exportaciones africanas en 1993 le costó al continente unos 3.000 millones de dólares.

La inevitable conclusión es que el abismo económico entre el Norte y el Sur se está cerrando en el caso de una docena de países, pero continúa ensanchándose en más de un centenar de ellos. De modo que, sin un giro político de envergadura, el mundo del siglo XXI se verá configurado como una suerte de *apartheid* económico. Habrá un par de docenas de países ricos, una docena o un número similar de naciones pobres que habrán empezado a cerrar la brecha que les separa de las ricas, y otras 140 naciones aproximadamente que irán quedándose cada vez más atrás.

La globalización del Norte y del Sur

¿Y qué hay respecto a lo supuesto por la Administración de que las medidas políticas que fomentan el sector de negocios norteamericano consiguen buenos resul-

*Los países del
Tercer Mundo
se han visto
golpeados
por el declive
de la
capacidad de
compra de
sus
exportaciones
en
comparación
con sus
importaciones.*

tados tanto para el mercado exterior como para el mercado interno, de que el libre mercado y la globalización elevan en general el nivel de vida tanto en el Norte como en el Sur? También en esto la Administración Clinton ha perdido de vista una realidad nueva y fundamental de la economía global. A medida que las empresas norteamericanas se han ido desplazando de mercados locales a otros nacionales, y ahora globales, en el último medio siglo, ha aparecido en todos los países una nueva división entre quienes salen ganando y quienes salen perdiendo. Un libro reciente, *Global Dreams: Imperial Corporations and the New World Order*, escrito por uno de los fundadores del Institute for Policy Studies, Richard Barnett, refiere de qué modo las más poderosas empresas norteamericanas y sus contrapartes presentes en Inglaterra, Francia, Alemania y Japón integran únicamente a cerca de un tercio de la humanidad (en su mayor parte residente en los países ricos, al que habría que sumar la elite de los países pobres) en complejas cadenas de producción, de compras, cultura y finanzas.

Aunque en todos los países existen enclaves ligados a estas redes económicas globales, hay otros que se quedan fuera. Wal-Mart extiende sus supertiendas por todo el hemisferio occidental; en América Latina, sin embargo, son demasiado pobres como para disfrutar de algo que no sean vislumbres del lujo. Los clientes del Citibank pueden acceder a cajeros automáticos en todo el mundo; en cambio, la gran mayoría de la gente tiene que pedir dinero a los prestamistas sanguijuelas de la esquina. La Ford Motor Company monta su nuevo "automóvil global" en Kansas City con piezas fabricadas en todo el mundo, mientras los ejecutivos de Detroit se preguntan quiénes podrán permitirse comprarlos.

Por lo tanto, mientras que, en un plano, el abismo entre el Norte y el Sur se hace más pronunciado para la enorme mayoría de los países del Tercer Mundo, en otro, estas cadenas globales borran los límites geográficos entre el Norte y el Sur geográficos. Estos procesos crean otra división entre el tercio de la humanidad, aproximadamente, que comprende el "Norte global" de quienes se benefician del mismo en el país que sea, y dos tercios de la humanidad, de las chabolas de Nueva York a las favelas de Río, que no están invitados al nuevo menú de oportunidades de producción, consumo y préstamos del "Sur global".

Por contraposición a las perogrullescas afirmaciones de la Administración Clinton, la globalización, acelerada por los nuevos acuerdos de libre comercio e inversión, ha profundizado tres problemas intratables que asolan a casi todas las naciones de la Tierra, incluyendo a Estados Unidos, a saber: la desigualdad de ingresos, la pérdida de puestos de trabajo y los daños al medio ambiente.

1.- Desigualdad de ingresos

La principal consecuencia adversa de la aceleración de la integración la constituye el ensanchamiento de las diferencias de renta en casi todas las naciones, a medida que los estratos más opulentos sacan provecho de las oportunidades de la globalización, mientras millones de ciudadanos sufren sus consecuencias, se ven marginados o se quedan atrás. Hace unos años, el economista Simon Kuznets enunció una hipótesis según la cual, a medida que una economía se desarrolla, existe en principio un intercambio entre crecimiento y equidad, es decir, aumenta la desigualdad en los ingresos a medida que un

país entra en las primeras fases de crecimiento económico y decae en economías de mayor madurez. Hoy, sin embargo, las desigualdades aumentan en todo el mundo. A tal punto que a finales de 1994 *The Economist* reconocía que “no por casualidad el mayor aumento de la desigualdad de ingresos se ha producido en las economías...en las que se han perseguido con celo sumo medidas políticas de libre mercado”, y que “se trata de una combinación de mercados de trabajo de liviana regulación y de fuerzas económicas globales que ha hecho mucho más...por favorecer a los ricos que a los pobres”. Así se observa en el perverso ensanchamiento del abismo entre ricos y pobres tanto en cada país en particular como en todo el planeta.

Hace 30 años, los ingresos combinados de la quinta parte más opulenta del mundo eran 30 veces mayores que los de la quinta parte más pobre. Hoy, el abismo en la renta es más de 60 veces mayor. A lo largo de este período, la renta del 20% más rico creció del 70 al 85% de la renta mundial total, mientras que la porción global del 20% más pobre cayó del 2,3 al 1,4%.

El número de multimillonarios¹ aumentó de forma espectacular en los últimos siete años, coincidiendo con la difusión de las medidas políticas de libre mercado en todo el mundo. Entre 1987 y 1994, su número se multiplicó de 145 a 358. De acuerdo con estos cálculos, esos 358 multimillonarios poseen una riqueza valorada en conjunto en unos 762.000 millones de dólares, que es aproximadamente la renta combinada de los 2.500 millones de personas más pobres del mundo. (No existen cifras de la riqueza combinada de los pobres del mundo, pero puesto que la mayoría poseen pocas riquezas aparte de sus ingresos, su riqueza total no excedería con mucho el total de sus rentas). En el fondo del todo se encuentran 2.500 millones de personas –aproximadamente el 45% de la población mundial– que se ganan a duras penas su subsistencia, recurriendo a menos del 4% del PIB del mundo. En la cumbre, encontramos a 358 individuos que poseen ese mismo tanto por ciento.

Las repercusiones de las medidas de libre mercado sobre esta concentración de riqueza han resultado particularmente acusadas en México, un país que en lo esencial comenzó su apertura al libre mercado en 1986 y que, hasta el desmoronamiento del peso en diciembre de 1994, se presentaba a menudo como modelo de éxito en la aplicación de dichas medidas políticas. En 1987, había en México tan sólo un multimillonario. Hacia 1994, había ya 24, que contabilizaban en conjunto una riqueza total de 44.100 millones de dólares. Con ello, sobrepasaban el total de ingresos del 40% más pobre de los hogares mexicanos. Como resultado, las 24 personas con las mayores fortunas de México poseen más riqueza que los 33 millones de personas más pobres del país.

*Las
repercusiones
de las
medidas de
libre mercado
sobre esta
concentración
de riqueza
han resultado
particular-
mente
acusadas en
México.*

2.– Pérdida de puestos de trabajo

Con la excepción de unas cuantas economías del Este asiático, todos los países –del Norte y del Sur– se enfrentan a un desempleo elevado o en aumento, y muchos de ellos, entre los que se encuentra Estados Unidos, sufren condiciones laborales que se están deteriorando para una parte apreciable de la

¹ *Billionaires*, es decir, personas con fortunas estimables en miles de millones de dólares.

fuerza de trabajo. En todo el mundo hay más de 800 millones de personas sin empleo o gravemente desempleadas, y decenas de millones más se enfrentan cada año a esta situación. La tecnología se ha combinado de forma devastadora con la globalización para extender esta crisis del trabajo. A diferencia de anteriores revoluciones industriales, las dos innovaciones tecnológicas más importantes de décadas recientes –la informática y la biotecnología– destruyen mayor número de puestos de trabajo de los que crean. Al mismo tiempo, los veloces avances de las tecnologías del transporte y la comunicación permiten que un número cada vez mayor de puestos de trabajo se desplacen fuera de Estados Unidos. Mientras que hace una generación las empresas sólo situaban en el extranjero empleos en el sector de la confección y la electrónica de consumo, hoy pueden desplazar prácticamente todo el conjunto de tareas agrícolas y de fabricación (y un cierto número de empleos correspondientes a servicios) a China, México u otra serie de países.

Conforme las empresas y los gobiernos se esfuerzan por igual en competir globalmente por medio de la reducción de costes, el ritmo de los recortes de puestos de trabajo se acelera. Las 500 empresas que aparecen en *Fortune* han venido suprimiendo anualmente 400.000 puestos de trabajo durante los últimos 15 años. Aproximadamente un tercio de los trabajadores norteamericanos han de luchar por mantenerse a flote en el estanque laboral global; sus empleos se pueden desplazar a cualquier lugar, y este hecho otorga a sus patronos empresariales globales un poder suplementario con el que negociar a la baja salarios y condiciones laborales.

Las empresas norteamericanas fabricantes de automóviles pueden hoy en día alcanzar en México un nivel de productividad y calidad más o menos equivalente al de sus plantas en Estados Unidos. El rechazo de derechos laborales básicos en México entorpece gravemente, sin embargo, los esfuerzos de los trabajadores mexicanos por negociar mejoras en sus condiciones laborales, y sus salarios siguen siendo sólo una porción de lo que cobran los trabajadores norteamericanos del sector del automóvil. La amenaza verosímil de desplazar una parte mayor de la producción a México proporciona bazas de negociación a las empresas norteamericanas, en perjuicio de sus trabajadores en Estados Unidos, en lo que toca a salarios y derechos sociales. La producción mexicana en su conjunto aumentó en un 24% durante el tirón de los años 1987-1992, mientras que los salarios se incrementaron tan sólo en un 13%. Este abismo se ha incrementado todavía más desde la crisis del peso de finales de 1994. De modo parecido, de acuerdo con la Comisión de Comercio Internacional estadounidense, los trabajadores brasileños alcanzaban en 1986 el 59% de la productividad de los norteamericanos, pero ganaban un 17% de su salario medio. Hasta quienes hacen camisas en Bangladesh se acercan al 60% de la productividad de los norteamericanos, pero ganan tan sólo del 3 al 5% de su salario.

En el Sur, 38 millones de personas aproximadamente entran y bloquean cada año el mercado de trabajo. Los mercados de productos del Tercer Mundo se extienden con bastante lentitud por los países ricos, y las innovaciones de biotecnología que crean sustitutos sintéticos para cualquier cosa, de la vainilla al

cacao o el café, amenazan con eliminar el modo de subsistencia de millones de trabajadores agrícolas del Tercer Mundo. Al igual que en Estados Unidos, los salarios reales han descendido desde principios de los años 80 en la mayor parte de América Latina y en zonas de Asia, provocando una sacudida que golpea de modo particularmente duro a las mujeres, que ganan de un 30 a un 40% menos que los hombres, aun cuando realicen el mismo tipo de trabajo.

A medida que se incrementan las presiones sobre el empleo en todo el Sur, mucha gente se dirige a Europa y América del Norte, donde los mercados laborales también se muestran estrictos. Los actos de violencia de origen xenófobo o racista constituyen algunas de las más horribles manifestaciones de esta era presente de desigualdad y escasez de puestos de trabajo.

3.- Daños al medio ambiente

Tal como sucede con las condiciones laborales, que se convierten en bazas de negociación para las empresas que operan en una economía global desregulada, ocurre con las normas medioambientales. Si el Gobierno mexicano puede conseguir atraer a empresas extranjeras ignorando las infracciones contra las disposiciones legales en materia de medio ambiente, lo hará, y ha de concederse que, o bien actúa de ese modo, o perderá la inversión. La misma lógica alimenta la cruzada del Partido Republicano para eliminar una extensa panoplia de reglamentaciones medioambientales y de otro tipo en Estados Unidos. Otra presión ejercida sobre el medio ambiente en el Sur es la que representa la continua exhortación por parte del Banco Mundial y el FMI a que se incrementen las exportaciones. Puesto que la mayor parte de los minerales del mundo, la madera, la pesca y la tierra están en el Sur, las exportaciones tienden a ser intensivas en recursos naturales. El agotamiento de estos recursos perjudica los rendimientos de millones de pequeños agricultores y pescadores. Ese frenesí por enviar cada vez más productos al exterior acelera la degradación ambiental y disminuye con ello la riqueza a largo plazo de las naciones del Sur.

Por otra parte, tal como han apuntado con justicia esos mismos países del Sur, la mayor parte del consumo mundial, de las emisiones de gases de invernadero, de las emisiones químicas que destruyen la capa de ozono, y de la contaminación industrial, tienen lugar en el Norte. La carga más gravosa de la acción medioambiental global descansa en ello. Pero la creación de un "Norte global" en el Sur, por medio de una estrategia de surgimiento de grandes mercados, también extiende los estragos medioambientales. Como consecuencia de tasas de crecimiento económico de una media del 10% anual registradas desde 1978, el sector comercial de China consume más de 1.000 millones de toneladas anuales de carbón; así pues, China produce casi el 11% de las emisiones de dióxido de carbono del mundo. Si esta tasa continúa en ascenso, las repercusiones sobre el calentamiento global serán catastróficas. En India, el aumento del consumo exacerbará una situación cuya envergadura sobrepasa ya su capacidad de aguante: un 16% de la población del mundo degrada nada menos que el 2,3% de los recursos del suelo terrestre y el 1,7% de su masa forestal. Y para compensar la caída de sus ingresos por petróleo, Indonesia se

*Tal como
sucede con
las
condiciones
laborales, que
se convierten
en bazas de
negociación
para las
empresas que
operan en
una economía
global
desregulada,
ocurre con
las normas
medioambien-
tales.*

está dedicando a talar el segundo bosque tropical más importante del mundo, convirtiéndose en el mayor exportador mundial de productos madereros procesados.

Desventajas comparativas

La realidad Norte-Sur de mediados de los años 90 apenas sí se acerca a la tranquilizadora hipótesis sugerida por la Administración Clinton. Por el contrario, nos encontramos con una siniestra combinación de un abismo cada vez mayor entre la mayoría de los países del Sur y del Norte, amén de la existencia de una privilegiada minoría en un "Norte global" y de una minoría marginada en un "Sur global". Por ende, nuestro análisis sugiere tres grupos de problemas que exigen atención:

- La mayor parte del "Sur global" —un 45% de la humanidad, que reside principalmente en los 140 países más pobres del Tercer Mundo— se ve aprisionada por la pobreza y abandonada a medida que crecen los estratos más ricos.
- Un 20%, aproximadamente, de la población mundial, que se encuentra en el estrato superior de los dos tercios del "Sur global", principalmente en los grandes mercados en ascenso, está comenzando a formar parte de la clase consumidora global de un modo tal que pone en peligro al medio ambiente y recrudece las tensiones sociales.
- Un número cada vez mayor de trabajadores del tercio superior total, o "Norte global" del mundo, está experimentando un descenso de su renta, además de la erosión de sus derechos y normativas laborales.

Así pues, y hasta ahora, la política norteamericana ha ignorado en buena medida a ese 45% que se encuentra en lo más profundo, y se ha concentrado en el 20% medio de los grandes mercados en ascenso, agravando las tensiones en el tercio superior. El desafío de los planificadores norteamericanos estriba en centrarse en esta nueva imagen global con una panoplia de medidas políticas a dos velocidades, dirigidas unas a ese despreciado 45%, primordialmente en países del Sur, y centradas otras en las crecientes desigualdades y en la crisis medioambiental y de puestos de trabajo, principalmente en los grandes mercados en ascenso y en los países ricos del Norte. Ya se han plantado las semillas, en la mayor parte de los casos, de lo que ha de cambiar en cuestión de medidas políticas de ayuda, deuda, comercio e inversiones. Y, tal como se sugirió anteriormente, la Administración sabe dónde ha de llevarse a cabo el cambio de rumbo de los actuales debates políticos sobre la expansión del TLC, la reforma de las ayudas, y la reestructuración del Banco Mundial y del FMI.

El principal escenario político de Estados Unidos en el que se dirimen los problemas de los pobres del mundo se sitúa en el debate sobre las ayudas. El Senador Helms está logrando profundos recortes de estas ayudas, aunque afirma erróneamente que la mayoría de los países pobres son "ratoneras foráneas" indignas, por tanto, de recibir asistencia. Prácticamente, todos los países del mundo persiguen hoy ese conjunto de medidas básicas de apertura al mercado, privatización, recortes gubernamentales y medidas políticas dirigidas a la exportación. Aunque

es cierto que existe más corrupción e ineficacia en algunos países que en otros, tan veraz resulta afirmarlo de países favorecidos que están en el centro de la política norteamericana (como, por ejemplo, México) como de esos 140 países dejados de lado (como, por ejemplo, Zaire).

Al mismo tiempo, nadie que haya estudiado sobre el terreno proyectos y medidas políticas de desarrollo puede evitar reconocer lo que de verdad hay en las críticas de Helms: gran parte de la ayuda norteamericana, del Banco Mundial y de otras organismos no logra aliviar la pobreza o se ve condicionada por medidas políticas adoptadas por la nación receptora que ahondan la penuria social y medioambiental. Abundar en ese tipo de ayudas no constituye solución alguna. La clave consiste en hacer más eficaz una cantidad menor de ayuda.

La actual obsesión de Washington por reestructurar los organismos de ayuda errará su objetivo si no se centra en la calidad de la ayuda. Toda forma de reestructuración debe sacar lecciones de un número cada vez mayor de experimentos con las ayudas, en todo el mundo, consistentes en canalizar directamente pequeñas cantidades de fondos a entidades dirigidas por grupos cívicos locales, cuyas líneas maestras recalcan la sostenibilidad, la participación y la equidad. Aunque constituiría un paso útil reconducir una mayor cantidad de ayuda de esta manera, es necesario hacer muchas más cosas fuera del dominio de la asistencia con el fin de detener la hemorragia que supone ese flujo de recursos del Sur hacia el Norte en esos 140 países que permanecen en el fondo.

El camino más fructífero consiste en tratar de cerrar el abismo sacándole menos dinero al Sur, en lugar de darle más. En esto, el centro debería volver a situarse en la cuestión de la deuda. Se puede comenzar con ese 17% de deuda del Tercer Mundo que se adeuda al Banco Mundial y al FMI, cuyo porcentaje más alto pertenece a las naciones africanas más pobres. El Banco Mundial y el FMI podrían poner a disposición sus reservas (17.000 y 40.000 millones de dólares, respectivamente) para cancelar buena parte de la prominente deuda que les deben los países más pobres.

De modo semejante, el Banco Mundial podría cancelar los préstamos a otros países destinados a proyectos y programas que hayan fracasado de acuerdo con sus mismos criterios económicos, y/o hayan supuesto graves repercusiones para la población local y el medio ambiente. (Un estudio del Banco Mundial descubrió que, en el año fiscal de 1991, más de un tercio de sus proyectos habían resultado “insatisfactorios en su conclusión” a la hora de conseguir una tasa económica mínima de beneficio).

A medida que los gobiernos van discutiendo la reestructuración del Banco Mundial, es importante advertir que existen alternativas a la fórmula del Banco Mundial de una excesiva dependencia de las exportaciones e inversiones de capital. Si el objetivo estriba en impedir que los países se endeuden de nuevo, en ese caso la reducción de la deuda debe verse condicionada a medidas políticas que animen la inversión productiva, que suministren ayuda a pequeños empresarios y productores agrarios, y que alienten a las economías menos endeudadas. Una alternativa que vale la pena considerar y que han propuesto una serie de economistas mexicanos, es que tanto México como el Banco Mundial adopten medidas que establezcan los derechos sobre tierras de los pobres, impulsen el acceso a

Se debería poner freno a las presiones del Banco Mundial y la Agencia Internacional de Desarrollo sobre docenas de países que producen un exceso de exportaciones simultáneas de todas clases.

créditos soportables a pequeños productores agrarios y empresarios, y restrinjan el flujo de inversiones especulativas a corto plazo.

Los reformadores económicos de México y otros lugares presionan en favor de sistemas eficaces de fiscalidad justa, a la vez que reconocen las dificultades que presenta esta meta, debido a la escasa puesta en práctica de la mayoría de los sistemas fiscales. La mayor parte de los críticos del modelo del Banco Mundial reconoce la necesidad de mantener sectores de exportación más reducidos para financiar importaciones vitales de bienes de capital, pero concede mayor relevancia a la producción destinada al mercado interno, tal como sucedió en Corea del Sur y Taiwán en sus primeros años de industrialización.

Se debería poner freno a las presiones del Banco Mundial y la Agencia Internacional de Desarrollo sobre docenas de países que producen un exceso de exportaciones simultáneas de todas clases, desde flores a café; las repercusiones de que tantos países exporten los mismos productos conducirá inevitablemente a una baja de los precios mundiales. Y estas instituciones deberían fomentar ese movimiento, pequeño pero en crecimiento, que estimula el comercio de bienes producidos en condiciones que respetan los derechos de los trabajadores y el medio ambiente, y reconocer la honda discriminación que existe frecuentemente en perjuicio de las mujeres productoras. Los empresarios que promueven el "comercio justo", que se han desarrollado vigorosamente en Europa y están comenzando a tener gran difusión en Estados Unidos son, en estos momentos, responsables de cientos de millones de dólares derivados del comercio de café, textiles y otros productos, y están desarrollando nuevas nociones sobre lo que constituye un comercio social y ambientalmente responsable.

No resulta sorprendente, por lo tanto, que la agenda sugerida para ese 45% que está en lo más bajo se atenga a un conjunto de soluciones más tradicionales sobre la forma de hacer que mengüe el abismo entre el Norte y el Sur. Sin embargo, abordar estos tres problemas esbozados del Norte y el Sur globales —las desigualdades, la falta de puestos de trabajo y la degradación ambiental— exige que se pongan en práctica conjuntamente con una nueva serie de medidas políticas instrumentales.

Grandes mercados en ascenso: inquietud en las alturas

En lugar de aligerar el paso a fin de competir en una economía global cada vez más desregulada, Estados Unidos puede llevar la voz cantante en la petición de nuevas normativas que atemperen sus efectos destructivos para el medio ambiente en las naciones más desiguales como consecuencia de la integración económica. Tiene su importancia recordar que Estados Unidos estuvo a la altura de este mismo desafío a escala nacional en los años 30, cuando las grandes compañías estaban en trance de integrar a la economía nacional norteamericana, descartando a los estados de la Unión que disponían de sindicatos, en beneficio de quienes carecían de ellos. Un poderoso movimiento sindical fomentó el impulso necesario para que la Administración Roosevelt estableciera una nueva normativa sobre salario mínimo, horarios de trabajo y normas de salud y seguridad decentes.

En los años 90, está misma dinámica se está reproduciendo a escala global, haciendo que las grandes corporaciones enfrenten a los trabajadoras con la norma-

tiva ambiental, para forzar en el trapicheo a que los países ricos se rebajen al nivel de las normas de los países pobres. Los acuerdos de libre comercio que aceleran la integración sin salvaguardar los derechos y normas medioambientales sólo consiguen ahondar la crisis global del medio ambiente y del empleo. Así pues, las normas internacionalmente reconocidas sobre derechos de los trabajadores (incluyendo la libertad de asociación, el derecho a convenios colectivos, y la prohibición de discriminar en función de raza y sexo) y del medioambiente, que han sido remachadas por los estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y diversos tratados medioambientales internacionales, tienen que introducirse en los nuevos tratados de comercio, de modo que las empresas que se benefician de reglamentaciones menos severas se vean obligadas a respetar esos derechos y normas.

Ya se han dado los primeros pasos a este respecto. Desde 1984, las leyes norteamericanas de comercio han condicionado la concesión de la categoría de “preferencia comercial” al respeto de los derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores por parte del país en desarrollo en cuestión. Las amenazas del Gobierno norteamericano de retirar la condición de preferencia comercial han conseguido reformas en cierto número de países. Así, por ejemplo, en respuesta a inminentes sanciones de Estados Unidos, El Salvador ha colaborado con la OIT con objeto de adoptar una regulación laboral más completa. El Gobierno de Sri Lanka reaccionó ante presiones similares aviniéndose a abrir su industria de confección a los convenios colectivos. Indonesia anunció un incremento del 29% del salario mínimo en 1994, después de que Estados Unidos amenazara con eliminar su estatus comercial preferente. Apoyándose en esta ley norteamericana de comercio, los negociadores del TLC desarrollaron acuerdos anejos que amenazan con sanciones menores, para fomentar la puesta en práctica de un pequeño número de derechos laborales y normas ambientales.

Por añadidura a las cláusulas sociales de los acuerdos de comercio, las corporaciones globales deberían atenerse a códigos de conducta que exigieran someterse a estos derechos y normas. Una serie de empresas norteamericanas, entre las que se cuentan Levi Strauss y Sears, han dado pasos encaminados a conseguir códigos de empresas suficientemente completos, aviniéndose a códigos voluntarios destinados a las empresas con las que subcontratan en el Tercer Mundo.

Los nuevos códigos empresariales y los acuerdos de comercio e inversión socialmente responsables no resolverán todos los problemas de empleo, medio ambiente y desigualdad del mundo, pero podrían hacerse efectivos y ayudarían a invertir la dinámica negativa a la que ahora nos enfrentamos. A largo plazo, esas medidas políticas serían más eficaces si se complementaran con políticas contundentes a escala nacional que se enfrentaran conjuntamente a los problemas de trabajo y medio ambiente.

Aun cuando los acuerdos de comercio cuenten con los códigos de conducta y las cláusulas sociales más exigentes, con toda probabilidad el incremento del mismo seguirá basándose en la insostenible explotación de los recursos naturales. Con ello se crean dos retos: en primer lugar, elevar los niveles de vida en los grandes mercados en ascenso y en otras naciones del Sur, sin sobrepasar los límites medioambientales y, en segundo lugar, conseguir que las sociedades del Norte reconozcan los costes medioambientales de las decisiones económicas.

*Las amenazas
del Gobierno
norteamericano de retirar
la condición
de preferencia
comercial han
conseguido
reformas en
cierto número
de países.*

Las condiciones laborales de una serie de países del Tercer Mundo tienen repercusiones cada vez mayores en las condiciones laborales de Estados Unidos.

Una forma de reducir el comercio de recursos naturales (como maderas exóticas) y el uso de productos intensivos en recursos (como los automóviles) es que los gobiernos adopten sistemas de contabilidad que tomen en cuenta los costes reales del agotamiento de recursos naturales y la degradación medioambiental. De hecho, el trabajo técnico de "contabilidad ambiental" va relativamente adelantado, como puede observarse en la labor del World Resources Institute en Costa Rica, Indonesia y otros países en desarrollo. Hasta el Departamento de Comercio estadounidense ha comenzado a hacer nuevos cálculos de un "PIB verde". A este respecto, debería exigirse al Banco Mundial y al FMI que adoptaran un sistema de "estimación informal" (*shadow pricing*) que diera cuenta de los costes medioambientales en sus proyectos y programas. Con ello se daría un importante paso encaminado a conseguir que el "PIB verde" se convierta en un marco conceptual que abarque todo el planeta.

Una concepción inteligente del propio interés

A lo largo de 1997, el Congreso de mayoría republicana reforzará la indecisión de la Administración Clinton a la hora de adherirse a muchas de estas propuestas. Sin embargo, hay impulso suficiente como para llegar a un cambio político en lo que toca a la mayoría pobre del planeta. En el agrio debate en torno al TLC, surgieron grupos ciudadanos —sindicatos, asociaciones medioambientales, organizaciones de pequeños agricultores, activistas de consumo, grupos religiosos, de mujeres y de otro tipo— en Canadá, México y Estados Unidos, con el fin de salvaguardar el empleo, el medio ambiente y la agricultura. Aunque sólo se conseguirán pequeñas concesiones en el acuerdo final, la democratización del debate sobre política económica internacional continuó durante la reciente deliberación del GATT y es probable que caracterice los próximos debates sobre la integración de las Américas y de Asia. Coaliciones cívicas semejantes han reunido de modo parecido apoyo suficiente en todo el mundo en favor de la reforma del Banco Mundial y del FMI.

Dicho en otras palabras, hay sectores de la sociedad civil que parecen ir por delante de los responsables de la política norteamericana en su comprensión de que las crecientes desigualdades dentro de cada nación, y entre el Norte y el Sur, representan desafíos globales que conviene encarar por nuestro propio e inteligente interés. Las condiciones laborales de una serie de países del Tercer Mundo tienen repercusiones cada vez mayores en las condiciones laborales de Estados Unidos. El incremento de las desigualdades en el Sur está intensificando el flujo de personas, drogas y problemas medioambientales hacia el Norte. El rápido desarrollo de los ricos y el surgimiento de una clase media en los grandes mercados en ascenso hace aumentar la inestabilidad y la tensión en relación con la gran cantidad de personas a las que se deja atrás: véase, si no, el creciente malestar laboral al que se asiste en China, Indonesia y México, así como la incesante rebelión del estado mejicano de Chiapas.

Si bien la Administración Clinton puede continuar respondiendo con demora a las crisis que se presenten y replegarse a sus errados supuestos sobre la realidad económica, los problemas que acompañan a la economía global posterior a la

Guerra Fría aparecerán inevitablemente con mayor claridad, a medida que un número cada vez mayor de personas del Norte y el Sur sufran sus consecuencias. No hay modo de esquivar la necesidad de una reflexión fundamental del orden del día Norte-Sur. La cuestión estriba sencillamente en saber si Estados Unidos encabezará la resolución de esos problemas o se dedicará, por el contrario, a esperar y dejarse llevar por ellos.

JUAN LUIS DOMENECH

El futuro de una sociedad altruista

Cada vez es mayor el número de personas implicadas en trabajos sociales no remunerados. Sin embargo, la desigualdad y el deterioro de la situación mundial continúan en aumento y no somos capaces de atisbar una solución ni siquiera a largo plazo. En este artículo se especula, desde una visión antropológica, con lo que podría ser una planificación para la organización del voluntariado y de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) —es decir, del potencial humano altruista— como una de las soluciones para frenar las actuales tendencias involutivas del ser humano. Se perfila un plan global de desarrollo que contempla las facetas económica y cultural y el papel de las tecnologías de la información.

Juan Luis Doménech es biólogo e informático.

Cada vez son más las voces que se alzan a favor de una nueva organización socioeconómica que equilibre o intente equilibrar el desarrollo a escala global. Para unos es una necesidad vital, para otros, una especie de cuestión de Estado y para muchos, una simple razón de dignidad humana. Tal aspiración parece que beneficiaría a todos. Algunos economistas, como Cándido Pañeda, de la Universidad de Oviedo, opinan que la cooperación “aumenta la eficiencia de la economía mundial”, por lo que se hacen necesarios “cambios institucionales que vayan en la dirección de un Estado mundial”

Pero ¿qué es eso de desarrollo? Si bien lo primero que nos viene a la mente cuando hablamos de desarrollo es el económico, tan importante o más es el desarrollo humano o cultura, es decir, todo eso adquirido o aprendido que, complementado con lo innato (personalidad, herencias, potencias, etc...), configura nuestras ideas, nuestras costumbres y nuestra existencia.

¿Y qué es la cultura? Par unos es sinónimo de ilustración, sabiduría o inteligencia; para otros es defensa a ultranza de costumbres o tradiciones, o, por último, sinónimo de progreso, de avance, de historia, de buena crianza o de bien hacer. Sin embargo, ni cultura es sinónimo de inteligencia, ni siempre es defendible, ni la historia merece a veces ser recordada. Muchos cooperantes saben, por el contrario, que cultura es sinónimo a veces de ignorancia, desgracia, desigual-

*El altruismo
es en Biología
la más
evolucionada
forma de
perpetuación
de la especie,
la más
exaltada
forma de
comporta-
miento.*

dad, racismo, persecución, injusticia o guerra. Resulta curioso observar que es en los países más avanzados donde se está gestando una especie de involución psicológica —patologías psíquicas en aumento, tribus urbanas, fauna urbana, fanáticos de todo tipo— que ya pone en peligro los conceptos de cordura que hasta ahora nos veníamos autoatribuyendo. Por eso conviene poner las cosas en su sitio y apelar, en esta ocasión, a una especial visión de la cultura que intentará aproximar su definición a lo que la naturaleza nos enseña.

La sociobiología nos muestra que existe en el reino animal una amplia gama de comportamientos en cuyos extremos se podrían situar, por un lado, el comportamiento egóico y, por otro, el comportamiento altruista. El primero es fácil de comprender pues es el más característico de los seres vivos en tanto que la propia selección natural implica la supervivencia del más fuerte, que en el hombre se traduce en la preponderancia freudiana del “yo” y lo “mío”. Por contra, existen ciertas especies —delfines, cuervos, etc.— que encuentran en la supervivencia del grupo una inteligente forma de conservación de la especie, aún a costa del propio sacrificio, que trasciende cualquier tipo de comportamiento. El altruismo es en Biología la más evolucionada forma de perpetuación de la especie, la más exaltada forma de comportamiento. Es a lo que debe aspirar el ser humano si es que realmente quiere progresar.

Encontrar en qué grupo se encuentra el hombre como especie animal, en cuanto a sus características innatas, sería motivo de una larga discusión filosófica y antropológica, si bien muchos no tendrían la menor duda en dónde situarlo. La condición de animal reflexivo nos confiere la posibilidad de alterar esos condicionantes innatos —cualquiera que estos sean— a través del proceso de enculturación (ideas, creencias, etc.), para entrar a formar parte directamente del privilegiado (¿evolucionado?) grupo de los altruistas.

Pues bien, es este fenómeno social —el del creciente altruismo— el que nos anima a intentos tan atípicos como utópicos y es esa cultura altruista en boga, esa sociedad altruista de la igualdad y de los derechos humanos, la que nos inspira la osada aspiración a una reforma cultural para alcanzar ese nuevo orden mundial al que muchos aluden sin demasiado ánimo.

En busca de un plan global de desarrollo

Cualquier intento de planificación global e integral del desarrollo debe incluir indiscutiblemente el desarrollo económico, por un lado, y del desarrollo humano o cultural, por otro. Tales líneas de actuación son obvias: la economía nada soluciona por sí sola (las guerras nacionales, familiares o psicológicas son independientes de la situación económica) y la cultura a nadie le interesa si el estómago está vacío. La planificación que aquí se presenta esquemáticamente incluiría una tercera área, nexo de unión entre la economía y la cultura, la única herramienta que hoy por hoy —gracias al avance de la técnica— es capaz de organizar todo el proceso: las absorbentes e inevitables tecnologías de la información.

La planificación se desarrollaría en tres fases. La primera corresponde a una etapa de preparación y de concienciación; la segunda, a una fase de desarrollo; y la tercera, a una fase de consolidación y de integración económica y cultural.

Tabla 1. Esquema general de un plan global de desarrollo

Líneas Fases	Plan Telemático	Plan de desarrollo Cultural	Plan de desarrollo Económico
I. Concienciación	Censo de recursos Red de comunicac.	Grupo de trabajo Programa piloto	Grupos de trabajo Proyecto piloto
II. Desarrollo	I+D Nuevas tecnologías	I+D Cultura integral	I+D, Economía cooperante
III. Integración	Decisión única coordinada	Plan de estudios global	La empresa cooperante

Plan telemático de desarrollo

En un mundo de globalización y mundialización, las tecnologías de la información y las “autopistas telemáticas” brindan la oportunidad única (inexistente anteriormente) de avanzar en el proceso de “altruización” por medio de su facultad para contribuir a la organización de las actuales entidades altruistas (institucionales, voluntarios, cooperantes, religiosos, ONGs, etc.). El analista Peter Drucker augura en su libro *La sociedad poscapitalista* (1993) una inminente sociedad basada en la cooperación y la solidaridad: en EE.UU. —dice— uno de cada dos adultos (90 millones en total) dedicaba en 1992 un mínimo de tres horas por semana a trabajos voluntarios no remunerados y preveía que esta proporción aumentaría a unos 120 millones de personas con unas cinco horas de trabajo por semana y persona para finales de siglo.

Es probable que cada día se esté creando en algún rincón del mundo alguna nueva ONG al tiempo que hay un incremento de las partidas presupuestarias oficiales al desarrollo en las sociedades más avanzadas. Parece claro pues que el problema no es de falta de recursos, sino de falta de organización. Las ONGs independientes deben superar la actual situación, que no hace sino prolongar la dispersión de recursos. Deben abandonar los residuos que en ellas puedan quedar de condicionantes típicamente egóicos (protagonismo, individualismo, autosuficiencia) y afrontar con decisión la responsabilidad que les toca en la unificación de las decisiones que afectan al desarrollo, entrando, de hecho y por derecho, en una nueva etapa de desarrollo global organizado.

Tal organización debe comenzar con el adecuado registro de todas las entidades y recursos altruistas en las correspondientes bases de datos, continuar con la creación de una red telemática capaz de comunicar a todos ellos (y de acceder ‘on-line’ a todos los proyectos de desarrollo) y finalizar con una dirección cooperativa única, organizada telemáticamente, capaz de planificar eficazmente todo proyecto, de llegar a cualquier rincón del globo y de conferir a la organización resultante una capacidad moral y material sin precedentes.

*Después de
décadas de
funcionamiento,
ha llegado
el momento
de hacer
evolucionar
la
planificación
y ejecución de
estos
proyectos
hacia
planteamientos
más eficaces,
más
modernos y
técnicos.*

Uno de los exponentes más visibles del proceso de altruización de nuestra sociedad son los proyectos de ayuda al desarrollo llevados a cabo por numerosas ONGs de todo el mundo. Después de décadas de funcionamiento, ha llegado el momento de hacer evolucionar la planificación y ejecución de estos proyectos hacia planteamientos más eficaces, más modernos y técnicos, que, dotados del adecuado prisma empresarial, sintonicen con los tiempos que corren. El actual estado de subvención de proyectos puntuales, y a menudo descoordinados con respecto al resto de ONGs o de otras instituciones (que bien pueden estar actuando en el mismo área en proyectos similares), no es precisamente el modo de actuar de una empresa bien organizada.

Plan de desarrollo económico

Cuando uno desborda su imaginación piensa en un equipo de cualificados profesionales seleccionados entre las diferentes bases de datos regionales o nacionales, que analicen, diseñen y ejecuten proyectos integrales de desarrollo regional o comarcal, con efectos a largo plazo, con aprovechamiento de recursos comunes, con efectos sinérgicos estudiados, con permanente contacto con personas o empresas occidentales, con adecuados proyectos de I+D, con planes de formación permanentes y con colocación –incluso– de empresarios, profesionales o especialistas propios, en todos y cada uno de los diferentes proyectos concretos. Diferentes grupos de apoyo (las actuales ONGs) complementarían este desarrollo empresarial, en los aspectos educativo, cultural, sanitario o humanitario, por lo que ningún voluntario o cooperante –por elemental que sea su nivel de conocimientos– quedaría excluido del proyecto global.

Toda iniciativa y experiencia quedaría perfectamente registrada en la correspondiente base de datos, pudiendo ser aplicada de inmediato (con las modificaciones pertinentes) a proyectos similares de otras áreas, a la vez que se perfeccionan constantemente el hipotético Programa de desarrollo tipo o estándar, común en toda actuación. Como ya se dijo, cualquier miembro altruista en cualquier parte del mundo podría acceder telemáticamente (en directo o en diferido) a cualquier proyecto a fin de colaborar en su seguimiento, comprobar el estado actual, aportar nuevas ideas o, sencillamente, comprobar el destino y buen uso de aportaciones.

Toda esta labor se complementaría con el apoyo de las que podían denominarse empresas éticas o empresas cooperantes de los países desarrollados –mediante apoyo técnico y logístico, transferencia de tecnología, transacciones preferentes, etc.– que, en Occidente, comienzan a despuntar y que podrían llegar a utilizar conceptos tan atípicos en la empresa de hoy como el lucro moderado o el beneficio social. De aquí a la ansiada canalización directa de los fondos públicos por parte de la sociedad altruista no habría más que un paso. Estaríamos ante una verdadera ayuda al desarrollo organizada, empresarial, con sólidos efectos duraderos y, desde luego, más propia del siglo XXI.

Evidentemente, el desarrollo de esta visión debe comenzar por la modesta organización de grupos de trabajo regional o comarcal que comiencen asesorando, en cooperación, todo proyecto de desarrollo, bien local o bien en países en vías de desarrollo, y terminen con la creación de centros regionales de estudios

avanzados (fundaciones, centros de investigación, etc.) para la cooperación y el desarrollo.

La cultura es quizás la principal área a cubrir en una planificación general, pues de la capacidad del hombre para superar sus actuales limitaciones psíquicas depende, quizás, su supervivencia como especie. En contra de los actuales planes educativos abocados a producir exclusivamente “máquinas de trabajar” (aun así, de dudosa eficacia), un programa iniciado durante el pasado año en Asturias por la Consejería de Cultura asturiana puso en marcha un sorprendente programa (Proyecto Global) cuyo lema era “Aprender a vivir” y su objetivo, la formación de “ciudadanos son criterio”. Resulta paradójico que existan programas como este en una sociedad civilizada tan supuestamente avanzada como la nuestra, donde parece ser que el hombre se ha olvidado de cómo pensar y cómo vivir, con los comportamientos sociales involutivos a los que antes hacía referencia.

Plan de Desarrollo cultural

Si algo debemos aprender de la historia (equivalente a cultura acumulada) es que los pueblos degeneran cuando se pierde el sentido de la educación integral. En una concepción clásica, la educación (equivale a cultura o cultivo) del hombre debería volver a aquella olvidada trilogía de cuerpo (salud), mente (especialidad profesional y economía social) y espíritu (filosofía, psicología, ciencias de lo trascendente), sin que ninguno de ellos sea más o menos importante que el resto.

El desarrollo del hombre (sea este de Oriente o de Occidente del Norte o del Sur, blanco o negro, moro o cristiano) comienza por el diseño de un *Plan de Estudios Global* que incluya su formación como especie; pasa por la implantación oficial del mismo en todas las escuelas y termina con la unificación cultural en una especie de aprender a vivir general que sirva al hombre para convivir con sus fantasmas del pasado y del futuro y, por supuesto, entre sí.

Con esta incipiente idea, absolutamente preliminar, no se pretende más que incitar a los responsables de las ONGs a poner un poco de orden a la multitud de iniciativas altruistas que cada día surgen, desperdigadas e inconexas, pero que, a su vez, son las que confieren algo de esperanza al retrasado y envejecido proceso de enculturación universal del ser humano. Un proceso quizás aún en sus comienzos, pero que potencialmente puede dar mucho de sí, si el hombre –como sucede en toda ciencia– se instruye y se educa adecuadamente.

Pero de poco sirven las palabras si no se comienza a actuar. En las manos de las ONGs y de los voluntarios altruistas está la posibilidad de aumentar el valor añadido del desarrollo. Su organización y coordinación regional inicialmente deben desembocar en intentos de desarrollo económico alternativo, basados en principios de la empresa ética y en la creación de equipos técnicos bien cualificados capaces de complementar los instrumentos oficiales para la creación de empleo. De mala manera podrán ejecutarse proyectos sólidos y permanentes en países en desarrollo si no somos capaces de paliar las deficiencias económicas de aquellas capas menos favorecidas de nuestra propia sociedad.

Un mayor esfuerzo aún deberá realizarse para reorganizar nuestro caduco sistema educativo de forma que se tenga en cuenta la formación integral del indivi-

duo. Pero no existe mejor comienzo que el que las modernas tecnologías de la información y de las telecomunicaciones están poniendo en nuestras manos. Toda esta reconversión cultura y económica no será posible sin organizar los recursos de base. En su lugar, es necesario catalogar las instituciones y organismos para el desarrollo, censar a los voluntarios y registrar los proyectos y actividades. Después hay que crear una adecuada red telemática que sea capaz de comunicar bases de datos, cooperantes, ideas o experiencias. Y, por último, hay que coordinar y fijar objetivos comunes entre todas las ONGs.

No es fácil convertir las utopías en realidad, pero cuando se está en condiciones de perfilar, siquiera teóricamente, las grandes líneas que la especie humana debería seguir para aspirar a un equilibrio global, uno quiere pensar que no todo está perdido. Una sociedad "paralela" en la sombra aguarda ser organizada y dirigida hacia ese camino que las grandes instituciones y estructuras existentes ya no pueden o no quieren recorrer. El hombre como especie se juega su dignidad y quizás su futuro, alentado por unos pocos que han decidido aprender de la naturaleza y de otros muchos que ansían aprender. Parece llegado el momento de afirmar que de ese hombre altruista, de esa sociedad altruista, de ese sector desligado de los instintos, o rebelado contra ellos, depende la solución del gran enigma de la evolución.

España en la OTAN del siglo XXI	139
España y la OTAN, un debate sin pena ni gloria	143
La compleja transición, hacia un ejército profesional	147

ALBERTO PIRIS

España en la OTAN del siglo XXI

No resulta del todo comprensible que España muestre empeño en vincularse plenamente a una organización como la OTAN cuyo articulado le es claramente desfavorable: en efecto, nuestro país no puede garantizar el apoyo de los aliados en la cobertura de sus territorios norteafricanos. Además, jugaría en la Alianza el papel que se reserva a los países de "tercera división". En realidad, gran parte de lo que ahora se trata es de conseguir una mayor influencia relativa, mediante la participación de militares españoles en los diversos escalones de mando de la organización.

Alberto Piris es general de Artillería, diplomado de Estado Mayor y analista del CIP.

Se desarrolla en la actualidad un doble proceso en el que, por un lado, se trata de confirmar la presencia de España en la OTAN, pero ya sin limitación formal alguna (como las que impusieron el referéndum de 1986), y, por otra parte, se constata la existencia de una voluntad de transformar esta organización en algo que todavía no acaba de verse con claridad, pero que tiene bastante que ver con la estabilidad futura del conjunto europeo de estados.

Ante esta situación, es preciso analizar los distintos intereses que confluyen en el resultado previsible, en función de las necesidades de los países implicados en estos procesos. Parece razonable que los antiguos países del Pacto de Varsovia, emancipados de la dura tutela soviética que hubieron de soportar durante la Guerra Fría, miren hacia Bruselas y vean en la OTAN una garantía de seguridad frente a las incertidumbres de la política rusa.

También parece razonable que la inercia burocrática de la OTAN se esfuerce por asegurar la continuidad de esta organización, donde, al fin y al cabo, muchos funcionarios desarrollan sus actividades y se ganan su sueldo en un distinguido ambiente internacional y diplomático. En muchos ejércitos europeos se hace mejor carrera militar en los diversos escalones otánicos que sirviendo en los cuarteles de las guarniciones nacionales, y la hoja de servicios se acrecienta más en el ámbito internacional europeo que preocupándose de la comida o las duchas de los soldados en un cuartel de "la retaguardia". Hasta ahí, todo es más o menos comprensible aunque pueda no estarse de acuerdo con ello. Incluso resulta de todo punto

razonable que EE.UU., garante forzoso e interesado a la vez de la seguridad en Europa (que los países europeos nunca se han decidido plenamente a afrontar por sí mismos), pretenda reestructurar la organización que le permite tener la última palabra en lo que a política europea de defensa se refiere, de modo que sus cargas económicas no sean tan pesadas como en el pasado, y, de paso, utilizar la política de defensa como contrapeso de otras rivalidades de tipo económico y comercial que enfrentan en este terreno a los aliados atlánticos.

Pero resulta mucho menos inteligible el hecho de que España se vincule plenamente a una organización en la que el articulado de su Tratado le es claramente desfavorable, precisamente en el aspecto en el que una alianza de ese tipo debe ser más explícito: la defensa militar de los territorios nacionales. (Nada de esto prejuzga la naturaleza del dominio territorial español en el norte de África ni pretende pronunciarse sobre la tradicional reclamación marroquí, lo que llevaría a otra cuestión). El asunto que ahora se trata de dilucidar es otro.

El artículo 6º del Tratado del Atlántico Norte delimita sin ambigüedad el ámbito geográfico en el que la OTAN ejerce sus funciones de “defensa colectiva”.¹ Y, al contrario de lo que ocurrió con Francia, que desde el principio hizo incluir expresamente una mención a sus “departamentos franceses en Argelia” (que en enero de 1963 dejaron de existir como tales y por tanto quedaron implícitamente descartados como zonas geográficas a defender), España no puede garantizar el apoyo de los aliados en la cobertura de sus territorios norteafricanos.

Paradójico resulta, pues, que el único riesgo militar perceptible que actualmente afronta España (pues los demás conflictos en el seno de Europa están plenamente desmilitarizados y no existen otros más lejanos), que es el de la posible defensa armada de las ciudades de Ceuta y Melilla, así como de los islotes de soberanía en la costa mediterránea marroquí, no sea cubierto por esa OTAN a la que entusiásticamente, y con bastante poco sentido crítico, vienen adhiriéndose los sucesivos gobiernos españoles. ¿De qué otro riesgo nos protege la OTAN? ¿Para qué puede servirnos? Ya estamos en Europa, ya somos Europa y la OTAN no añade nada a nuestra identidad europea.

Este es el momento de recordar, además, los argumentos equivocados que se utilizaron en España para propiciar la respuesta afirmativa al referéndum, cuando se vinculó estrechamente –y como condición indispensable– la pertenencia a la OTAN y a la Unión Europea. La presencia en esta última de Austria, Irlanda y Suecia, miembros de pleno derecho de la Unión, muestra que no es preciso formar parte de la alianza militar y que los estados pueden conservar cualidades peculiares en lo que a defensa se refiere.

Cabe argumentar que es evidente que la OTAN de la pos-Guerra Fría no será la misma que la que durante cuatro decenios aseguró –según afirman muchos, sin

¹ Artº 6: “A efectos de lo dispuesto en el artículo 5, se considera como ataque armado contra una o varias de las Partes todo aquel que se produzca contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra los departamentos franceses en Argelia, contra las fuerzas de ocupación de cualquiera de las Partes en Europa, contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer o contra los buques o aeronaves de cualquiera de las Partes en la citada zona”.

aducir apenas pruebas convincentes- la paz en Europa. Tras las peligrosas vacilaciones iniciales, que dieron un ominoso énfasis a la existencia de un enemigo norteafricano -magrebí o islamista, incluso terrorista, según gustos o pareceres- todo indica que la nueva OTAN se va a dedicar con más intensidad a promover acciones de tipo humanitario y a estabilizar a los países del Este europeo. Es claro que la estrategia militar en Centroeuropa, que tanta tinta ha hecho correr y tantas polémicas ha suscitado, puede arrojar al cesto de los papeles. En un extenso y reciente documento oficioso de la OTAN ("NATO's Enlargement", *Nato Basic Factsheet*, n° 13, marzo 1996) se afirma que:

"La arquitectura de la seguridad europea se compone de las instituciones europeas (tales como la Unión Europea/UE y la Unión Europea Occidental/UEO) y las instituciones transatlánticas (la OTAN). Incluye también la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa/OSCE, de la que son miembros todos los países europeos y norteamericanos, y es por ello la más amplia institución europea de seguridad, en cuyo ámbito se han desarrollado acuerdos de especial importancia para la seguridad europea" (parr. 12).

Más adelante (parr. 19) en el mismo documento se recuerda que "los miembros de la Unión Europea se han comprometido a una política exterior y de seguridad común" que "con el tiempo pudiera llevar a una defensa compatible con la Alianza Atlántica".

España, en la tercera división

¿Qué hay tras estos textos? La realidad es menos retórica y nos muestra que la Unión Europea carece de una política común para las cuestiones de seguridad y defensa. Basta con repasar los titulares de la prensa y recordar lo difícil, por no decir imposible, que es lograr que la UE presente una cara única ante el exterior. La imposibilidad de adoptar una postura común ante los ataques norteamericanos a Irak en septiembre de 1996 lo puso recientemente en evidencia. La Unión Europea Occidental, a la que se atribuye un doble papel, como "componente de la defensa militar de la UE" y como "pilar europeo de la Alianza Atlántica" es todavía una entelequia. Y lo será en tanto la UE carezca de unidad política y defensiva. Va a carecer de ella durante bastante tiempo: la UE estrecha sus lazos económicos y monetarios, pero sigue siendo un conjunto heterogéneo de países en lo que respecta a las políticas sociales, exteriores y defensivas, entre otras.

Conviene no engañarse respecto a lo que la pertenencia a la OTAN puede traer consigo. Esta es una organización militar, nominalmente defensiva pero con una gran capacidad ofensiva que suscita desconfianza en el Tercer Mundo, en la que sólo existe una superpotencia, que constituye la primera categoría en su jerarquía no oficial pero sí funcional: EE.UU. No es ajeno a este hecho el que sea el más poderoso aliado militar y el que dispone de más información, exhaustiva e instantánea, sobre lo que sucede en el planeta. "Quien tiene la información tiene el poder", y esto en la OTAN también es válido. La "segunda división" la forman el Reino Unido, Francia y Alemania, potencias nucleares las dos primeras y financiera la tercera. España milita en la "tercera división", por mucho que a algunos de nuestros políticos se entusiasmen hablando de nuestra pertenencia a los "foros

*Todo indica
que la nueva
OTAN se va a
dedicar con
más
intensidad a
promover
acciones de
tipo
humanitario y
a estabilizar a
los países del
Este europeo.*

donde se toman las decisiones". Bien es verdad que nos queda el consuelo de pensar que por debajo de nosotros existe, al menos, una cuarta categoría en la que forzosamente se encuentra Islandia, que carece de ejército, y Luxemburgo, cuyas fuerzas armadas no llegan al millar de personas. Todo lo demás es retórica. Si ni siquiera somos capaces de reclamar la defensa militar de los territorios norteafricanos y, reducido sustancialmente el diapasón de la reclamación de Gibraltar, el supuesto poder que nos confiere pertenecer a los citados foros no es demasiado perceptible para el español de la calle.

En realidad, gran parte de lo que ahora se trata es de conseguir una mayor influencia relativa, mediante la participación de militares españoles en los diversos escalones de mando de la Alianza. Como en 1981, todo ello nos lleva a rivalizar con Portugal, que, por su mayor veteranía en la organización, es la sede de un mando intermedio (dependiente de otro mando principal radicado en EE.UU.) que controla el Atlántico Oriental, donde se hallan las Canarias. Que la pugna por disponer de más o menos puestos adjudicados a militares españoles en diversos cuarteles generales haga que aparezcan sombras en las relaciones entre los dos países hermanos, es otra muestra de cómo la inercia militarizada de los años de la Guerra Fría puede seguir dificultando el desarrollo normal de una Europa más unida, más desmilitarizada y más solidaria con los graves problemas que aquejan al mundo extraeuropeo.

ANTONIO GARCIA SANTESMASES

España y la OTAN, un debate sin pena ni gloria

El debate sobre la plena incorporación de España en la Alianza Atlántica apenas a suscitado polémica social. Muy al contrario de lo que sucedió a principios de los años 80, cuando el debate sobre la permanencia española en la OTAN estaba muy vinculado a la consolidación democrática y al temor de una guerra nuclear. El fin de la Guerra Fría ha aminorado estos temores, al tiempo que Europa parece remisa a tomar la responsabilidad de su propia defensa. Estos factores, junto a la presión de necesidades y problemas más inmediatos, explican el actual desinterés que suscita el tema.

Antonio García Santesmases es diputado en las Cortes por el PSOE y profesor de Filosofía en la UNED.

Son escasos los manifiestos y polémicas que está suscitando la plena incorporación de España en la OTAN. Si se compara la apatía mediática y ciudadana con lo ocurrido hace años cuando se produjo el debate sobre la permanencia de España en la Alianza sorprende lo ocurrido. O quizás no tanto. Al análisis de aquella pasión de los 80 y de este desinterés de los 90 va dirigido este artículo.

A principios de los 80, el debate sobre la permanencia de España en la OTAN estaba muy vinculado a la consolidación de la democracia en nuestro país. Algunos intervinimos muy activamente en aquel debate y recordamos la angustia de muchos de nuestros interlocutores. Por un lado, se quería una política de neutralidad activa, fuera de los bloques militares, como contribución a la causa de la paz y del desarme, pero inmediatamente se contraponía a tan bellos, designios la dificultad de un modelo de política de defensa no golpista y no atlántica. ¿Lo admitirían los militares?, ¿no era mejor aceptar la OTAN para modernizar las Fuerzas Armadas? ¿aceptar la Alianza no era, sin embargo, contribuir a la militarización de las relaciones internacionales, a la carrera de armamentos, a la dinámica de los bloques militares? Una y otra vez aparecían los mismos interrogantes que solían ir unidos a oscuras premoniciones acerca del papel de Estados Unidos, sobre Marruecos o a la imposibilidad de ingresar en la Comunidad Económica Europea si no se pertenecía a la OTAN.

*La
ampliación de
la Alianza, su
reforzamiento,
es una
muestra más
de la
renuncia de
Europa
(algunos
dirán de la
renuncia
necesaria) a
ejercer un
papel en la
política
internacional.*

Ese mundo ha desaparecido. Hoy las Fuerzas Armadas no son noticia. Hoy los antiguos socios del Pacto de Varsovia quieren ingresar en la Alianza Atlántica. Hoy nadie habla de carrera de armamentos y los conflictos posteriores a la Guerra Fría no son entre dos superpotencias. Hoy, a pesar de todo, al igual que en los años 80, se ha operado en el debate político con la lógica del mal menor. Quizás porque en política, en muchas ocasiones, sólo cabe elegir entre dos males. En los años 80 los pacifistas defendían la neutralidad activa y se les contestaba que bien tan alto no estaba al alcance de nuestras manos, que sólo cabía elegir entre dos males: o se aceptaba un país aislado con un Ejército con tradición golpista o se asumía la contribución a la OTAN como la garantía de la integración y democratización de las Fuerzas Armadas. La tercera posibilidad quedaba descartada como ilusoria, como una quimera imposible de realizar.

En el debate actual también se elige entre dos males. Si ha caído el Pacto de Varsovia, si ha desaparecido la amenaza comunista, ¿tiene sentido la permanencia de la OTAN? Esa es la pregunta sustantiva.

Lo que importa es cómo ponerse de acuerdo y disipar los recelos que una historia aún reciente no hace sino avivar. Para un español puede ser relevante el apoyo norteamericano a la dictadura de Franco, para un francés lo es más el recuerdo del papel de Alemania en las guerras mundiales del siglo XX. Hagamos de Europa un mercado y dejemos los asuntos de defensa en manos de los americanos. Aceptemos la permanencia de la OTAN, ampliémosla a otros socios y vayamos construyendo, muy lenta y trabajosamente, una identidad europea de defensa que no ose poner en cuestión la supremacía norteamericana.

Dos modelos contradictorios

El razonamiento que he esquematizado aparece continuamente en el debate. Para algunos, una Europa que, al modo británico, sea un gran mercado que nunca rompa el vínculo transatlántico, es el modelo ideal. Para otros sería preferible que Europa fuera un actor de la política internacional, que tuviera una personalidad propia. Pero eso, hoy por hoy, aparece como una finalidad muy difícil de alcanzar. La más interesante de todas las intervenciones en el Congreso de los diputados, en este segundo sentido, fue la del portavoz del Partido Nacionalista Vasco Iñaki Anasagasti. El mejor defensor del vínculo transatlántico fue el diputado del Partido Popular Javier Rupérez.

Si la OTAN sigue y Estados Unidos tiene la última palabra ¿qué se puede esperar? La ampliación de la Alianza, su reforzamiento, es una muestra más de la renuncia de Europa (algunos dirán de la renuncia necesaria) a ejercer un papel en la política internacional. Estar subordinados a los intereses norteamericanos tiene sus peligros. Entre las nuevas misiones de la OTAN nadie puede olvidar la importancia concedida al Mediterráneo, ni entre los nuevos enemigos, al peligro que Occidente detecta en el fundamentalismo islámico. Europa quiere desentenderse de los problemas de defensa, no quiere ejercer de sujeto, prefiere conformarse a un papel subordinado, pero, cuando los conflictos se agudizan, no cabe el desentendimiento. La guerra del Golfo muestra las dos grandes ausencias en los años 90: ni la izquierda ni Europa tuvieron una palabra efectiva que decir, una acción coordinada que desarrollar, un plan que proponer.

Los años 90 reflejan un gran problema para los movimientos por la paz. No existe el miedo a una guerra nuclear que ha movilizado antes a muchos miles de europeos. El bloque del Este ha caído. Hay un vencedor en la Guerra Fría que tiene sus propios designios y, en ocasiones, hace que intervengamos cuando deseamos una salida dialogada y, en otras, demora su intervención cuando demandamos que alguien pare la matanza.

El público asiste atónito a un despliegue tan alto de actividad para sancionar el siglo americano y a una pasividad tan angustiosa para sancionar la impotencia europea. ¿Por qué no hay una mayor preocupación, una movilización mas intensa?

La apatía de hoy tiene que ver con una doble consideración. Las perspectivas de ayer fallaron, no hubo choque entre las dos superpotencias y los ejércitos se fueron profesionalizando. El ciudadano medio delega en los expertos económicos los grandes asuntos que le afectan y comienza a delegar en los expertos militares las cuestiones de seguridad. Todos queremos la paz, pero "cualquiera sabe cómo se consigue" parece ser la nueva canción. Y es verdad que es difícil saberlo, que los asuntos no son sencillos, que no caben respuestas simples, que es imprescindible una buena explicación del nuevo orden internacional. Todo eso nos falta, y entre la imposibilidad de entender y los acuciantes problemas económicos que hay que resolver, el debate ha pasado casi desapercibido.

Es conocida la anécdota que vivió Clinton y que le hizo ganar las elecciones de 1992. Bush había sancionado el siglo como un siglo americano. Bush había logrado que las tropas desfilaran por la Quinta Avenida y que todos se aprendieran los nombres de Collin Powel y de aquel general que quería llegar hasta Bagdad y se llamaba Schwartzkopf, pero, meses después, un conflicto social estalló y los asesores de Clinton le decían que se dejara de grandes macroestrategias y hablara de economía, la "economía, estúpido, la economía" debía ser la prioridad. El debate de la OTAN ha pasado sin pasión mientras los mineros cortaban las carreteras en León, los sindicatos convocaban a los funcionarios a huelgas y manifestaciones y hasta los estudiantes salían en defensa de la escuela pública.

Nadie duda de la importancia de los problemas económico-políticos pero ese desinterés por la política exterior, esa incapacidad para ir más allá de los tópicos o de la propaganda, no aventura nada bueno. Necesitamos buenos análisis del nuevo orden internacional para opinar, más allá de comentarios, sin sucumbir a la complacencia. Es posible que en política, y más en política exterior, sólo quepa elegir entre dos males. Este designio que puede ser de obligado cumplimiento para los gobiernos no puede provocar que la opinión pública y los movimientos sociales renuncien a la palabra o hagan de la aceptación del mal menor su divisa. Su palabra es decisiva para no hacer de la necesidad fáctica virtud ética.

Siempre he recordado la desolación con la que los pacifistas alemanes vieron cómo los antiguos disidentes del Este se abrazaban con los neoliberales más estridentes y acusaban de complacientes con el totalitarismo soviético a los que habían iniciado el diálogo y la colaboración con ellos en los años duros. Haber sido defensor del desarme en el Oeste pasó a ser un cargo en contra de los pacifistas: eran ellos los que con la distensión habían contribuido al mantenimiento del *statu quo* y a la legitimación de las dictaduras del Este. Todo el mundo parecía haberse olvidado de su apoyo a Carta 77 o a Solidaridad.

Algo de ésto puede ocurrirnos a nosotros también. Parece que el que no acepta la nueva OTAN no quiere asumir responsabilidades y prefiere dejar que los Milosevic campen a sus anchas y los refugiados del Zaire perezcan. Este planteamiento tan burdo se ha repetido machaconamente en los últimos días y es tan esquemático como el de aquellos que no son capaces de dar una explicación de la diferencia entre los años 80 y 90 y dicen que nada ha cambiado. Muchas cosas han cambiado pero no se puede hablar de Bosnia sin hablar del Golfo; ni se puede pedir la intervención en el Zaire sin recordar la posición actual de Estados Unidos en relación a Naciones Unidas.

¿Seremos capaces de crear una opinión pública preocupada por los asuntos internacionales sin estridencia ni demagogia, sin dramatismo ni simplificación?

*Parece que el
que no acepta
la nueva
OTAN no
quiere asumir
responsabili-
dades y
prefiere dejar
que los
Milosevic
campen a sus
anchas y los
refugiados del
Zaire
perezcan.*

XAVIER RIUS

La compleja transición hacia un ejército profesional

Los jóvenes nacidos en 1984 no tendrán que realizar el servicio militar obligatorio ni la prestación social sustitutoria. Más que razones presupuestarias o de eficacia, el fuerte crecimiento de la objeción de conciencia y el rechazo social al servicio militar obligatorio explican el cambio hacia un ejército profesional. En tanto el nuevo modelo llega, 300 insumisos están en prisión, 13.000 esperan juicio y 120.000 objetores ya clasificados esperan un destino para cumplir la prestación social. A éstos se añadirán otros objetores e insumisos nuevos. Además de las vacilaciones políticas y los problemas presupuestarios, estas cifras pueden hacer que la transición hacia el ejército profesional sea difícil.

Xavier Rius es investigador sobre cuestiones de defensa y objeción de conciencia.

La decisión ha sido tomada. España, al igual que Francia, Holanda y Bélgica, se encamina hacia un ejército plenamente profesional. El Gobierno ya ha puesto fecha a la desaparición del servicio militar obligatorio: los jóvenes nacidos en 1984 no tendrán que realizar éste ni la prestación social sustitutoria. Por ello el Ministerio de Defensa pretende crear en un plazo de cinco años 70.000 nuevas plazas de soldados profesionales. Pero contrariamente a lo que ocurre en el resto de países de nuestro entorno, que han tomado la opción por cuestiones de eficacia e, incluso, de ahorro presupuestario, aquí el fuerte crecimiento de la objeción de conciencia y el rechazo social al servicio militar obligatorio han sido el detonante del cambio de modelo de ejército.

Como se reconoce en un detallado informe que publicó la *Revista Española de Defensa* el pasado mes de septiembre, Francia, durante la guerra del Golfo, pese a tener un ejército de magnitud casi doble que el del Reino Unido, sólo pudo enviar al conflicto la mitad de efectivos que su aliado británico. Este hecho, que se

La fuerza que la objeción y la insumisión tienen en España no se debe ni a una supuesta indolencia juvenil ni a misteriosas manos negras del antimilitarismo.

repitió en menor medida en Bosnia, hizo que el presidente Chirac se inclinara por la plena profesionalización.

La fuerza que la objeción y la insumisión tienen en España no se debe ni a una supuesta indolencia juvenil ni a misteriosas manos negras del antimilitarismo. El alejamiento del mundo castrense del resto de la sociedad, el pasado histórico de las Fuerzas Armadas, o el modo de trato a los soldados en los cuarteles son cuestiones nada ajenas a este fenómeno. Mientras en el resto de Europa la objeción de conciencia ha sido impulsada únicamente por grupos pacifistas, iglesias, movimientos ecologistas, sectores minoritarios de la socialdemocracia y nuevas izquierdas como el Partido Radical Italiano o los partidos verdes, en España la objeción se ha convertido en una opción a la que se acogen casi la mitad de los llamados a filas y la mayoría de los jóvenes vinculados a grupos políticos, sociales o ciudadanos.

Hace cinco años, en un momento en que los medios de comunicación reflejaban numerosos ejemplos de abusos y novatadas que se daban en ciertas unidades de las Fuerzas Armadas, con la aprobación de la nueva imagen de esta prestación personal que el joven ofrece al Estado, se intentó acabar con la deslegitimación que sufría la mili y frenar el imparable número de objetores. Pero, tal vez, al no establecerse los mecanismos eficaces para que dichos cambios penetrasen en el quehacer diario de las Fuerzas Armadas, la ley resultó totalmente insuficiente.

En ocasiones, desde el Ministerio de Defensa se ha argumentado que la incapacidad del Ministerio de Justicia a la hora de crear plazas suficientes de prestación social era la causa principal del crecimiento de la objeción. Pero también puede decirse lo contrario: muchos jóvenes que objetarían si supieran cuándo se iban a incorporar a la prestación social desisten de hacerlo, o incluso renuncian a su condición de objetor ante demoras de hasta cuatro años.

La objeción se legisló hace 12 años pensando que a ella se acogería sólo una minoría y hoy es la opción a la que se acoge casi la mitad de los llamados a filas. Lógicamente es difícil crear puestos de prestación suficientes.

La fuerza de la objeción y la insumisión

Se ha dicho que el último tirón del número de declaraciones de objeción –más de 12.000 solicitudes durante el mes de julio de 1996, que de mantenerse hará que se llegue a fin de año con más de 100.000 nuevos objetores– se debe al anuncio hecho por el Gobierno sobre el fin del servicio militar obligatorio. Ello no es cierto, ya que en enero y febrero, antes de que el PP ganara las elecciones, la cifra mensual de solicitudes casi doblaba la misma del período del pasado año. En el Ministerio de Justicia y en la misma CiU, coalición que cuando dio su apoyo al Gobierno del PP aceleró la opción en favor del ejército profesional, se planteó la posibilidad de pasar a la reserva a los más de 120.000 objetores reconocidos y clasificados que hace tiempo deberían haberse incorporado a la prestación social, pero ello es rechazado tajantemente por las Fuerzas Armadas. Aún en el caso de que se tomara dicha decisión, sería insuficiente al haber una cifra similar de objetores en prórrogas o pendientes de clasificación que también están a la espera de ser llamados a cumplir la prestación. Precisamente las desorbitadas penas de inhabilita-

ción civil que el nuevo Código Penal impone para las dos modalidades de insumisión han provocado que entidades no gubernamentales que tenían suscritos convenios con el Ministerio de Justicia para ofrecer plazas de prestación social rompieran los acuerdos.

Actualmente, hay cerca de 300 insumisos en prisión y 13.000 están pendientes de ser juzgados. El viejo código Civil castigaba a los insumisos a una pena de entre dos años y cuatro meses, hasta seis años de prisión. No obstante, la mayoría de los jueces imponían condenas menores a los dos años, con lo que se evitaba su ingreso en prisión.

Con el nuevo Código su suerte no mejora. Castiga de forma distinta a aquellos que, habiendo sido reconocidos como objetores, se niegan a cumplir la prestación social, y a aquellos que, al no haber obtenido el estatuto de objetor, rechazan hacer el servicio militar. A los primeros se les inhabilita para trabajar en organismos públicos, cobrar becas, ayudas y subvenciones por un período de 8 a 12 años. Además se impone una multa que si no se paga es sustituida por prisión. Puesto que muchos ya han anunciado que no pagarán, al final también irán a la cárcel. Para los segundos se mantiene una pena de hasta dos años de prisión y la inhabilitación civil se puede alargar hasta 14 años. Sorprendentemente, para quienes abandonan la prestación a los nueve meses, al considerar su larga duración una penalización, se les castiga con la misma pena que a los insumisos.

Pese a que en 1992, habiendo ya un “atasco” de más de 70.000 objetores pendientes de ser llamados a cumplir la prestación social, y cuando el número anual de objetores era sólo de 40.000, el Gobierno socialista realizó un importante esfuerzo en la creación de plazas de prestación social sustitutoria (PSS). Pero el fuerte crecimiento en los años siguientes del número de solicitudes de objeción, que se estabilizaría en el trienio 1993-1995 en 70.000 al año, y las dificultades para encontrar plazas de prestación, debido, en parte, a la negativa de muchas entidades y organismos a acoger objetores en prestación, provocaría una situación sin salida a la que el Gobierno del PP no va a poder dar respuesta.

La nueva ministra de Justicia, Margarita Mariscal de Gante, presentó el pasado mes de septiembre un “plan de choque” para acabar con la acumulación de objetores pendientes de cumplir la PSS, muchos de los cuales se librarán de la misma al cumplir los 30 años de edad.

El plan del Gobierno pretende pasar en 1997 de las 65.000 plazas disponibles a las 130.000, que es, según sus cuentas, el número de objetores pendientes de ser llamados. Además esperaba favorecerse de la nueva ley de voluntariado y convalidar como PSS servicios realizados anteriormente o que se estuvieran cumpliendo en el marco de dicha ley. Pero el problema es mayor de lo que plantea el Gobierno ya que el número real de objetores pendientes de realizar la PSS es mucho mayor, dado que no computa a los objetores reconocidos a lo largo de los últimos 12 meses, la mayoría de los cuales se encuentran todavía “pendientes de clasificación”.

Inicialmente sorprendió que el Gobierno del Partido Popular se manifestase favorable a acabar con el servicio militar obligatorio, cuando hace una década dicho partido era un acérrimo defensor del mismo como portador de valores universales e instructor de los jóvenes. Pero resulta coherente con el nuevo alineamiento pro francés de la política exterior y de defensa española, que durante la

De las 10.000 nuevas plazas de soldados profesionales que se pensaban crear en 1997, finalmente sólo se convocarán 3.500.

época socialista estaba mucho más cerca de las posiciones alemanas. La entente González-Kohl, que tanto funcionó pese a su disparidad ideológica, con José María Aznar ha sido reemplazada por un acercamiento a los posicionamientos de Francia, país que hace un año, rompiendo con su tradición histórica, renunció a mantener el servicio militar obligatorio. Desde este punto de vista, por ejemplo, las dudas iniciales del Gobierno de España a la hora de apoyar la ofensiva estadounidense en Irak del pasado verano son una consecuencia lógica de su sintonía con las directrices del Palacio del Eliseo.

Vacilaciones y problemas presupuestarios

El nuevo ministro de Defensa, Eduardo Serra Reixach, que durante la época socialista ya desempeñó diferentes cargos en el Ministerio de Defensa, remodeló por medio de tres reales decretos (de mayo, junio y septiembre) la estructura del ministerio, suprimiendo cinco direcciones generales y siguiendo la línea de austeridad dictada por el presidente Aznar. No obstante, en muchos aspectos fue bastante continuista con lo acometido durante el último Gobierno socialista. El aspecto más polémico de los primeros meses del mandato de Serra fue la reestructuración del CESID, con los roces que se dieron con la Vicepresidencia del Gobierno, y las vacilaciones sobre el texto de la nueva ley de secretos oficiales. Esto coincidía con la negativa a desclasificar los llamados "papeles del Cesid", que desgastó mucho al nuevo ministro. Las críticas que diferentes sectores del mismo PP vertieron sobre Serra no le colocaron precisamente en una posición nada cómoda.

Las restricciones presupuestarias —el presupuesto de Defensa para 1997 se fijaba en el proyecto de presupuestos en 869.991 millones de pesetas, cosa que significaba una pérdida real de un 2,5% en comparación con el año anterior— hacen difícil conseguir tal objetivo en un período inferior a cinco años. Tal como informaba *El País* el pasado 3 de octubre de 1996, de las 10.000 nuevas plazas de soldados profesionales que se pensaban crear en 1997, finalmente sólo se convocarán 3.500 puesto que de las 11.000 plazas que se ofertarán, 7.500 son para reemplazar bajas. Ello hacía que los planes de profesionalización del Ministerio se acercasen más a los del anterior Gobierno socialista que entendía que, de momento, debía mantenerse el ejército de modelo mixto, tal como acordó el Congreso de los Diputados en 1991, que a los de plena profesionalización que prometía el PP. Tampoco será posible cumplir la promesa electoral de pasar de las ridículas 1.500 pesetas mensuales que cobran los soldados de reemplazo a las 30.000.

Analizar el proceso de profesionalización del ejército español y destacar los problemas a los que debe hacer frente no significa que quien ésto escribe esté de acuerdo con la política militar del PP. Con este artículo no se pretende cuestionar o dar alternativas a una decisión tomada, sino estudiar la compleja transición de un modelo a otro de Fuerzas Armadas. Además de aumentar notablemente las plazas de soldados profesionales y voluntarios remunerados, deberán jubilarse a muchos mandos intermedios, cosa que tampoco es por sí sola sencilla. También se exigirá un evidente cambio de mentalidad de quienes hoy son soldados profesionales. Paradigmático es, por ejemplo, el caso de la Legión que, tras desarrollar

una admirable tarea en Bosnia, de vuelta a España ha repetido con la población civil actitudes propias de un pasado que se creía superado.

Si como parece, en este período de transición los tribunales de justicia se deciden a juzgar masivamente a los insumisos acumulados, la crispación y las movilizaciones estarán aseguradas. El auge de la objeción y la insumisión es una muestra de cómo en ocasiones los fenómenos sociales se producen de tal manera que las leyes no pueden adaptarse a los mismos. Difícilmente se encontrarán puestos de PSS para tantos objetores, y si se pretende hacer cumplir la ley condenando a los insumisos, la crispación en la calle no facilitará la ya por sí sola difícil y compleja transición hacia un ejército profesional.

**Crónica de no proliferación y desarme
nuclear**

155

Desarme

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Crónica de no proliferación y desarme nuclear

Este número de Papeles continúa con la sección, iniciada en la edición anterior, dedicada a recoger de forma resumida las principales noticias y avances producidos en materia de control de armamentos nucleares, (no)proliferación y desarme nuclear. La información facilitada en este número abarca el período del 1 de marzo al 30 de junio de 1996. Dada la relevancia que durante ese período han tenido las negociaciones para la conclusión de un Tratado de Prohibición Total de las Pruebas Nucleares (CTBT), en esta ocasión la crónica se centrará especialmente en el análisis y seguimiento de esa cuestión.

Negociación del Tratado de Prohibición Total de las Pruebas Nucleares (CTBT)

Las negociaciones para la conclusión de un CTBT en el seno de la Conferencia de Desarme (CD) de Ginebra continuaron de forma especialmente activa durante el segundo trimestre de 1996. Las cinco potencias nucleares (P-5) se comprometieron en la Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP de 1995 (Nueva York, 17 de abril-11 de mayo), por medio de un documento específico, a que el CTBT estuviese concluido antes de que finalizase 1996. Por ese motivo (y pese a que ese compromiso es sólo política y no jurídicamente vinculante), la conclusión de un CTBT constituye en estos momentos la máxima prioridad de la CD.

La primera parte de las negociaciones tuvieron lugar del 22 de enero al 29 de marzo de 1996. Paralelamente, la diplomacia norteamericana inició una serie de contactos con las principales capitales extranjeras con el objetivo de lograr el máximo apoyo para la inmediata conclusión y entrada en vigor del Tratado. La Conferencia de Desarme dio por terminada la primera parte de su sesión de 1996 con un documento de trabajo —estructurado en forma de borrador de tratado— elaborado por el presidente del Comité de Prohibición de Pruebas Nucleares, el embajador de Holanda, Jaap Ramaker.

Vicente Garrido Rebolledo es profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad Carlos III de Madrid, miembro del Programa de No-Proliferación Nuclear del Peace Research Institute Frankfort (PRIF) e investigador del CIP.

Uno de los aspectos especialmente conflictivos desde el principio de las negociaciones ha sido el que se refiere a la entrada en vigor del CTBT.

El borrador completo del CTBT, o “borrador Ramaker”, compuesto por un preámbulo y 17 artículos –sin paréntesis– fue presentado el 28 de mayo, justo un mes antes del final de la segunda parte de las negociaciones para la conclusión del Tratado (del 13 de mayo al 28 de junio).

Los diferentes artículos del borrador se centraban en cuestiones como la creación de una Organización del CTBT (con carácter independiente, sede en Viena y organizada en torno a una conferencia que se reuniría anualmente) con capacidad para resolver, entre otras cosas, cualquier litigio relacionado con la aplicación del Tratado; la verificación del CTBT –aspecto especialmente conflictivo–, basada en inspecciones sobre el terreno; la cuestión de la prohibición de las pruebas nucleares con carácter pacífico –algo a lo que China se ha venido oponiendo continuamente–; y el ámbito universal de aplicación del CTBT, lo que quiere decir que cada Estado parte en el Tratado se compromete a no realizar prueba nuclear alguna en cualquier parte del mundo o participar en su realización conjunta con otro/s estado/s, parte o no en el CTBT.

Uno de los aspectos especialmente conflictivos desde el principio de las negociaciones ha sido el que se refiere a la entrada en vigor del CTBT. El borrador Ramaker optó por la propuesta del Reino Unido, destinada a asegurar que los cinco estados nucleares, junto con India, Pakistán e Israel (los únicos estados, además de los P-5, que actualmente tienen capacidad para realizar pruebas nucleares) accedan al Tratado a través del depósito de sus respectivos instrumentos de ratificación antes de que éste entre en vigor, en lugar de reservarse la prerrogativa de “boicotear” temporalmente la entrada en vigor del Tratado ratificando este solamente si un número mínimo de Estados lo hacían en primer lugar.

Con el borrador del CTBT terminado, Ramaker propuso a los 61 estados negociadores del mismo la fecha límite del 28 de junio de 1996 para que éstos llegasen a un acuerdo final sobre el texto definitivo. Dicha fecha límite coincidía además con la establecida por consenso por la Asamblea General de la ONU, en su resolución A/RES/50/65 (véase el número 58 de *Papeles*).

A pesar de los esfuerzos del embajador holandés, el 28 de junio se dio por concluida la segunda sesión de las negociaciones sin que fuera posible la adopción por consenso –fórmula obligatoria– del texto definitivo del CTBT. De los ocho estados mencionados, sólo Francia se mostró a favor de adoptar el texto del Tratado según el borrador presentado por Ramaker, aunque lo seguía considerando imperfecto.

Los principales motivos de desacuerdo se centraron, en primer lugar, en el mantenimiento de un párrafo en el preámbulo del borrador en el que se señalaba expresamente: “las Partes en el Tratado, convencidas de que la cesación de todas las pruebas nucleares... constituye una medida efectiva de desarme nuclear y no proliferación en todos sus aspectos...”, algo que no sirvió para contentar ni a India, ni a Pakistán, ni a Israel, que pretendían que se mencionase exclusivamente el término “desarme nuclear”, ni a los P-5, que deseaban, por su parte, que la prohibición total de las pruebas nucleares sólo apareciese vinculada al concepto de “no-proliferación” y que por lo tanto, no se la identificase como una medida de desarme.

En segundo lugar, tampoco ha sido posible un acuerdo global acerca de las atribuciones de la Organización del CTBT, ni respecto a cómo debe de realizarse

la verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Tratado, basada en las inspecciones sobre el terreno, ya que China sostiene que éstas deben de aprobarse por dos tercios de las partes en el Tratado (algo con lo que EE.UU. no está de acuerdo porque señala que ante semejante exigencia no se podrán nunca llevar a cabo).

Por último, siguen existiendo problemas con respecto a la entrada en vigor del Tratado, ya que mientras Reino Unido, Rusia, Pakistán y China apoyan la propuesta del borrador de Ramaker (necesidad de que el Tratado sea ratificado por los ocho estados, junto a otros que aparecen mencionados en el protocolo adicional del CTBT, antes de su entrada en vigor), EE.UU., Francia, India e Israel no consideran necesario el requisito de ratificación por los ocho para que éste entre en vigor, ya que en su opinión, bastaría con que un número mínimo de estados (37 en concreto) accediesen al mismo.

India ha manifestado abiertamente su desacuerdo con el texto actual del Tratado, ya que no incorpora la mayoría de sus propuestas y lo considera a su vez una consolidación definitiva del monopolio nuclear de los P-5 si no se incluye una fecha concreta para la total eliminación de las armas nucleares, vinculada al CTBT. Sin la firma india del Tratado, Pakistán tampoco lo suscribiría. En cualquier caso, las negociaciones para su conclusión se volverán a retomar el 29 de julio y tendrán como nueva fecha límite para la adopción de su texto definitivo, con las modificaciones que se acuerden, el 13 de septiembre de 1996.

Nuevas zonas libres de armas nucleares

El 11 de abril fue firmado en El Cairo el Tratado por el que se crea una zona libre de armas nucleares en África (Tratado de Pelindaba) por 43 de los 53 estados del continente. Los protocolos del Tratado, a través de los cuales se ofrecen garantías de seguridad relativas a la no utilización (o amenaza con hacerlo) de armas nucleares en contra de ningún Estado Parte en el Tratado, además de un compromiso de no realizar pruebas nucleares ni introducir armas nucleares en la región, fueron firmados por todas las potencias nucleares a excepción de Rusia, que no está conforme con el status especial que EE.UU. se ha reservado con respecto a la isla Diego García.

Tanto Reino Unido como la isla de Mauricio reivindican la soberanía sobre el archipiélago de Chagos, donde se encuentra la isla Diego García y que EE.UU. utiliza para almacenar armamento nuclear. De los diez estados restantes no firmantes del Tratado, Liberia y Somalia no pudieron asistir a la firma por las respectivas crisis internas por las que atraviesan; Madagascar y las Seychelles no firmaron aduciendo "razones técnicas"; Angola, Camerún, Chad, Congo y Santo Tomé y Príncipe manifestaron que su firma se produciría próximamente, mientras que Marruecos ha podido utilizar la no firma del Tratado para protestar en contra de la OUA, por no apoyar sus reivindicaciones territoriales sobre el Sahara Occidental.

Con respecto a España (obligada a la firma del Tratado en virtud de su Protocolo III, al igual que Francia), a pesar de haberlo firmado, la ratificación de este podría presentar algunos problemas, dado que se debería comprometer a la "completa desnuclearización de las Islas Canarias", cuya africanidad podría ser objeto

El 25 de marzo, Francia, Reino Unido y EE.UU. firmaron los protocolos del Tratado de creación de una zona libre de armas nucleares en el Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga) de 1985.

además de dobles interpretaciones a la hora de someter al Parlamento el Tratado para su ratificación.

Por otra parte, el 25 de marzo, Francia, Reino Unido y EE.UU. firmaron los protocolos del Tratado de creación de una zona libre de armas nucleares en el Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga) de 1985, superando así el único impedimento para que este Tratado –y, en consecuencia, el establecimiento de una prohibición total de fabricación, adquisición, estacionamiento, introducción o realización de pruebas con armas nucleares en la región– pudiese entrar definitivamente en vigor.

Por último, el 12 de abril, el embajador francés en Singapur realizó unas declaraciones manifestando que Francia no estaba aún en situación de firmar los protocolos del Tratado para la creación de una zona libre de armas nucleares en el Sudeste Asiático (SEANWFZ), propuesto en diciembre de 1995 por la ASEAN (véase el número 58 de *Papeles*). El principal problema para que este Tratado sea firmado por Francia y EE.UU. radica en las garantías de seguridad y en la limitación de movimientos navales a través de la creación de las llamadas “zonas económicas exclusivas”.

Otros acuerdos y pruebas

El 2 de abril se reunieron en Viena 31 estados para inaugurar la aplicación del “Acuerdo Wassenaar” (así llamado por el nombre de la ciudad danesa donde fue terminado el acuerdo en diciembre de 1995 por 28 Estados), destinado a controlar y evitar las transferencias de armas convencionales y tecnologías de doble uso a estados considerados como “expansionistas y que puedan amenazar y/o tengan intención de adquirir armas de destrucción masiva”.

Los quince estados de la OTAN forman parte del Acuerdo, además de cinco antiguos estados del Pacto de Varsovia (la República Checa, la República Eslovaca, Hungría, Polonia y Rusia) junto con Argentina, Australia, Austria, Finlandia, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, Rumania, Corea del Sur, Suecia y Suiza.

El 8 de junio, por otro lado, China efectuó su 44ª prueba nuclear en Xingjiang. El Gobierno chino declaró que tenía como propósito verificar la seguridad de su arsenal nuclear y estar, a su vez, en disposición de firmar el CTBT en la fecha prevista.

Publicaciones recientes

- ARNETT, Eric (editor): *Nuclear Weapons after the Comprehensive Test Ban*, SIPRI-Oxford University Press, Oxford, 1996.
- BIDWAI, Praful y ACHIN, Vanaik: *Testing Times. The Global Stake in a Nuclear Test Ban*, Dag Hammarskjöld Foundation, Upsala, Suecia, 1996.
- “Comprehensive Test Ban Treaty: The Endgame”, *ACRONYM* nº 9, Disarmament Intelligence Review, Londres, abril de 1996-informe-.
- DELPECH, Thérèse: *Non-prolifération nucléaire: Les enjeux après la prorogation du TNP*, Les Etudes du CERI, nº 11, 1996.

- "Disarmament: Ending Reliance on Nuclear and Conventional Arms Disarmament, Naciones Unidas, Centre for Disarmament Affairs, Nueva York, 1995 -informe-.
- GJELSTAD, Jorn y NJOLSTAD, Olav (eds.): *Nuclear Rivalry and International Order*, Sage Publications, Londres, 1996.
- KARP, Aaron: *Ballistic Missile Proliferation. The Politics and Technics*, SIPRI-Oxford University Press, Oxford, 1996.
- KOKOSKI, Richard: *Technology and the Proliferation of Nuclear Weapons*, SIPRI-Oxford University Press, Oxford, 1996.
- NASHIF N., Taysir: *Nuclear Weapons in Israel*, A.P.H. Publishing Corporation, Nueva Dheli, 1996.
- "Non-proliferation and the U.N. Security Council: Prevention, Compliance and Enforcement", A Conference Report of U.M.A.-USA Project on the Security Council and Nonproliferation, United Nation Association of the United States of America, Nueva York, 1996 -informe-.
- Office of the Secretary of Defense: *Proliferation: Threat and Response*, U.S. Government Printing Office, Washington DC, Estados Unidos, abril de 1996.
- "Questions Nucléaires", Les Cahiers de la Fondation pour les Etudes de Défense, n° 2, París, 1996 -informe-.

Matadero. Bosnia, el fracaso de Occidente	163
Desde las mujeres. Modelos educativos: ¿coeducar/segregar?	165
¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho Internacional	167
Colección antropológica	169
Redes de solidaridad internacional	170

DAVID RIEFF
Matadero. Bosnia, el
fracaso de Occidente

Ediciones El País/ Aguilar,
 Madrid, 1996, 288 páginas.

David Rieff empieza así su libro: “Esta es la historia de una derrota... la derrota del derecho ante la fuerza”. Lo que sigue es un testimonio que expone, con sesgo partisan, la pluralidad de las realidades de la guerra de Bosnia: la colisión entre poderes, el terror, el gangsterismo y los ensimismamientos que, aludiendo a la expresión de Hegel “el tribunal matadero de la historia”, han arrebatado la dignidad del hombre, y no sólo en Bosnia. En *Matadero* Rieff nos alerta inmediatamente de que escribe para “apoyar la causa bosnia...y protestar contra la cruel indiferencia, el superficial pesimismo y la hipocresía que han rodeado la aniquilación de Bosnia”. Enviado allí para preparar un informe sobre los campos de concentración en el norte de Bosnia para una revista norteamericana, Rieff creyó, al principio, que la presencia en Europa de una guerra y de campos de concentración era un anacronismo, y no “presagios del futuro”. A Rieff, cuyos libros anteriores trataban principalmente de la mezcla dinámica de culturas en Miami y Los Angeles, esta guerra europea con eje étnico le pareció chocante y retrógrada desde el comienzo. Pero, al comprender la realidad de la ex-Yugoslavia, se despoja de su inocencia. Decidido a escribir una crónica “incendiaria” sobre la matanza con que se encontró

en Bosnia, Rieff establece el tono de la “causa” en los tres primeros capítulos, hablando en clave incrédula de la realidad distorsionada de las personas y soldados en Banja Luka, Sarajevo y Zagreb, y, especialmente, de los intachables oficiales de la ONU. Su estilo es el del reportero itinerante, investigador e irónico: hechos y entrevistas se hallan yuxtapuestos y reducidos dentro de la acumulación del comentario para servir a su juicio.

Rieff cuenta cómo la guerra en Bosnia se agudizó por la manipulación de mitos, religión, e historia para beneficio político de unos pocos líderes, cuyos nombres ya nos son conocidos. También escribe cómo Occidente aceptó estas manipulaciones e, incluso, ofreció excusas convenientes al tiempo que se lavaba las manos. Entre los capítulos 4 y 6, la práctica de la “limpieza étnica” y el fracaso o la falta de voluntad de Occidente para ponerle fin hallan eco en la España de los años 30 y el genocidio en la Alemania de Hitler. Las víctimas musulmanas, aunque no faltas de responsabilidad por el desencadenamiento y la prolongación de la guerra, cayeron en la presunción de pensar que merecían la intervención occidental. El hecho de que no la hubiera, observa Rieff, endureció su resistencia, pero, a la larga, aplastó su fe en los principios y en la moral de Occidente. Cuando llegamos a los capítulos 7 y 8, se ha concluido que esta falta de intervención no sólo es claramente inmoral, sino que constituye un complot

*¿Qué hará
Occidente la
próxima vez
que descubra
a otra
“Bosnia”?*

ignominioso para sacrificar a Bosnia en nombre del futuro bienestar de Europa. Los culpables son predominantemente miembros de la ONU: el Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, los generales Mackenzie y Rose de la Fuerza de Protección de la ONU y, también, el Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. “Se consideraban humanitarios”, escribe. “Se consideraban pacificadores”. “Sólo seguían, como decían ellos, su mandato”. En el contexto nazi se decía órdenes en lugar de mandato, indica el autor. La convergencia de intereses entre estos tres agentes y los serbobosnios se producía, caso tras caso, a expensas de las víctimas musulmanas. Pero nadie en la ONU dimitió por principios, exceptuando a Tadeus Mazowiecki, el informador especial para los derechos humanos, que se fue cuando se hartó. En el capítulo 9, Rieff elogia los esfuerzos de la prensa y de la ayuda externa (las ONGs y la Cruz Roja) quienes, aliadas en un colectivo, quisieron influenciar al mundo a favor de la causa de Bosnia. En particular, Rieff destaca el papel de Jose María Mendiluce en los “milagrosos” y partisanos esfuerzos de ACNUR entre 1992 y 1994 para ayudar a las víctimas de la violencia serbobosnia. Pero dada esta situación sin salida, según Mendiluce, “la posición moralmente imposible de fomentar el objetivo de la ‘limpieza étnica’ para salvar las vidas de la gente” sería el paradójico legado de estos esfuerzos de ACNUR.

En el capítulo 10 y en el epílogo nos encontramos con el choque entre la creencia casi religiosa de los miembros de la ONU en su “causa” imparcial y las circunstancias de 1995: la caída de las “áreas seguras” de Srebrenica y Zepa, la toma de rehenes *peacekeepers*, el orgullo herido de Francia y la actuación tardía de EE.UU. “Comprender no es perdonar”, escribe Rieff. Ni saber de una matanza significa hacer algo para ponerle fin, hubiera podido añadir. Porque los medios de inteligencia no faltaban en Bosnia: abundaban la prensa y la televisión, las organizaciones internacionales y “expertos” de todo tipo. Puede que, tal como Freud escribió en los años 30: “Ya no tenemos estómago para ello”, siendo “ello”, hoy en día, el hecho de combatir el fascismo étnico. Occidente y la ONU perdieron su estómago y su norte moral al haber sido incapaces de escoger entre justicia y paz, concluye Rieff. Su libro es tanto una acusación contra la conducta de las partes beligerantes como contra la de los espectadores que disfrazaron su conocimiento y aceptación con excusas y planes de paz. ¿Qué hará Occidente la próxima vez que descubra a otra “Bosnia”? El autor no es optimista, pero parece que ahora se le han abierto los ojos: imágenes y palabras por sí solas, no constituyen un remedio para la bancarrota moral. Por ser un manual sobre el internacionalismo liberal en Bosnia, *Matadero* constituye una lectura provocativa y reflexiva, especialmente si al lector le atraen las causas.

Paul Fenton

VV.AA.

Desde las mujeres. Modelos educativos:

¿coeducar/segregar?

Pilar Ballarín Domingo (ed.);
Universidad de Granada,
1992, 132 páginas.

Este libro es fruto de las jornadas que se desarrollaron en mayo de 1990, organizadas por el Seminario de Estudios de la Mujer de la Universidad de Granada. El motivo de las jornadas fue la necesidad de promover la investigación pedagógica desde las mujeres, revirtiendo en una actividad coeducadora con fundamentos teórico-científicos sólidos. El modelo educativo vigente en distintos países obliga a un análisis que intenta responder a la pregunta: "coeducar/segregar, ¿es ésta una disyuntiva?", precisando el concepto coeducar, que no significa sólo escuela mixta. Son autores/as de los diferentes capítulos, Madelaine Arnot, del Reino Unido; Anne-Mette Kruse, de Dinamarca; Emilia Barrio Rodríguez, M^a Angeles Cantero, Rafael Martín, Isabel de Haro y Pilar Ballarín, españoles. En España, la evolución de la teoría y la práctica de la coeducación comenzó su nuevo enfoque con la transición democrática, en 1977. En este período hubo que enfrentarse a los escollos del franquismo que pesaban sobre la educación: la iglesia católica y la sección femenina de Falange, asentados en los estereotipos sexuales que crearon un particular modelo educativo. Alrededor de los 80 surgirían los grupos de acción específicos de coeducación, provenientes, en un principio, de grupos de mujeres

que trabajaban en renovación pedagógica y de grupos feministas. Desde la educación urgía cuestionarse el modelo educativo establecido y plantearse un objetivo: el proyecto de seres humanos que se quería formar. En Madrid, en una mesa redonda sobre mujer y educación, el colectivo feminista señalaba el peligro de la educación mixta que no incluía la coeducación. Por ello era necesario crear otro modelo de escuela con nuevos objetivos. La ideología que inspiraba a todos los grupos era antipatriarcal y se pensaba que desde la escuela se podía modificar, en alguna medida, esa mentalidad, aunque no cambiar radicalmente normas, conductas, escalas de valores y sentimientos. Se pensó que una tarea de toda la comunidad sería lograr una educación no sexista, es decir, no dejar ésta sólo en manos del profesorado, que estaba limitado por una escuela que era reproducción de la sociedad de la época.

La base de la coeducación parte de un concepto: modificar de forma radical las relaciones interpersonales, tratando de cambiar un sistema educativo que sitúa a las niñas y a las mujeres en inferioridad de condiciones. Para eso era fundamental demandar un marco pedagógico de una escuela activa y comunicativa con el fin de conseguir acciones más amplias y de mayor incidencia en las mentalidades, no como materia a impartir, sino como una opción de vida.

Hay una búsqueda de técnicas, métodos de trabajo y de organización para llevar a cabo una labor de compensación respecto a los roles que ya se han inculcado en la familia y en la sociedad. Se ve necesario crear un ambiente que favorezca la

La educación no sexista pasa por una revisión de los textos escolares como instrumento pedagógico.

expresión de las vivencias del medio familiar y social, para poder alcanzar una toma de posturas alternativas, que sean transformadoras de ese medio. Todo ello de una forma lúdica, pacífica, para que niñas y niños se sientan protagonistas y dueños del espacio. Esto no es fácil ya que la organización escolar sigue supeditada a una división de papeles y sería necesario el acceso de las mujeres a cargos de responsabilidad e implicar a padres y madres de forma más real en la escuela.

La educación no sexista pasa por una revisión de los textos escolares como instrumento pedagógico. Hay una seria preocupación por la influencia que ejercen los libros infantiles y los textos escolares en el desarrollo de las actitudes y comportamientos sexistas entre la infancia y la juventud. Este grave problema llevó a la UNESCO, en 1981, a iniciar un estudio, a nivel nacional, sobre la imagen del hombre y de la mujer que ofrecían los libros para niños (tanto literarios como manuales de estudio). En todas las investigaciones llevadas a cabo en distintos países del mundo se constató la fuerte tendencia sexista. La revisión de los libros de texto y manuales escolares se hizo prioritaria para dotar a las nuevas generaciones de esquemas respetuosos e igualitarios. Una alternativa propuesta por el seminario de Granada es rechazar el libro de texto como instrumento básico en las aulas.

En el Reino Unido se establecieron las escuelas mixtas entre los años 60 y 70, diseñadas para chicos y chicas de diferentes clases sociales y grupos étnicos. Hacia 1975, el 87% de estas *comprehensive schools* eran coeducativas. Hoy quedan muy

pocas escuelas públicas unisexuales y la mayoría de las privadas han comenzado a convertirse en mixtas. Las *comprehensive schools* fueron evolucionando también en las desigualdades sexuales. En los 70 había grandes diferencias de género, sobre todo en el currículo. Había listas separadas de materias para chicos y para chicas. Las luchas por parte de grupos sociales, fundamentalmente feministas, lograron pequeños avances hacia la igualdad de sexos como el decreto sobre igual salario y el Decreto sobre la discriminación sexual; la Comisión para la igualdad de oportunidades (EOC) y los cursos de formación a los profesores. En Noruega, Dinamarca y Suecia las niñas se encuentran con el problema de los currículos orientados a los niños, mostrando que la dinámica de la enseñanza en el aula está organizada según los cánones tradicionales. En Dinamarca han tenido coeducación durante 40 años, pero han experimentado, sin embargo, situaciones de segregación de sexos. Desarrollaron entonces, de forma experimental en algunas escuelas, proyectos de educación unisexual durante cuatro años, integrándose posteriormente. Una evaluación al finalizar los años de educación segregada dio como resultado, según ellos y ellas, que sentían que su identidad y su autoconfianza eran más fuertes. Se les enseñó a reivindicar, de forma que cuando regresaron a la coeducación, las alumnas reclamaron abiertamente un mayor espacio y ellos mostraron más respeto que antes hacia las compañeras. Cuando el tema lo requiere, algunas veces los chicos y las chicas se separan en dos clases. La enseñanza segregada no

es una meta, sino un medio para ayudar a los alumnos y a las alumnas a que entiendan sus roles sexuales como construcciones sociales que pueden ser transformadas.

En España, el Seminario de Coeducación del Movimiento Cooperativo Escuela Popular de Granada, creado en 1983, tiene como objetivo la igualdad real de niñas y niños, de hombres y mujeres, conscientes del obstáculo social que existe aún hoy, con dos sistemas de valores distintos, con unos patrones culturales donde sigue diferenciándose el papel social de los dos sexos. Esta diferenciación impide desarrollar a niños y niñas un conjunto de posibilidades que, originalmente, no son exclusivas de ningún sexo. Son “mal vistas” cuando se desarrollan actitudes consideradas femeninas por parte de los varones, o masculinas por parte de las chicas. Habrá que lograr una escuela de diversidad y de riqueza, en la que cada niña no tenga que comportarse y actuar como las otras niñas, ni cada niño igual que los otros niños, sino que la individualidad de cada uno y de cada una se desarrolle plenamente. Este seminario enumera las transformaciones necesarias para que la igualdad sea posible, las características que deben tener las escuelas si se quiere conseguir una verdadera coeducación, y el perfil de la persona enseñante. En la última parte del libro, Pilar Ballarín hace un análisis y una reflexión sobre las mujeres en la universidad española y en otros países europeos. Este libro retoma un tema ya conocido y tratado, pero aún sin resolver. Es un buen material para motivar la reflexión y toma de conciencia del problema, tanto por parte de las mujeres como de los hombres. ¿Coeducación o

educación unisexual? La familia, la actividad laboral, la sociedad, son mixtas. La escuela debería serlo. Pero está en manos de los expertos llegar al modelo ideal, aunque para ello necesitarán contar con el apoyo institucional y social. Tarea nada fácil.

Elsa Velasco

CONSUELO RAMON CHORNET

Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho Internacional.
Editorial Trotta, Madrid, 1995, 117 páginas.

Entre octubre y noviembre de 1996 más de un millón de refugiados hutus ruandeses y burundeses siguen sin ayuda en Zaire oriental. Fracasa la política de prevención y también comprobamos como fatal y fácilmente esta crisis de la región de los Grandes Lagos podría acabar en un nuevo genocidio. Se desconfía de la viabilidad del establecimiento de corredores de emergencia o la intervención, ni la comunidad internacional o el Consejo de Seguridad de la ONU terminan por decidirse. La ayuda o asistencia humanitaria no es más que un remedio provisional para –casi siempre– un elevado número de desplazados, refugiados o sitiados. La intervención humanitaria o intervención de humanidad, además, se rige por los intereses geopolíticos o económicos de las potencias en el mundo. Y estas intervenciones son finalmente impulsadas por la influencia de

Mientras no funcione una política de prevención, la comunidad internacional está destinada a debatir si intervenir o no en los conflictos.

los medios de comunicación. Pese a todo, es preciso obrar consecuentemente y plantearse una intervención de carácter humanitario en algunos casos. Seguramente se encontrarán todos los requisitos jurídicos para la justificación de la intervención humanitaria y también todas las dudas sobre ella. Pero mientras no funcione una política de prevención, la comunidad internacional está destinada a debatir si intervenir o no en los conflictos.

Al margen de los riesgos permanentes de la “hegemonía de la política” —o, más claramente, de los intereses estratégicos, como menciona Consuelo Ramón en *¿Violencia necesaria?*— y al margen también “del peligro de que la igualdad soberana de los estados se convierta en algo vacío, o dar el papel de policía a algún Estado más fuerte potenciando el riesgo de escalada del conflicto”, el mismo viejo debate arde más que nunca. Y, como recoge la autora, según Remiro Brotons, “el uso de la fuerza para replicar a los usos de la fuerza que no se concretan en un ataque armado y que la sociedad internacional organizada es incapaz de detener y reprimir no se puede prohibir por el derecho”. “No poner la otra mejilla difícilmente ha de ser considerado antijurídico”, se añade.

El libro trata ampliamente el tema de la intervención humanitaria desde el punto de vista del Derecho Internacional. La literatura existente en España al respecto es más bien limitada, tanto por su escasez como por su lejanía de público no especialista. Así, Ramón Chornet aporta una obra de consulta de gran valor al tener, entre otras, la característica de manual clarificador del término. Un aspecto importante del libro es la amplia y exhaustiva

bibliografía con la que está documentado, desde la evolución histórica y doctrinal hasta la situación actual, consecuencias, perspectivas y futuro de la intervención humanitaria. Con ella, la autora logra una base sólida que utiliza para trazar una trayectoria donde combina las más importantes teorías al respecto y su propia valoración. El libro hace un amplio recorrido desde la tesis de Francisco de Vitoria sobre la polémica de la justificación de la intervención española en tierras americanas y la consideración de Horacio Grocio como precursor del reconocimiento de uno de los principios claves del Derecho Internacional moderno, el de no-intervención vinculado al concepto de soberanía estatal, hasta la aportación de Kant sobre el derecho de autonomía (o de autodeterminación). Le sigue la búsqueda de un concepto de intervención humanitaria, sus distintas manifestaciones y su crítica.

El último capítulo muestra la situación actual y las perspectivas, con especial atención a algunos supuestos recientes, así como la práctica internacional y el problema del doble rasero. El estudio de los casos actuales se acompaña y fundamenta de esclarecedores datos jurídicos, desde el punto de partida de la intervención: la Resolución 688/1991 por la intervención de las fuerzas de la ONU contra Irak, hasta Yugoslavia, Somalia, Palestina y Ruanda.

En suma, un libro para profundizar en el concepto de intervención humanitaria y adquirir fundamentos jurídicos esenciales para la reflexión acerca de la realidad de la intervención.

Carolina Ortiz
CIP

BLAS M. ALBERTI
FELIX G. SCHUSTER
Colección antropológica.
 Editorial Tekné, 1995
 Buenos Aires, 155 páginas.

En este breve pero muy interesante libro, sus autores, profesores respectivamente de Antropología y Filosofía en la Universidad de Buenos Aires, analizan el “apresurado epílogo” de la experiencia política soviética a la luz del pensamiento marxista y desde una perspectiva crítica y teórica. Para el profesor Alberti, el fracaso del socialismo realmente existente, que tantas expectativas había despertado en amplios sectores de la humanidad, pone en cuestión todo el edificio del Occidente moderno. Con este punto de partida, la desintegración soviética y la caída del socialismo real constituyen el principal argumento de un discurso que alerta sobre los peligros de aplicación de las perspectivas eurocéntricas a culturas extraeuropeas y dotadas de tradiciones consolidadas, material y espiritualmente diferentes. Desde el punto de vista teórico, inician su reflexión delimitando los perfiles de los dos ejes (el dogmatismo y el problema de la teoría y la práctica) sobre los que pasan a referenciar algunos conceptos clave del pensamiento marxista y, muy especialmente, el de la evolución histórica, el del sujeto de la historia, la noción de lo social, o la especificidad de lo político. En el progresivo distanciamiento entre la teoría y la realidad radica la progresiva canonización del marxismo, cuya expresión más acabada, afirman, es la ortodoxia. En ese orden de ideas, al tiempo que reivindican el valor del marxismo y una nueva

lectura de Marx, contextualizan los antecedentes de la Revolución de Octubre en la polémica que en su tiempo enfrentó a los marxistas en relación a Rusia, con especial detenimiento en las diferencias de criterio sostenidas por Engels y Marx, particularmente en lo que se refiere a la concepción del determinismo histórico y la posibilidad misma de la revolución.

Esta es objeto de análisis en el capítulo II (La Revolución Rusa, condiciones teóricas, históricas y políticas). En él se efectúa una descripción de los principales contornos de la Rusia de principios de siglo, de sus características más sobresalientes, con especial atención a su dimensión y tradición expansionista. Concisa y claramente, se presentan las diferencias y relaciones entre populistas y bolcheviques, la convicción acerca de la inevitabilidad del socialismo, o como las condiciones particulares del cambio revolucionario en Rusia determinaron una visión monista de la historia y de la sociedad que afectó a la polémica socialista a escala mundial. A través del seguimiento de los enfrentamientos teóricos y políticos, los autores se detienen en el concepto leninista de partido, que catalogan como una elaboración intelectualista al margen del espontaneísmo del movimiento obrero.

Al analizar en el tercer capítulo la toma del poder por los bolcheviques ponen el acento en la soledad de Lenin frente al partido fruto de la concreción de aquella dicotomía inicial: de la clara apuesta por la realidad dejando de lado la teoría frente a quienes se niegan a observarla sin prismas interpretativos por cuanto aquella no encaja en su marco

teórico y era imprescindible forzarla a toda costa. La toma del poder en Rusia tendría por objeto, entonces, acelerar el proceso de madurez revolucionaria que llegaría con toda su fuerza al Occidente europeo moderno e industrial. Pero la realidad, bien distinta, comunicaba lo contrario al constatar que las convulsiones de aquel principio de siglo se producían en países atrasados o semif feudales donde el capitalismo era apenas apreciable y sinónimo de poder extranjero. En este contexto los autores destacan también la profunda desconsideración de la propia historia, cuyo registro no entraba en el código marxista racionalista de la época.

Los dos últimos capítulos, referidos al tratamiento del problema nacional, no decepcionarán al lector. Se describe con precisión y coherencia el inevitable proceso de rusificación de los bolcheviques; la sustitución del principio de autodeterminación por el de unidad; el adiós a lo federativo y la bienvenida a la unión; la contraposición de la centralización y la autonomía; la mínima duración de aquel período tantas veces ensalzado de asunción benevolente y generosa de los problemas de las nacionalidades en los primeros años del bolchevismo. Más allá de la difícil coyuntura de la guerra civil, la concepción democrática del problema nacional cedió posiciones muy pronto a la progresiva subordinación a los confusos intereses del socialismo y del proletariado ("el socialismo sobrepasa la nacionalidad"). La rusificación, dicen los autores, se realizó con una gran intransigencia doctrinaria, partiendo de una superioridad cultural respecto a los pueblos

atrasados, ciertamente no esperada. La mentalidad burocrática y gran rusa comenzaron a fundirse a medida que los factores de rusificación (ejército, sindicato, partido) se consolidaban en el escenario político. Y es que, otra vez, teóricamente, los problemas de coexistencia intercultural deberían quedar resueltos por la homogeneización que inevitablemente habría de imponer la inercia simplificadora tanto en el capitalismo como en el socialismo. Y nada más lejos de la realidad.

Es este, pues, un libro poco común y ciertamente atrevido que aborda desde una perspectiva original uno de los fenómenos más transcendentales del presente siglo. Lo hace además teóricamente, teniendo en cuenta los hechos pero alejado de ellos, y desde la loable distancia que impone una visión no estrictamente europea.

Xulio Ríos
IGADI (Vigo)

RAFAEL DIAZ SALAZAR
Redes de solidaridad
internacional
HOAC, Madrid, 1996.

Las movilizaciones promovidas por la Plataforma en favor del 0,7% del PIB para ayuda al desarrollo han dado un gran impulso al movimiento de solidaridad con los pueblos del Sur, y han tenido un fuerte impacto en la sociedad española. La Plataforma 0,7%, un

heterogéneo colectivo surgido en parte de grupos de la Iglesia de base, inició en 1993 una campaña para sensibilizar a la opinión pública y lograr que el Gobierno cumpliera el compromiso, varias veces pospuesto, de aumentar la ayuda para el desarrollo hasta el nivel recomendado por Naciones Unidas. Las huelgas de hambre protagonizadas por los líderes de la comisión tuvieron un gran impacto social y arrastraron una fuerte corriente de solidaridad. La campaña prosiguió con acampadas en todo el Estado que movilizaron a miles de jóvenes. La Plataforma logró transmitir a la sociedad española un mensaje sencillo pero eficaz: la situación de los pueblos del Sur es insostenible desde el punto de vista humano, e injustificable desde una perspectiva ética o moral. La obligación de ayudar con el 0,7% “y más” es ineludible y, además, urgente. Si los dramáticos datos de desnutrición, enfermedad y miseria manejados por la Plataforma no hubieran sido suficientes para avalar esta reivindicación, las imágenes procedentes de Ruanda contribuyeron decisivamente a darle legitimidad. La adhesión de la práctica totalidad de los partidos políticos a las reivindicaciones de la Plataforma, las concesiones del Gobierno, y la generosa respuesta de los ciudadanos a las peticiones de fondos de las ONG implicadas en la ayuda humanitaria a Ruanda, mostraron cuán hondo había calado el mensaje y la reivindicación de la Plataforma en la sociedad española. La sencillez de sus reivindicaciones ocultaba, sin embargo, una gran debilidad en el análisis y en la capacidad de formular propuestas sobre qué hacer con la ayuda cuyo aumento

se exigía. Para aquellos que conocían la composición y la estructura de la ayuda española —con preeminencia de los créditos FAD, dominados por intereses comerciales ajenos a objetivos de desarrollo, y con grandes problemas de gestión—, aumentar la ayuda sin atender a su composición sería un despropósito. Aunque la Plataforma abordó pronto el problema de la calidad de la ayuda, sus propuestas en este sentido —baste recordar el “Plan Anual de Cooperación (PACI) alternativo” de 1994— mostraban claramente estas debilidades. En descargo de la Plataforma cabe señalar que tampoco podría esperarse otra cosa de un movimiento social surgido desde la base, ajeno a las ONGD y a los expertos, caracterizado por la espontaneidad y la ausencia de estructuras jerárquicas. El libro de Rafael Díaz Salazar es una aportación importante para superar estas debilidades. Como destaca el autor, es un libro comprometido con la causa de la solidaridad y que ha madurado al calor de las movilizaciones del 0,7%. Pero su principal objetivo es contribuir a un mejor conocimiento de los problemas de la pobreza y la desigualdad internacionales, de las estructuras que les dan origen, y de la ayuda al desarrollo como mecanismo para superar o, las más de las veces, reproducir estas situaciones. Pero lo más destacado de la obra de Díaz Salazar es, quizás, su capacidad de formular propuestas de acción, respondiendo a algunas de las preguntas clave que se han formulado los integrantes del movimiento en favor del 0,7% y otros muchos ciudadanos y ciudadanas: ¿qué se puede hacer para combatir la pobreza y reducir

En la sociedad española predomina una cultura de la insolidaridad en la que intervienen muchos factores.

la desigualdad mundial? ¿Cómo se puede practicar la solidaridad desde la vida cotidiana, desde la participación en una organización o desde el ámbito político?

¿Cómo mejorar la calidad de la ayuda y lograr que se dirija a satisfacer las necesidades de los más pobres?

Díaz Salazar formula propuestas concretas sobre las distintas dimensiones de la ayuda y los actores que intervienen en ella. Es un libro dinámico, abierto a la discusión y escrito en un lenguaje sencillo y asequible. Destaca su carácter eminentemente propositivo a partir de un marco de análisis que abarca las políticas de ayuda llevadas a cabo por los gobiernos y los organismos multilaterales, el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y la sociedad civil. El libro plantea propuestas de acción, luchando contra “la cultura de la impotencia”. Se exponen numerosas formas de practicar la solidaridad internacional desde la perspectiva política, desde posiciones que el autor engloba bajo la denominación de “internacionalismo solidario”.

Según él, en la sociedad española predomina una cultura de la insolidaridad en la que intervienen muchos factores: aspiraciones vitales, objetivos, intereses, motivaciones, actitudes y situaciones económicas y políticas. Varios estudios sociológicos muestran la ausencia en los españoles de una mentalidad y una sensibilidad universalista o internacionalista, y la autoidentificación con referentes fundamentalmente locales y nacionales. Frente a esta situación sería necesario promover una “contracultura de la solidaridad”, definida como una nueva cultura de la acción y la

participación que se apoyara en el conocido lema de los Verdes alemanes: “pensar globalmente, actuar localmente”.

El libro contiene un análisis crítico de la Ayuda Oficial al Desarrollo internacional, así como de la práctica española. Díaz Salazar examina su volumen y distribución, sus deficiencias, y plantea diversas vías de reorientación y reforma de la misma. Se constata una tendencia generalizada a la reducción del volumen de la ayuda —“la fatiga de la ayuda”— a la que no son ajenas las políticas de austeridad de los países donantes y, sobre todo, la crisis de racionalidad y objetivos de la ayuda en el mundo de la posguerra fría. La ayuda, por otra parte, no se dirige a los más necesitados, sino que se priorizan objetivos comerciales y políticos. Díaz Salazar se identifica con el “pacto 20:20” propuesto por Naciones Unidas en la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague como una de las vías posibles para la reestructuración de la ayuda. Según esta propuesta, los países donantes deberían destinar el 20% de la misma a “gastos de prioridad humana”, y los países del Sur un 20% de su presupuesto estatal a gastos sociales. Esta y otras propuestas exigen dar mayor peso a los instrumentos multilaterales y una coordinación eficaz de las políticas estatales de Ayuda Oficial al Desarrollo, centradas en grandes objetivos mundiales de reducción de la pobreza.

La mejora de la calidad de la ayuda contribuiría a reducir la pobreza, pero su erradicación sólo sería posible si se redefinen las estructuras y las políticas económicas y financieras globales. La deuda externa y la persistencia de barreras al comercio siguen siendo los

obstáculos más importantes para el desarrollo económico y social de los países del Sur, y generan una ingente transferencia de recursos económicos del Sur al Norte que la ayuda apenas puede compensar. La condonación o una reducción significativa de la deuda es, en este sentido, una forma de ayuda al desarrollo tan importante o más como las transferencias de Norte a Sur. Otras propuestas que se plantean son la necesidad de una reorientación de las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; la creación progresiva de una fiscalidad mundial a partir de la aplicación de un impuesto sobre las transacciones monetarias —la “Tobin Tax” o una variante de la misma— que podría utilizarse para financiar el desarrollo; el establecimiento de una nueva organización de comercio internacional o la creación de un fondo mundial de desmilitarización, capaz de orientar a fines de desarrollo el denominado “dividendo de la paz”.

El análisis sobre la ayuda española es de particular relevancia. Díaz Salazar muestra como ésta se encuentra marcada por los intereses comerciales y de política exterior. Por otra parte, carece de autonomía, especificidad y entidad propia. Se observan importantes déficits de gestión en la ayuda, debido a que está diseminada en nueve ministerios, en ayuntamientos y en comunidades autónomas, y que no existen criterios comunes de actuación.

Como se ha señalado, el interés de este libro radica, en gran medida, en sus propuestas, y en el hecho de que éstas van más allá de las estructuras políticas y económicas, nacionales o

globales. La solidaridad también puede practicarse en la vida cotidiana, participando en una organización o en un movimiento social. A modo de “torbellino de ideas” se exploran cauces concretos de solidaridad accesibles al ciudadano medio. Campañas de acción sobre temas como la venta de armas a los países del Sur, las multinacionales, la exportación de desechos tóxicos, la ayuda alimentaria, la violación de derechos humanos o el trabajo infantil, dice el autor, pueden ser tan importantes como la reivindicación del 0,7% en términos de desarrollo. No menos importante sería llevar a cabo programas de educación para el desarrollo que favorezcan un mayor conocimiento de la realidad del Sur, y que promuevan actitudes y habilidades relacionadas con la solidaridad. También se sugieren acciones individuales como destinar el 0,7% de la renta personal para proyectos de desarrollo, hacer objeción fiscal, o apoyar la redes de comercio justo.

En este libro se encuentra, en suma, el fundamento de una renovada racionalidad de la ayuda, basada tanto en el análisis como en profundas convicciones éticas y morales. El objetivo de la cooperación internacional, tal y como indica el título del libro, debería ser la formación de redes de solidaridad internacional abiertas a la participación social, tanto en el Norte como en el Sur, que contribuyan a derribar el muro de injusticia que nos separa. Estas redes no sólo contribuirán a reducir y eliminar la injusticia planetaria. Cooperando con el Sur, nos recuerda el autor, el Norte se ayuda a sí mismo y se abre a la cooperación de los pueblos del Sur:

*«Las sociedades del Norte sólo
podrán curarse de su alienación
con la riqueza y abrirse a
horizontes de nueva humanidad si
rompen con la perspectiva propia
de una minoría encerrada y
envilecida en un confort que da la
espalda a las mayorías
empobrecidas (...) el Norte sólo
podrá reconciliarse consigo
mismo, si se abre solidariamente
a los empobrecidos del Sur y
derriba todos los muros y puertas
que le separan de éstos».*

*Manuela Mesa
CIP*