

PAPELES

DE CUESTIONES INTERNACIONALES

 Centro de
Investigación
para la Paz

¿Tiene Europa un papel en Oriente Medio?

África: guerras en Sierra
Leona y Congo

La crisis del modelo liberal
en Asia

Armas no letales (que matan)

Los periodistas en
los conflictos armados



Jim Hollander / REUTERS


Fundación
HOGAR DEL EMPLEADO

PAPELES ^{nº} 66 - 1999

De cuestiones internacionales

Director

Mariano Aguirre

Consejo de Redacción

Julián C. Carranza, Vicenç Fisas, Manuela Mesa, Alberto Piris, Francisco Rey, José María Tortosa.

Coordinadora

Teresa Filesi

Edición

Pablo de Marinis

Distribución

Ana Casado

Colaboradores habituales y asesores

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

Papeles es una publicación trimestral del Centro de Investigación para la Paz (CIP), que forma parte de la Fundación Hogar del Empleado

El CIP realiza diversas actividades sobre paz, seguridad y desarrollo.

Información sobre las actividades de la Fundación Hogar del Empleado y el CIP pueden solicitarse a Duque de Sesto, 40, 28009 Madrid.

Tel.: (91) 431 02 80. Fax: (91) 577 95 50.

Correo electrónico: cip@fuhem.es

Web: www.cip.fuhem.es

Documentación: cd@fuhem.es

Diseño de portada: Pedro Arjona

Diseño interior: Marian Cao

I.S.S.N.: 0214-8072

Depósito legal: M- 30.281 - 1993

Foto de portada: Jim Hollander (REUTERS)

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.

INTRODUCCIÓN 5

TEORÍA

La nueva carrera de armamentos 11

José María Tortosa

Sobre “la paz imperfecta” 15

Wolfgang Sützl

ACTUALIDAD

Impedir los crímenes de lesa humanidad 23

Carlos Slepoy Prada

**El Proceso de Paz en Oriente Próximo
¿Encontrará Europa su papel?** 31

Phyllis Bennis

**Ecuador-Perú: acuerdos para una paz
definitiva** 39

Román D. Ortiz

**Desarrollo, crisis y reforma: el fallido “fin de la
historia” en Asia** 47

Fernando Delage

Armas no letales 57

Liesl Graz

El conflicto en el Congo y en África Austral 65

Joao Cravinho

Sierra Leona 73

Informe del Observatorio de Conflictos del CIP

**La polémica sobre los misiles
en Chipre** 79

Jesús A. Núñez Villaverde

MEDIOS Y CONFLICTOS

El papel del corresponsal de guerra 87

Jonathan Steele

CRÓNICA DE NO-PROLIFERACIÓN

Crónica de no-prolifерación y desarme nuclear 97

Vicente Garrido Rebolledo

Sumario

RESEÑAS DE LIBROS

Desarrollo en estados de guerra; Desarrollo y diversidad social de Deborah Eade 105

Nieves Zuñiga

After Oslo. New realities, old problems, de George Giacaman y Dag Jorund Lonning 107

Isaías Barreñada B.

El Islam, de David Waines; The future of Islam and the West: clash of civilizations or peaceful coexistence?, de Shireen T. Hunter 110

Alberto Piris

Democracias bajo fuego. Drogas y poder en América Latina, de Martin Jelsma y Theo Roncken 114

Virginia Montañés

¿Europa, ciudad abierta? La inmigración y el asilo en la Unión Europea, de M^a Luisa Espada Ramos 115

Sandra Gil

Moral Issues in International Affairs. Problems of European Integration, de Bill McSweeney, con ensayos de Fred Halliday, Richard Falk, Michael McGwire, David Coombes y otros; El Lobby feroz. Las ONG ante el comercio de armas y desarme, de Vicenç Fisas 117

Mariano Aguirre

Continuos ataques aéreos de EE UU y Reino Unido, la agonía del proceso de paz entre israelíes y palestinos, y la cuestión kurda ocupan las primeras páginas de los periódicos del mundo. La paz y la estabilidad están muy lejanas en Oriente Medio y Próximo. Una crisis se superpone a la otra tanto política como geográficamente desafiando las explicaciones mecánicas (por ejemplo, se persigue a los kurdos en Irak y Turquía, mientras que este país afianza su alianza con Israel en la región; Jordania apoya a Irak pero es el mayor aliado árabe de Israel).

Frente a estas y otras situaciones conflictivas, como las de Kosovo, Indonesia o Chipre (ver ensayo de Jesús Núñez en este número) la denominada comunidad internacional sigue reaccionando con medidas de corto plazo. La tragedia de los kurdos, una de las que más atención circunstancial ha tenido en las últimas semanas, va a continuar, aunque se encarcele a uno de sus líderes, bajo la acusación de terrorismo. Y será una tragedia que cuanto más tiempo se demore la comunidad internacional en ocuparse seriamente de ella, más difícil será resolverla y más se internacionalizará: el largo viaje de Abdalá Ocalan hasta la cárcel y las reacciones de los emigrantes y exiliados kurdos en Atenas, Londres, Berlín o París deberían servir de advertencia. Estamos ante un cosmopolitismo no organizado de las víctimas de la guerra y la mundialización. El proceso de negociación entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina debería servir de ejemplo (ver el ensayo de la investigadora Phyllis Bennis y la reseña de Isaías Barreñada sobre el polémico libro *After Oslo*) sobre las consecuencias de las largas esperas.

Las conversaciones de paz sobre Kosovo se han aplazado porque se ha esperado tanto que ahora los kosovares no quieren oír hablar de autonomía y los serbios rechazan la opción de la independencia (ver

ensayo de Jonathan Steele). Otro ejemplo; la política de sanciones, desarme, verificaciones y ataques a Irak no ha dado ningún resultado ya que nunca se le ofreció al gobierno iraquí una salida a cambio de cumplir con el mandato de la ONU. Ahora no queda ninguna comisión especial de Naciones Unidas actuando en Irak, Sadam Husein mantiene el poder, EE UU ha bloqueado una innovadora propuesta de Francia de intercambiar gradualmente el levantamiento de las sanciones por verificación, y una gran parte de la sociedad iraquí sufre los efectos perversos de unas sanciones que ni afectan a Sadam Husein o a la elite de Bagdad.

Todo el panorama de la realidad internacional resulta desalentador. En África subsahariana se ha recrudecido la guerra de Sierra Leona y se están intensificando las crisis en la República Democrática del Congo y Angola. Joao Cravinho explica algunas de las tendencias regionales y los círculos concéntricos que hay en estos conflictos y un informe del CIP aporta datos sobre la cruel guerra de Sierra Leona.

Mientras que las soluciones que se aportan desde los Estados con más peso son de corto plazo, las reglas implícitas del rearme, como indica José M. Tortosa en su ensayo inicial en este número, continúan funcionando. Reglas del mercado y reglas de la guerra. Una guerra moderna que se hace, por un lado, más sofisticada y más distante y, por otro, más brutal. Mientras que en Irak los atacantes son invisibles para la población porque los misiles vienen desde el aire o desde cientos de kilómetros, en los laboratorios se investiga sobre nuevos tipos de armas, como las denominadas no letales, orientadas para destruir sin matar, como explica la periodista Liesl Grasz en su artículo. El Tratado de Ottawa sirve para que se empiece a acabar con la maldición de las minas antipersonal, pero, entre tanto, ya se inventan nuevas armas. Al mismo tiempo, las milicias de Sierra Leona cortan las manos de sus víctimas para que no puedan cultivar y sus familias deban hacerse cargo de estos seres o abandonarlos a la muerte segura.

Se mira hacia este panorama y todo parece un caos. Y, en efecto, las reglas de la no regulación y de dejar que los problemas se arreglen por sí solos son al final peligrosas, especialmente cuando fallan. De hecho, también parecían funcionar las del libre mercado internacional hasta 1997, pero desde entonces una parte de los países

asiáticos han entrado en una fuerte crisis y en América Latina se teme un efecto dominó de graves consecuencias para la economía y la sociedad. Fernando Delage explica como la falta de reformas democráticas, la imprevisión de los organismos internacionales de crédito y la fe ciega en las reglas del mercado han provocado el colapso del optimismo liberal en Asia.

También se cuestionan las reglas en el debate acerca del Tribunal Penal Internacional sobre genocidio y crímenes contra la humanidad (del que *Papeles* se ocupó ampliamente en el número anterior). Más allá de la suerte legal que corra el general Augusto Pinochet, el movimiento internacional a favor de juzgar estos crímenes más allá de las fronteras de un Estado es uno de los mejores acontecimientos de los últimos años. Carlos Slepoy, uno de los abogados que más ha impulsado esta causa en España sigue analizando la cuestión. Este número de la revista se completa con ensayos sobre la filosofía de la paz (Walter Sützl), no proliferación nuclear (Vicente Garrido), el papel de los corresponsales de guerra con especial atención a la guerra en Kosovo (Jonathan Steele), el acuerdo de paz entre Perú y Ecuador (Román Ortíz), y reseñas de libros sobre desarrollo y conflictos, Oriente Próximo, el Islam, comercio de armas, la ética y las relaciones internacionales, migraciones y narcotráfico en América Latina. Todas son piezas de un mismo rompecabezas, el denominado sistema internacional.

Mariano Aguirre

Teoría

La nueva carrera de armamentos	11
Sobre “la paz imperfecta”	15

JOSÉ MARÍA TORTOSA

La nueva carrera de armamentos

¿Qué factores pueden llevar a una nueva escalada armamentística de alcance mundial? Tras discutir algunas respuestas, provenientes de la economía (el aparente retorno de un keynesianismo que inyecta cada vez más recursos en la producción de armas) y de la política (la necesidad de la actual potencia hegemónica anglosajona de dar una “señal” de advertencia a China, y a la vez “promocionar” las ventas de sus propias armas), Tortosa propone una reflexión acerca de las enseñanzas que la investigación para la paz podría sacar de esta situación, planteando los problemas en su contexto histórico concreto (después de la Guerra Fría), reintroduciendo en el análisis variables económicas (y ya no sólo culturales), y aplicando al mismo tiempo una perspectiva global y una perspectiva local.

José María Tortosa es profesor de Sociología en la Universidad de Alicante.

Especulemos: ¿qué factores pueden llevar a una nueva escalada armamentística a escala mundial? Una primera respuesta se obtiene en el campo de la economía cuando se observa el aparente retorno del keynesianismo. En realidad, y cuando se trata del armamento, el keynesianismo nunca se fue: de hecho, la política reaganista, a este respecto, no fue otra cosa ya que, bajo una retórica de Estado mínimo y bajo el eslogan de “menos Estado, más mercado”, practicó un evidente keynesianismo, bombeando dinero público en el sistema económico en general y en el de I+D militar y de producción de armamentos en particular.

Es cierto, de todos modos, que su keynesianismo fue, como entonces se calificó, un keynesianismo “invertido y pervertido”. Si el keynesianismo original es una política de fomento de la demanda a través de la obra pública y la economía mixta, el keynesianismo reaganista se basó, por un lado, en la construcción de armamento, y en la Iniciativa de Defensa Estratégica (la “guerra de las galaxias” como la llamó el senador Kennedy) por otro. Ninguno de estos dos asuntos son ejemplos de obra pública ni de economía mixta, al margen de los escándalos y corruptelas a

los que dieron pie, fruto del contrato público a empresas privadas y del Complejo Militar Industrial del que ya habló el general Eisenhower en su discurso de despedida de la Presidencia estadounidense y que, en su opinión, estaría tomando decisiones por encima de los intereses nacionales.

Sea como fuere, muy diversos factores anuncian un cierto retorno de Keynes y un no menos visible descenso del triunfalismo del “menos Estado, más mercado” observable cinco años atrás. En primer lugar, el colapso del Partido Comunista en la Unión Soviética no ha supuesto el “fin de la historia” sino nuevos problemas para el liberalismo. Para muchos, el fracaso del comunismo ha significado, curiosamente, el descrédito del liberalismo. En segundo lugar, la creciente volatilidad de los mercados financieros anuncia una necesidad de intervenciones estatales impensables hasta hace poco y hoy requeridas, con mayor o menor entusiasmo, por Camdessus desde el Fondo Monetario Internacional o por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y hasta desde la Secretaría de Naciones Unidas se insta a dar pasos hacia un “gobierno mundial”. En tercer lugar, los intereses inmediatos de actores públicos y privados han hecho aparecer propuestas que van desde la del gobierno francés por boca de su ministro de Economía hasta el reciente libro de George Soros sobre la crisis del capitalismo global.

Si se prefiere, el retorno del keynesianismo viene anunciado por una conjunción entre los planteamientos normativos (los valores representados por los movimientos sociales), los institucionales (las diversas agencias internacionales) y los realistas o pragmáticos (representados por los gobiernos y los grandes agentes internacionales). La cruda realidad ha hecho, como se ve, extraños compañeros de cama. Pero este retorno, tan celebrado por algunos, tiene su precio y eso podría ser el incremento de la escalada armamentística mundial.

La tentación de utilizar el sector industrial del armamento para el consumo interno (empresas subsidiarias incluidas) y para la exportación, para de esta forma mejorar el indicador de los indicadores, es decir, el Producto Interior Bruto, por un lado, y la balanza comercial, por otro, es una tentación demasiado evidente como para no percatarse de que empieza a ser aplicada a escala global, con independencia de las campañas locales referidas al ejército profesional y sus intervenciones humanitarias. La medida es, como se la llama en el lenguaje críptico de algunos economistas, “contracíclica”, queriendo decir con ello que se intenta aplicar para procurar pasar, en la economía, de una fase B, de contracción, a una fase A, de expansión, según la terminología que se utiliza para hablar de los ciclos económicos largos u ondas Kondratiev.

El retorno del keynesianismo tiene, además, un elemento que no hay que olvidar: era Keynes el que hablaba del papel de la guerra en la economía, de cómo las crisis se resolvían en conflictos armados a escala mundial y demás argumentos para explicar los enfrentamientos bélicos y el armamentismo que tan bien pueden encajar en la actual coyuntura mundial. Frente a los clásicos y neoclásicos, que discuten la industria del armamento como inversión en sectores menos productivos y, por tanto, como inversiones que detraen fondos de otros sectores que serían más interesantes, los keynesianos acaban viendo esta industria como parte de un sector público y tienen que acabar pensando que el producto, si se fabrica, es para usarse.

Una segunda respuesta a la pregunta sobre los factores que pueden llevar a una nueva escalada no viene de la economía, sino de la política. No está aislada de la anterior, pero tiene una lógica diferente. Para algunos, la Tormenta del Desierto y, sobre todo, la operación Zorro del Desierto contra Irak tuvieron algunos objetivos no declarados, pero no por ello menos importantes (al margen “sacarse la espina” de la derrota de Vietnam que mencionaba Bush).

En primer lugar, se trataría de dar una “señal” a la potencia que puede poner en dificultades, a medio plazo, a la actual potencia hegemónica anglosajona (no se olviden las divisiones que Orwell hacía del mundo en su novela “1984”). La amenaza a dicha hegemonía no vendría del Islam, enemigo de Occidente (eso es para consumo masivo, pero no para la toma de decisiones), sino de China.

Estados Unidos tiene ya suficiente experiencia de ataques sanguinarios y despiadados y aparentemente inútiles como para no ver que se está repitiendo, y no en forma de comedia, sino de nuevo en tragedia. Me refiero a las bombas de Hiroshima y Nagasaki, inútiles para vencer a Japón, en cualquier caso inútil la segunda, y que fueron lanzadas, primero para experimentarlas sobre objetivos civiles intactos (se había evitado cuidadosamente cualquier daño previo a dichas ciudades), en número de dos para poder aplicar la metodología científica comparada (no se conoce si no es por comparación) y, sobre todo, que fueron lanzadas para enviar una “señal” a la Unión Soviética, todavía aliada aunque se avistaba “enemistad” futura.

Que las elites estadounidenses perciben a China como futuro rival en la hegemonía es algo claro: un Producto Interior Bruto, a paridad de poder adquisitivo, igual o superior al de Estados Unidos: unas tasas de crecimiento en torno al 10 por ciento anual sostenidas desde las reformas de Deng Xiaoping, una capacidad nuclear probada, una posesión de la tecnología aeroespacial que hace que alquile a los mismísimos Estados Unidos la lanzadera Larga Marcha con base en Sichuán..., un incremento en los gastos militares resultado de su buena economía, y una mejora de su tecnología militar gracias a las “ayudas” de Clinton como pago a donaciones para la campaña electoral presidencial, siguiendo con eso una tradición en la que tanto aportó Henry Kissinger y su cesión de información e “inteligencia” en tiempos de la Guerra Fría.

El otro objetivo del Zorro del Desierto era grabar “vídeos de promoción” de las armas inteligentes, infalibles, limpias... y caras. Conviene recordar, a este respecto, los entusiasmos del entonces Presidente Bush con los misiles Patriot, con independencia de la participación tecnológica de Mitsubishi en los mismos. Fiel a su papel de “agente comercial” o “vendedor” de Estados Unidos, lo que Bush estaba explicando eran las ventajas de su producto respecto a otros productos incompatibles y las respuestas del ministro de defensa israelí, haciendo ver el alto porcentaje de fallos que habrían tenido los tales Patriot, tenían más que ver, a lo que parece, con el comercio internacional de armas que con la puesta a prueba científica.

Los efectos secundarios de estos dos objetivos son, se quiera o no, una mayor proliferación armamentística. Las etapas de lucha por la hegemonía son particularmente belicosas y militaristas. Es el “ahora o nunca”. Pero este uso “keynesiano” de la industria militar es también una invitación a la escalada y a la

*El otro
objetivo del
Zorro del
Desierto era
grabar
“vídeos de
promoción”
de las armas
inteligentes,
infalibles,
limpias... y
caras.*

No hay más remedio que aplicar simultáneamente una perspectiva global y una perspectiva local: es cierto que las ocasiones del conflicto son locales, pero no es menos cierto que las causas más profundas son globales.

carrera armamentística, visible ya en el sureste asiático con las dos Coreas, Japón y China como vértices del triángulo y habiendo sobrevolado ya Japón misiles norcoreanos, descargados eso sí, que han permitido una legitimación adicional del retorno de la ética del *bushido* y han dado argumentos al rearme de China, vista entonces como “potencial enemiga” de India, dando así pie a justificar los *Agni* que, a su vez, empujarían a Pakistán a su propio rearme, que incluye, como es sabido, el nuclear, como si de Francia se tratara.

Sigamos con la especulación y apliquémosla a la investigación para la paz. La caída del Muro en 1989 y el colapso del Partido Comunista en la URSS en 1991, que ahora sabemos que nada tienen de irreversibles, trajeron consigo un visible aumento de los conflictos bélicos intraestatales, conflictos que tenían como contendientes a grupos dentro de Estados preexistentes. Así resulta en todos los catálogos de conflictos realizados desde esas fechas hasta nuestros días: los conflictos intraestatales superan con mucho a los interestatales. Pues bien, si lo dicho hasta ahora es correcto (e insisto que es especulación) podríamos estar regresando a una situación más convencional para la investigación para la paz.

En los tiempos de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética (que no entre “capitalismo” y “comunismo”, de lo contrario no se entendería la actual política estadounidense con China y, sobre todo, con Vietnam) la investigación para la paz podía definirse como “relaciones internacionales a las que se añaden valores”. En esta transición mundial que estamos viviendo, en cambio, la investigación para la paz podría haberse definido como “antropología –o sociología– a la que se añaden valores”. Si esta transición se resuelve como parece que lo está haciendo, puede volver la importancia de las relaciones interestatales (ahora ya sabemos que inter-“nacionales” no es un término correcto, que hay muchas más naciones que Estados), las ideas de seguridad, defensa y demás retornos perceptibles dentro de los *security studies*.

¿Qué habremos aprendido, entonces? En primer lugar, la necesidad de situar los problemas y nuestra forma de abordarlos en su contexto histórico concreto. En segundo lugar, la conveniencia de introducir en ese contexto histórico perspectivas de, por lo menos, medio plazo, ya que el diagnóstico y el pronóstico con los que comienza una investigación para la paz que quiere concluir con un tratamiento o terapia, tienen que basarse en perspectivas históricas más amplias que la mera acumulación de eventos puntuales con que nos puede aturdir el sistema de los medios de comunicación. En tercer lugar, el interés que tiene el reintroducir las variables económicas después de una etapa en la que lo que ha dominado ha sido el culturalismo. No se trataría, obviamente, de negar el papel de la cultura en los conflictos, sino de entenderlos de forma más completa.

Finalmente, hemos aprendido que no hay más remedio que aplicar simultáneamente una perspectiva global y una perspectiva local: es cierto que las ocasiones del conflicto son locales, pero no es menos cierto que las causas más profundas son globales; lo global explica por qué en determinadas coyunturas aparecen más o menos fenómenos de una determinada clase, por ejemplo nacionalismos, mientras lo local explica por qué aparecen en ese lugar y no en el de al lado.

WOLFGANG SÜTZL

Sobre “la paz imperfecta”¹

En este artículo se presenta una aproximación filosófica a diversos conceptos de paz: paz imperfecta, paz de la gente, paz común, etc. En diálogo con el pensamiento de Gianni Vattimo (y su interpretación de Martin Heidegger), el autor apela a un entendimiento de la paz de un modo posmetafísico, lo cual implica pensar la paz más como un evento que pasa que como un estado que se puede apropiar. Sobre esta base, se esbozan algunas tareas y orientaciones posibles para la investigación acerca de temas de paz.

Por fin ha llegado la paz imperfecta. Por fin la paz se ha liberado de este peso de la utopía, de esta culpabilidad perpetua que sentíamos ante nuestros fracasados intentos, muchas veces violentos, de construir la paz perfecta de una vez y para siempre. Y por fin la creatividad, el placer y la alegría pueden ocupar un lugar que antes era una posesión exclusiva de la seriedad de la razón matemática y de los gestos solemnes de una moral que nos exigía la perfección. Distanciarse de este gran proyecto de una paz perfecta, de un reino de Dios secularizado, nos permite, finalmente, vivir, pensar y apreciar la paz más allá de las grandes construcciones. Lo difícil será reunir la atención y la paciencia que necesitamos para apreciar esta paz y para dejar a un lado la caja de herramientas que solemos emplear para la construcción de la gran paz universal. La paz imperfecta es una paz que apenas ha llegado a la palabra en una historia de Occidente escrita como una historia de guerras, en la que la paz suele figurar como paz contratada a consecuencia de una guerra, como gran puesta en escena de la buena voluntad que al final no es otra cosa que el eco de la batalla. Detrás de estas ruidosas puestas en escena de la violencia y de la buena voluntad, hay una paz que ha existido siempre, que sub-

Wolfgang Sützl fue secretario general del Centro Europeo de Estudios de la Paz de Stadtschlaining, Austria. Actualmente es profesor de Estudios de la Paz en la Universidad Jaime I, Castellón, y en la Universidad Autónoma del Estado de Toluca, México.

¹ Comentario sobre el artículo “La paz imperfecta: apuntes para la reconstrucción del pensamiento ‘pacifista’”, de Francisco A. Muñoz, publicado en *Papeles de Cuestiones Internacionales* N° 65, 1998 (pp.11-144).

siste hasta en la guerra, una paz que Ivan Illich ha llamado la paz común o "paz de la gente".²

La paz imperfecta, entendida de esta manera, no puede *llegar*, precisamente porque ha existido siempre, desde el origen de la humanidad, como afirma Francisco Muñoz. La paz común, entendida como paz imperfecta, tampoco puede *llegar*, porque la llegada misma supone un cumplimiento y con este una recaída a la perfección. La paz imperfecta sólo puede *pasar*, como ha pasado siempre, y como está pasando ahora. Por ello pienso que una nueva tarea para la investigación sobre la paz consiste en abrirse al arte y las humanidades, para crear una sensibilidad para esta paz que se encuentra detrás de los grandes escenarios de la historia bélica, detrás de los grandes planes y visiones.

Sin embargo, para evitar que la creación de esta sensibilidad hacia aquello que por su silencio y su carácter común y poco espectacular es entendido como la recreación de un estado virgen o arcaico, como una zona protegida de la técnica moderna, pienso que es necesario dar un significado filosófico concreto a la paz imperfecta como paz *posmetafísica*. Como tal, la paz imperfecta sería la superación —en el sentido heideggeriano de *Verwindung* (remisión)³— de la paz grande y violenta de la metafísica, que no es otra cosa que la paz de la historia bélica, la paz de la victoria o de la derrota, la paz como eco de la batalla.

Para poder dar este significado de posmetafísico a la paz imperfecta podemos recurrir a la obra de Gianni Vattimo y su interpretación de Heidegger, según la cual, por una parte, el pensamiento metafísico ha actuado históricamente como enmascaramiento de la violencia y, por otra, se cumple y comienza su superación en la técnica moderna. Esta interpretación está fundada en la idea heideggeriana de *Ser y Tiempo*, según la cual la característica principal del pensamiento metafísico es la definición del ser como *Dasein*, como "ente", es decir, como lo presente.

En cuestiones de paz, el pensamiento metafísico ha procurado la apropiación de un estado ahistórico de paz —la paz eterna y universal— una apropiación que en este siglo se ha centrado en la técnica moderna, entendida como cumplimiento de la actividad de objetivar y ordenar y controlar de la metafísica. Pensar la paz más allá de la metafísica significa, por tanto, pensar la paz como *evento* que *pasa* más que un estado que se puede apropiar. Si pensamos la paz de esta manera, ya no tenemos que considerar la imperfección como un estado lamentable, una perfección "subdesarrollada" a la que hay que aplicar todo el conocimiento técnico de los expertos; sino que podemos entender esta imperfección como una manifestación

² Ivan Illich, "Desvincular el desarrollo y la paz". En J. Mortiz (ed.), *Alternativas II*, Pláneta, México, 1988 (pp. 165-178).

³ Para una discusión detallada del concepto de *Verwindung* como lo uso aquí véase Gianni Vattimo, *La fine della modernità*, Garzanti Editore, Milán, 1985, cap. X (Hay traducción española: *El fin de la modernidad*. Traducido por Alberto L. Bixio. Gedisa, Barcelona, 1997). Vattimo entiende como *Verwindung* una superación más allá de la dialéctica, "algo que es análogo a la *Überwindung* la superación o rebasamiento pero que se distingue de ésta porque no tiene nada de la *Aufhebung* dialéctica ni del 'dejar atrás' que caracteriza la relación con un pasado que ya no tiene nada que decirnos". (Edición española, p.145).

de lo que Vattimo denomina el “carácter eventual del ser”. De esta manera, las oportunidades pacíficas que ofrece la imperfección empiezan a ser visibles (o audibles).

La división de la realidad en problemas y sus soluciones es un rasgo fundamental del pensamiento metafísico en la época de la técnica moderna. Sin embargo, la propia tecnificación y la aceleración que supone hacen de la fugacidad cada vez más una experiencia diaria, y las “soluciones” a gran estilo se vuelven cada vez más costosas, difíciles y violentas. Este planteamiento metafísico, el esfuerzo de asegurar la paz universal mediante la técnica moderna (universal) nos ha dejado con un monstruoso arsenal de armas que no por casualidad incorpora todos los *grandes inventos* de la técnica moderna. Sin embargo, la promesa de control y estabilidad –de seguridad– parece cada vez más violenta y arrogante en el mundo contemporáneo, en el que el movimiento rápido de la técnica hace que las soluciones de hoy puedan terminar en la violencia de mañana y la paz construida de hoy, en la guerra de mañana.

Desde la perspectiva de la metafísica, cualquier imperfección es un estado lamentable capaz de poner en marcha las fuerzas armadas especializadas de las que disponen las sociedades modernas para encontrar y corregir sus propios defectos e irregularidades, tanto como las irregularidades que interfieren con su visión totalizadora de la paz, con sus recetas universales de paz, como son el desarrollo y la imposición global de una visión etnocéntrica de “los” derechos humanos. Este movimiento de las sociedades modernas contra aquello que no sea como ellas, aquello que se resista a ser como ellas, o que se niegue a aspirar a ser como ellas, todo aquello que no hable su idioma y, por tanto, no pueda entender sus mensajes, se encuentra perfectamente enmascarado detrás de un discurso liberal, bueno y racional. En este discurso, lo irregular, lo extraño, no existe, es silencioso hasta el momento de aprender a hablar el idioma de las sociedades modernas, momento que coincide con el fin de su estado extraño. Una paz entendida de este modo metafísico es la paz bélica, una especie de guerra perpetua que ha logrado dejar atrás la imagen tradicional sangrienta y brutal de la guerra y la ha sustituido por la consideración como normal o hasta deseable de un alto grado de violencia.

Ahora bien, si consideramos la imperfección de la paz no como un estado lamentable que hay que rectificar incrementando el conocimiento técnico, con el fin de superar algún día esta imperfección, nos encontramos con una visión muy distinta de lo que es la paz: efectivamente, nos encontramos con una paz que ya no es seguridad, en el sentido de que la paz puede ser una estructura estable y perdurable incapaz de ser derrumbada.

Para concretar el significado de estas oportunidades pacíficas de la paz imperfecta tenemos que determinar la imperfección como aquello que es producto del movimiento; esto es, de aquel estado indeterminable, ambivalente, vulnerable, que representa la falta de coordenadas estables. Esta ambivalencia del movimiento es la falta de correspondencia completa, es intraducibilidad, es el juego entre aquello que ya no es y aquello que no es todavía. Este juego, esta ambivalencia, es el lugar que ocupa la paz común en nuestro lugar y nuestra época.

Para Gianni Vattimo, la metafísica, la visión del mundo que procura encontrar y asegurar fundamentos ulteriores y estables para el ser, se encuentra en su esta-

La división de la realidad en problemas y sus soluciones es un rasgo fundamental del pensamiento metafísico en la época de la técnica moderna.

do más avanzado en la técnica moderna y su proyecto de ordenar el mundo en una estructura predecible, que sigue leyes inmutables de cuya observación depende el éxito de la técnica. La aceleración de la técnica se debe al trabajo socavador que ejerce esta misma sobre los fundamentos del pensamiento, ya que el fundamento ulterior al que se podría referir el cambio tecnológico deviene innecesario, extraño, embarazoso en el mundo moderno. Esto se corresponde con aquello que Nietzsche llamó el Dios muerto. A partir de aquí ya no hay meta ni dirección clara –la tan lamentada falta de visiones de la política– y el único movimiento que es posible es el que se da hacia adelante. El fundamento se desestabiliza y se desestabiliza más con cada intento de estabilizarlo en la técnica.

Hacer las paces con la imperfección de la paz puede ser un paso liberador, más allá de este círculo vertiginoso y peligroso, un paso liberador que supone la única liberación posible en la época de la metafísica cumplida, la liberación de la violencia. Esta liberación puede suceder precisamente en la inestabilidad, la velocidad, la ambivalencia que encontramos por todas partes en las sociedades modernas, ya que los intentos técnicos de crear estabilidad (esto es: seguridad) atacan sus propios fundamentos; la metafísica emprende su descenso cuando llega a su más alto punto de aceleración. Las determinaciones metafísicas del ser (sujeto-objeto, teoría-práctica, paz-guerra, civil-militar, etc.) se debilitan, y con ellas, las máscaras del poder y la violencia de los grandes proyectos se ven con mayor claridad.

Si este entendimiento posmetafísico de la paz imperfecta se toma en serio, no cabe ningún proyecto nuevo para aprovechar estas nuevas oportunidades de manera sistemática. La propia imperfección es, desde la perspectiva metafísica, el espacio de la paz común de Illich a la que hicimos referencia.

Sin embargo, hay que resistir la tentación de ver estas paces silenciosas que componen la historia de la paz como algo arcaico, como algún estado original (y por tanto ahistórico, esto es, perfecto) perdido en la tecnificación y la modernización, estado que hay que reapropiarse, emprendiendo, por ejemplo, un viaje a las culturas no-occidentales, o escribir una historia de la paz como una historia de algo perdido, una historia nostálgica. Antes bien, hay que aprender a prestar atención a este silencio de la paz común en nuestra propia época, sin pensar que al conseguirlo encontramos una “solución”, porque nuestra época y nuestro lugar son tales que cualquier intento de gran solución requiere que se vuelva en contra de su propio propósito. Nuestro lugar ya no es un lugar fuerte y definible de lo arcaico, nuestro lugar se encuentra en este juego de ambivalencias e incertidumbres que se produce en la constante aceleración de la técnica moderna. Por tanto, la atención a la paz común en nuestro lugar no es ningún “proyecto” que requiera el desmantelamiento de la técnica o una lucha humanista contra la tecnificación.

Encontrar un lugar concreto en la aceleración de la técnica parece ser una empresa difícil, ya que la aceleración supone la negación del lugar, y la permanente fuga hacia adelante que ha creado un espacio virtual sin localidades determinables. La técnica adquiere así cada vez más el carácter de una técnica de comunicación. Vattimo habla de posibilidades de emancipación en las sociedades de comunicación generalizada, ya que su movimiento rápido hace que la fuerza de la técnica misma sea más vulnerable, que el “realismo” que se funda en la fac-

tibilidad de la técnica sea cada vez menos “real”. Posiblemente la visión siniestra de Orwell y Huxley deban servir de advertencias acerca de algo que siempre es posible, pero posible y no necesario, tanto como una paz común que consiste en un actuar pacífico, no contra la técnica, sino en la técnica moderna.

En la técnica de comunicación, es precisamente la falta de definición de lugar lo que le da una nueva importancia y libertad al lugar histórico. Vattimo habla de una liberación de dialectos, de darse cuenta de ser un dialecto entre muchos, y de la erosión del “sentido de la realidad”.⁴ Es la propia velocidad de la técnica de comunicación la que puede actuar como freno de un totalitarismo razonable y democrático de la técnica (aquello que temía Marcuse), en el momento en que se pierde la fe en la perfección, y se aprende a ver las hendiduras y aperturas que aparecen como “juego” en el movimiento de la técnica. En esta necesaria “imperfección” de la técnica, cada vez más frecuente en la aceleración, se puede ver también un nuevo potencial para una paz liberadora y anarquista, una paz imperfecta y por ende sin definición.

La insistencia en la perfección, con su permanente necesidad de desesperadas soluciones técnicas a gran estilo, nos oculta este potencial. Por ello, el pensamiento pacífico debe ser un pensamiento contra-perfeccionista, un pensamiento que desde una perspectiva perfeccionista se considerará contaminante, molesto. La paz, pensada de esta manera, acercará la investigación sobre la paz a las humanidades y el arte contemporáneo y la alejará del paradigma científico tradicional cuyos vínculos con el poder y con la violencia fueron una de las razones por las que la investigación para la paz, en su origen, se comprendía como interdisciplinaria.

El reconocimiento de la imperfección de la paz, entonces, puede ser una apreciación de la misma, una gaya aceptación de las limitaciones de su construcción y, por tanto, un rechazo de todas las posiciones fundamentalistas. En esta comprensión de la paz imperfecta se junta lo artístico con lo pragmático y lo tradicional con la técnica moderna, sin la creación de algo completamente nuevo. La paz común a la que nos hemos referido al principio de este comentario no necesita ser reinventada. Lo que nos hace falta es desarrollar nuestra capacidad de ver y oír los lugares opacos y silenciosos de la historia. Que esto no se conseguirá sin un distanciamiento irónico –no la negación– de la gran paz de la construcción debe considerarse una buena noticia para una investigación sobre la paz que debe aprender que los sentimientos de culpabilidad, la solemnidad y la falta de humor no son características pacíficas. De este modo, hacer las paces con la imperfección puede liberar la investigación para la paz de sus pesadas cargas morales y abrir sus ojos para una paz que no necesita ser investigada ni construida y que no es ninguna expiación para las guerras, una nueva “paz positiva” más allá del hombre bueno...

⁴ Gianni Vattimo, *La società trasparente*, Garzanti Editore, Milán, 1989 (Hay traducción española: *La sociedad transparente*. Paidós, Barcelona, 1994, pp. 82ss.).

Impedir los crímenes de lesa humanidad	23
El Proceso de Paz en Oriente Próximo ¿Encontrará Europa su papel?	31
Ecuador-Perú: acuerdos para una paz definitiva	39
Desarrollo, crisis y reforma: el fallido “fin de la historia” en Asia	47
Armas no letales	57
El conflicto en el Congo y en África Austral	65
Sierra Leona	73
La polémica sobre los misiles en Chipre	79

CARLOS SLEPOY PRADA

Impedir los crímenes de lesa humanidad

En julio de 1998, se aprobó en Roma el Estatuto de un Tribunal Penal Internacional Permanente. Considerando este hecho, en general, como un avance en la defensa de los derechos humanos y contra la impunidad, Slepoy analiza los antecedentes históricos de esta iniciativa, evalúa sus méritos y destaca también sus insuficiencias. Por otra parte, y en estrecha relación con lo anterior, hace referencia a la actuación de la Audiencia Nacional de España en el enjuiciamiento de los delitos de genocidio y terrorismo cometidos durante las dictaduras militares de Argentina y Chile.

El 17 de julio de 1998 se aprobó en Roma el Estatuto de un Tribunal Penal Internacional Permanente. Este hecho histórico tiene sus precedentes en los Tribunales Internacionales Penales *ad hoc* —es decir, creados específica y únicamente para el caso— constituidos para juzgar a los criminales nazis y sus aliados y, más recientemente, los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad cometidos en el territorio de la antigua Yugoslavia y de Ruanda. Útil será por tanto referirse a ellos.

La primera constatación es que estos Tribunales surgieron tras una guerra y fueron promovidos por los vencedores. Los juzgados son los perdedores. La segunda es que su constitución obedeció a una decisión política: las principales potencias vencedoras, en el caso de Núremberg, y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en los otros dos.

Recordemos que los países más poderosos de la Tierra —que entre otros límites para la promoción de la justicia tienen el de ser los principales productores y proveedores mundiales de armamento— ocupan un lugar permanente y tienen un peso decisivo en las decisiones de este Consejo.

La tercera es que, violentando un principio de garantía contra la arbitrariedad, como es el derecho a ser juzgado por un tribunal predeterminado por la ley, se constituyeron con posterioridad a los hechos investigados. Asimismo, y violando

Carlos Slepoy Prada es presidente de la Asociación Argentina Pro-Derechos Humanos de Madrid. Abogado de la Acción Popular en la querrela que por genocidio y terrorismo se sigue actualmente en España contra los integrantes de la dictadura militar argentina.

Debemos al Estatuto del Tribunal de Nüremberg el haber elaborado conceptos tales como crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.

otro principio central del Derecho Penal —el de legalidad—, los mismos aplican tipos y sanciones penales inexistentes antes de su constitución.

Estos son los principales aspectos críticos y criticables de estas experiencias históricas que, al darnos inmediatamente cuenta de la indefinición en la que aún se encuentran el Derecho Penal Internacional y el Derecho Internacional Humanitario, nos revelan todo lo que aún queda por construir para hacer realidad la investigación y el enjuiciamiento independiente, imparcial y eficaz de aquellos delitos que hoy la comunidad internacional asume y siente como cometidos contra la humanidad. Sin embargo, a nadie se le escapa el enorme progreso que para ambas ramas del derecho han significado estos tribunales *ad hoc*.

En primer lugar, porque respondieron al reclamo universal de castigar a los criminales que han juzgado o están juzgando. En segunda instancia, porque los Estatutos de dichos tribunales, y la práctica y la doctrina judicial que del establecimiento y actuación de los mismos han surgido, constituyen un enorme avance para determinar cuáles son aquellos derechos humanos que no pueden violarse en ninguna circunstancia y cuáles los medios que deben ser utilizados para que no queden impunes quienes los violan, aunque en este segundo aspecto quede aún mucho por recorrer.

En este sentido, debemos al Estatuto del Tribunal de Nüremberg el haber elaborado conceptos tales como crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Entre estos últimos se encuentran el asesinato, el exterminio, la esclavitud, la deportación y otros actos inhumanos cometidos contra la población civil, o la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución o conexión con cualquiera de los crímenes señalados.

El Estatuto, además, también establece en su Artículo 7 que: “La posición oficial de los acusados, ya sea como Jefes de Estado o responsables oficiales en departamentos gubernamentales, no deberá considerarse como eximente de responsabilidad o como razón para un menor castigo”, disposición de especial relevancia en estos momentos en que la justicia británica se encuentra ante la opción de ayudar a consolidar los que ya constituyen elementales y añejos principios de la convivencia y de la dignidad humanas o tomar una decisión que, además de ridículo y bochorno para la misma, implicaría un singular retroceso para la efectiva protección de los derechos humanos.

En agosto de 1945, en la Conferencia de Londres, EE UU, la Unión Soviética, Francia y Reino Unido llegaron al acuerdo de constituir el Tribunal Penal Internacional, y establecer el Estatuto, que dio origen a los procesos judiciales celebrados en Nüremberg y Tokio, que pasarían a la historia como los procesos de Nüremberg y cuyo nombre oficial fue: “Juicio contra los principales criminales de guerra ante el Tribunal Militar Internacional”.

Desde entonces se han dictado múltiples resoluciones y se han firmado distintos pactos internacionales, que han ido consolidando lo que hoy ya conocemos como Derecho Internacional Humanitario: Convenio para la prevención y sanción del delito de genocidio (9-12-1948); Declaración Universal de los Derechos Humanos (10-12-1948); Convenios de Ginebra aplicables a los conflictos armados (12-8-1949); Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos (16-12-1966); Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa

humanidad (26/11/1968); Principios de Cooperación Internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra o de crímenes de lesa humanidad (3/12/73), Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (10/12/1984) y muchos otros que constituyen un plexo normativo suficiente para que todo ser humano sepa —y por ende cualquier jurista— qué se entiende en el derecho positivo internacional por derechos fundamentales e inviolables de los seres humanos, inherentes a su condición de tales e independientes por tanto de circunstancias particulares y limitativas como nacionalidad, ideología o fronteras.

Los Estatutos de los Tribunales Internacionales para el castigo de los crímenes internacionales perpetrados en la antigua Yugoslavia (25-5-1993) y para Ruanda (8-11-1994) no sólo consolidaron los principios de Núremberg, sino que consagraron otros de igual trascendencia para el Derecho Penal Internacional.

Así, no sólo reiteran en líneas generales cuáles son los delitos que han de considerarse como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, y la carencia de inmunidad alguna para los Jefes de Estado o Gobierno o cualquier otro responsable de dichos crímenes, por ejemplo, sino que, avanzando algunos pasos más, sientan principios tales como el de jurisdicción concurrente del Tribunal Penal Internacional y los tribunales nacionales creados a partir de legislaciones que establezcan la jurisdicción universal para la persecución y juzgamiento de dichos crímenes; determinan que el Fiscal llevará adelante las investigaciones en forma independiente sin que ningún Gobierno pueda inmiscuirse en las mismas; establecen que en la penalización de estos crímenes se aplicarán las disposiciones penales preexistentes en los países afectados para los delitos cometidos, aunque las mismas no hubieran previsto el carácter de crimen de derecho internacional para los mismos; disponen excepciones al principio de cosa juzgada, determinando que el reo podrá volver a ser juzgado si el acto criminal por el que ya lo fue se consideró como un delito ordinario tratándose de una violación grave del derecho internacional humanitario, o si la vista de la causa por el tribunal en que fue juzgado no hubiera sido imparcial ni independiente, o hubiera tenido por objeto proteger al acusado de su responsabilidad penal internacional, etcétera.

Las Convenciones y Resoluciones de Naciones Unidas han confirmado lo que ya es un sólido edificio en el campo del Derecho Internacional Humanitario, aunque falte algún cimiento y queden aún plantas por construir. Las breves referencias que se hacen en este escrito sobre los Estatutos de los Tribunales Internacionales *ad hoc* creados hasta la fecha, y la práctica judicial —tanto de dichos tribunales como de otros de ámbito nacional que han juzgado a criminales contra la humanidad—, acreditan que, aunque mucho más tímidamente, y aún violentado en ocasiones principios esenciales del derecho penal, también se han producido en estas cinco últimas décadas sustanciales avances en el Derecho Penal Internacional.

Tribunal Penal Internacional Permanente

Con el marco de estos antecedentes históricos podemos opinar con mayor fundamento acerca de si el Estatuto del Tribunal Penal Internacional Permanente nacido

*En agosto de
1945, en la
Conferencia
de Londres,
EE UU, la
Unión
Soviética,
Francia y
Reino Unido
llegaron al
acuerdo de
constituir el
Tribunal
Penal
Internacional.*

en Roma hace escasos meses constituye otro paso en el progreso del Derecho Penal Internacional. Como suele ocurrir casi siempre, la respuesta depende de la óptica de análisis.

La valoración no puede ser más que positiva si ponemos nuestra mirada, por ejemplo, en el hecho de que estamos ante un instrumento sin precedente alguno en la historia de la humanidad; que la vocación del mismo es el enjuiciamiento de crímenes contra la humanidad con indiferencia de quién y dónde los cometa; que supliendo las insuficiencias de los anteriores Estatutos se constituye con anterioridad a los hechos que va a juzgar y de modo permanente, como es propio de un tribunal de justicia; que especifica los delitos perseguibles y las penas que el Tribunal puede aplicar; que la iniciativa judicial no depende exclusivamente del Consejo de Seguridad o de los Estados, sino que las denuncias de las víctimas o de organizaciones no gubernamentales pueden habilitar la actuación del Tribunal.

En cambio, la valoración no puede ser más que profundamente negativa si ponemos nuestra atención en circunstancias tales como su jurisdicción temporal (no tiene efectos retroactivos y por tanto quedan fuera de su ámbito de actuación todos los genocidios y demás crímenes contra la humanidad hasta aquí cometidos. Pinochet, Videla y un largo etcétera lo rubricarían gustosos. Los gobiernos de Menem y Frei fueron entusiastas promotores del mismo); que el Consejo de Seguridad pueda impedir durante un período de 12 meses prorrogable *sine die* el comienzo de la investigación o paralizar la ya iniciada; que la responsabilidad de los organizadores y directores civiles de crímenes contra la humanidad requiera la prueba específica de su control sobre los subordinados o, lo que revela decididamente la "incomprensión" acerca de la naturaleza de los crímenes que estamos tratando y su necesidad de perseguirlos universalmente, el Tribunal —salvo en los casos cuya actuación se promueva por el Consejo de Seguridad— solo podrá actuar si el Estado en cuyo territorio se hubieran cometido los crímenes o el Estado del cual es ciudadano el acusado, hubiera ratificado el Estatuto o si, sin haberlo hecho, aceptara expresamente la actuación del Tribunal respecto del crimen imputado. Esto es como si un criminal en potencia —y en todos los Estados existen violadores de los derechos humanos en potencia— dijera "No acepto que se me juzgue. No reconozco la autoridad de ningún Tribunal. Soy impune porque así lo ha decidido el Estado que me cobija".

Esta última disposición y la que da poder omnímodo al Consejo de Seguridad para paralizar los procedimientos judiciales acreditan, como ninguna otra, que aún estamos lejos de lo necesario, y que los infernales círculos de la impunidad para los grandes asesinos no pueden romperse hoy por esta vía.

Todavía resulta natural que cualquiera que cometa un delito ordinario, o un acto terrorista contra el Estado, sea indefectiblemente perseguido por los Tribunales de Justicia del Estado donde el delito se comete. En estos casos la impunidad es la excepción.

Igualmente natural resulta que los terroristas que utilizan las estructuras del Estado para cometer sus crímenes no sean perseguidos. Aquí la excepción es el juzgamiento.

Para romper el círculo de impunidad al que aludimos, y componer el de la justicia, es preciso consolidar y fortalecer el Derecho Penal Internacional. Sólo se iniciará el camino para prevenir los crímenes contra la humanidad si los genocidas tienen la convicción de que, aunque escapen a la acción de los Tribunales de su país, van a ser perseguidos internacionalmente. Sólo si quienes, por el motivo que sea, saben que las medidas que adopten para protegerlos y procurar su impunidad van a ser ineficaces, porque igualmente serán perseguidos en un lugar u otro, será posible lograr que sean efectivamente juzgados por los Tribunales del país donde cometen sus crímenes. Lo que hoy está sucediendo en Argentina, al influjo, en importantísima medida, del proceso judicial en España contra los genocidas argentinos, es una buena prueba de ello.

En síntesis, el objetivo es que los crímenes contra la humanidad se juzguen en el país en que se cometen. Para hacerlo posible es imprescindible, y por un largo periodo histórico será necesaria, la actuación de un Tribunal Penal Internacional Permanente sin límite alguno en su investigación; con acusadores independientes e imparciales que recurran a todo tipo de prueba para acreditar la comisión de los crímenes y la identidad de sus responsables; cuya jurisdicción sea obligatoria para cualquier persona, independientemente de la opinión del Estado donde el crimen se ha cometido e independientemente de la nacionalidad de víctima y victimario; en el que no tengan intervención de ninguna naturaleza ni los Estados ni el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y que se establezca con la idea de que no sólo tiene por misión castigar el delito sino, lo que es aún más trascendente, evitar que se cometa.

En este último sentido, poco podrá hacer un Tribunal con sede en una única ciudad del mundo, salvo en el limitado efecto que puedan causar en potenciales asesinos y torturadores la eficacia y ejemplaridad de su actuación en cuanto aviso de que la justicia actuará inflexiblemente. Será preciso que existan sedes de dicho Tribunal protegidas internacionalmente y extendidas por distintas regiones y países al que puedan recurrir las víctimas en el momento en que sus derechos son violados y los Tribunales de su país son cómplices de la política del Estado represor o impotentes frente a éste.

*El objetivo es
que los
crímenes
contra la
humanidad se
juzguen en el
país en que se
cometen.*

El proceso de la Audiencia Nacional de España

En tanto se trabaja para estos logros, que implicarán un salto definitivo en la promoción y defensa de derechos humanos básicos, como modo eficaz de presionar por los mismos y crear un espíritu universal que los consagre, el camino a seguir es el inaugurado por la Audiencia Nacional de España.

Como sabemos, han coincidido en España una serie de circunstancias que han puesto a su Administración de Justicia en un puesto de privilegio y referencia en la efectiva persecución universal de crímenes contra la humanidad. La ejemplar actuación judicial reconoce personas de referencia insustituible, como son el fiscal Carlos Castresana, que en representación de la Unión Progresista de Fiscales, interpuso la denuncia inicial que dio origen a estos procedimientos judiciales; el juez Baltasar Garzón, que venciendo múltiples obstáculos y descalificaciones tuvo, y tiene, el enorme valor moral y jurídico de aplicar la ley española y la legislación internacional con una determinación que pocos hubieran asumido, y los once

magistrados de la Sala de lo Penal presididos por Siro García, que con su resolución unánime ratificatoria de la competencia de la justicia española para juzgar de los delitos de Genocidio y Terrorismo cometidos durante las dictaduras militares de Argentina y Chile, han roto el círculo de la impunidad y lanzado al mundo un nuevo lenguaje claro y poderoso.

En el futuro inmediato resulta imprescindible que en distintos países del mundo sean sancionadas legislaciones como la española y juristas como los nombrados sean emulados. Si se logra imponer esta tendencia, los genocidas quedarán acorralados, se avanzará en el establecimiento de un Tribunal Penal Internacional como el que la humanidad necesita y se ayudará a que en los países donde aquellos cometan sus crímenes —convertidos en cárceles para los mismos, pero también en refugio contra la persecución internacional— puedan ser juzgados.

Los principios que informan el proceso de la Audiencia Nacional merecen por su trascendencia un tratamiento específico. No es posible abordar ahora la multiplicidad de aspectos que constituyen sus fundamentos, sus logros y sus proyecciones. Es importante, sin embargo, enumerar algunos de ellos: consagra el principio jurisdiccional universal en la persecución de crímenes contra la humanidad y con ello la legitimidad, y necesidad, de que actúen los Tribunales de otros países si los criminales resultan impunes ante la inacción de los Tribunales de su país o de instancias judiciales internacionales; a diferencia de lo que ocurrió con los Tribunales *ad hoc* a los que ya nos referimos, tanto la legislación aplicable como la jurisdicción del Tribunal son anteriores a los hechos (se respeta por tanto el principio de legalidad y el del Tribunal preestablecido); para la investigación y el eventual enjuiciamiento es indiferente la nacionalidad, tanto de víctimas como de victimarios; no se reconoce inmunidad alguna a los jefes o ex-jefes de Estado; se rige por el principio de persecución universal, igualmente en el sentido de que son pasibles de imputación todos y cada uno de quienes violen los derechos humanos, desde el general al soldado raso, desde el militar o el policía hasta el civil, desde los instigadores hasta los organizadores y ejecutores; califica como genocidio los crímenes cometidos contra los pueblos chileno y argentino, fundamentando que tal delito se comete cuando existe un plan preconcebido y sistemático para eliminar a un grupo humano dentro una nación con independencia de los motivos raciales, políticos, religiosos o de otro tipo que hayan llevado a su comisión y, lo que seguramente más conmueve y alecciona, es que por primera vez en la historia en un proceso universal de estas características son las víctimas sus impulsoras y el poder judicial, sensible al clamor de las mismas, actúa de forma independiente, enfrentando los deseos y las presiones de los gobiernos.

Todos y cada uno de estos aspectos y otros que emanan de este procedimiento judicial de enorme trascendencia para el futuro requieren un análisis detallado. Baste aquí con su señalización que da cuenta, en todo caso, de su extraordinaria relevancia histórica.

Conclusión

Aunque las conclusiones serán siempre provisionales en relación con un tema de tan extraordinario dinamismo, en el que la humanidad como tal emerge como sujeto de derechos, se pueden plantear las siguientes cuestiones.

¿Es necesario un Tribunal Penal Internacional Permanente independiente, imparcial, eficaz; en el que no interfieran los Estados; que constituya una herramienta útil para sancionar a los grandes criminales y prevenir los crímenes que las múltiples normas del Derecho Penal Internacional y la conciencia universal califican como crímenes contra la humanidad? Sí, es imprescindible.

¿Es posible en el actual momento histórico la constitución y el funcionamiento efectivo de un Tribunal con estas características y capaz de lograr estos propósitos? No, es ilusorio.

Se adivina la rápida y generalizada conformidad con la respuesta a la primera pregunta y el rechazo o la desazón con la segunda. Pero sólo si somos capaces de afrontar la realidad podremos transformarla. Y debemos transformar esta realidad lacerante, según la cual quedan como regla general en la más absoluta impunidad los crímenes más abominables.

Es inaceptable que la realización de la justicia esté sometida a avatares políticos, se imparta en unos casos y no en otros, o dependa de su aceptación por quienes actual o potencialmente son autores de crímenes contra la humanidad, los protegen o los dejan impunes.

Todos somos conscientes de que sólo a través de una profunda modificación de las relaciones sociales en el mundo y de una efectiva igualdad entre los seres humanos y entre las naciones será posible concretar una instancia judicial universal que llene los requisitos que señala la primera pregunta.

¿Significa esto una oposición al establecimiento del Tribunal Penal Internacional nacido en la Conferencia de Roma? No, en absoluto. Siempre que seamos conscientes de sus inadmisibles limitaciones y lo apreciemos como parte de un proceso histórico en el que las mismas sean superadas.

El inmenso esfuerzo que cientos de organizaciones de derechos humanos en todo el mundo han realizado durante décadas para que fuera aprobado el Estatuto de un Tribunal Penal Internacional Permanente, los miles de familiares y supervivientes de exterminios que con su lucha por la justicia y su denuncia de la impunidad han obligado a su creación, y los millones de víctimas de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad que con su sacrificio lo han hecho imperioso, han obtenido un triunfo.

Es fundamental destacar esto. Detrás de la creación de este Tribunal Internacional; de los Tribunales *ad hoc* que hasta ahora han sido creados; de los Convenios y Resoluciones internacionales que ordenan la condena de aquellos crímenes que lesionan los derechos de la humanidad: de los procesos en los Tribunales de España y otros países, se encuentran millones de víctimas y, sobre todo, decenas de miles de seres imprescindibles que al no resignarse a la impunidad y la injusticia reivindican y dignifican la especie humana. La continuidad y el fortalecimiento de sus luchas nos permitirá seguir avanzando.

“La justicia es un derecho humano”. Así inauguró en 1995 la conferencia celebrada en La Haya en recordatorio del proceso de Núremberg el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, José Ayala Lasso. Debemos decir más. La justicia es un derecho humano fundamental. Sin justicia ninguno de los derechos que consideramos inherentes a la condición humana está asegurado. La realización de la justicia permitirá la protección y promoción de otros derechos esen-

Es inaceptable que la realización de la justicia esté sometida a avatares políticos.

ciales. Para que reine entre los seres humanos hay que terminar con su contrario. Hay que acabar con la impunidad.

Los grandes acontecimientos que en la materia nos han traído estos últimos años nos mantienen aún distantes pero —debemos decirlo con satisfacción— un poco más cerca de lo necesario.

PHYLLIS BENNIS

El Proceso de Paz en Oriente Próximo ¿Encontrará Europa su papel?

Las negociaciones de Wye abrieron una esperanza en el proceso de paz entre palestinos e israelíes. Pero este proceso se encuentra en la actualidad nuevamente estancado. Sus condiciones fundamentales (el traslado de tropas israelíes, y la persecución a la oposición palestina militante) no ayudarán a ninguno de los dos bandos a resolver sus principales problemas: para los palestinos, la ocupación de los territorios por los israelíes, y para éstos, lo que ellos definen como "seguridad real". EE UU y Europa desempeñan un papel diferente frente a este proceso, en el que EE UU no quiere participación europea.

De algún modo, la situación del proceso de paz en Oriente Próximo permanece estancada. Desde el entusiasmo –orquestado por EE UU– sobre las negociaciones de Wye River; pasando por la calma del colapso post-Wye, que tiene sus raíces en el abandono estadounidense y en la negación israelí de sus respectivas responsabilidades; a través de las protestas palestinas por los prisioneros y por la expansión de los asentamientos de colonos; pasando por los desacuerdos en el cuerpo político de Israel y el enfriamiento oficial en el periodo previo a las nuevas elecciones de mayo de 1999: el ya de por sí lento “proceso de paz” no avanza. Ya no hay nada que se parezca, ni de lejos, a un “proceso” en curso. Y nunca ha habido paz.

Phyllis Bennis es miembro del Institute for Policy Studies en Washington y del Transnational Institute en Amsterdam. Entre sus publicaciones se encuentran *Calling the Shots: How Washington Dominates Today's UN*, 1996, Interlink Publishing Group, Northampton, Massachusetts. *Beyond the Storms: A Gulf Crisis Reader*, 1991, Interlink Publishing Group, Northampton Massachusetts

Traducción: Pablo de Marín

Hubo una ráfaga de entusiasmo durante e inmediata-mente después de la cumbre de Wye.

Hubo una ráfaga de entusiasmo durante e inmediatamente después de la cumbre de Wye. Pero las esperanzas se esfumaron enseguida, e incluso las expectativas menos optimistas (aun con un proceso de tales características, de alto perfil y conducido por la CNN, parece que la gente ha aprendido al menos algunas lecciones) se han visto traicionadas. Mirando hacia atrás, es difícil no reconocer que, a pesar de la implicación personal del presidente Clinton, del recientemente fallecido rey Hussein, de la secretaria de Estado Madeleine Albright y del director de la CIA George Tenet, el descarrilamiento de Wye apenas importa. Sus condiciones fundamentales —el traslado, con una fuerte oposición, del 13 por ciento de las tropas israelíes y unas reforzadas medidas palestinas contra la oposición militante— simplemente no ayudarán a los palestinos a poner fin a la ocupación de Israel, ni tampoco proporcionarán a los israelíes una seguridad real, tal como ellos mismos la definen. Sencillamente, las conversaciones de Wye no aportan fundamentos serios para las conversaciones por un *status* final.

Después de la firma del acuerdo, su puesta en práctica se limitó en gran medida al lado palestino/CIA (quizás, esta coalición debió servir de indicio del porqué el acuerdo no avanzó en el interés de una paz real). Por parte palestina, el acuerdo se aplicó bajo forma de arrestos masivos, restricciones a la prensa y la prohibición generalizada de criticar la asociación de seguridad entre EE UU, los israelíes y los palestinos, realzada por los acuerdos de Wye. Los propios esfuerzos de “seguridad” de Israel, desde la demolición de viviendas, hasta el cierre de fronteras con los territorios palestinos, han continuado sin cambios, así como la expansión de los asentamientos y la construcción de nuevas carreteras de circunvalación, y otras infraestructuras para los colonos.

Uno de los logros de Israel, bastante sorprendente por cierto, iniciado con el Acuerdo de Oslo de 1993 y reafirmado en el Acuerdo de Wye, ha sido la redefinición de “seguridad”. Tradicionalmente, la diplomacia se ocupa de la seguridad nacional: las fronteras y los ejércitos invasores. En sus primeros años, éstas fueron exactamente las preocupaciones de seguridad de Israel. Pero en la actualidad, siendo el único Estado que posee armas nucleares y siendo claramente el poder militar y económico más fuerte de la región, ha cambiado de orientación. La redefinición de seguridad que exige de los palestinos está basada en lograr la seguridad personal absoluta para todos los israelíes. Evidentemente no existe gobierno, por poderoso que sea, que pueda suministrar tales garantías. El mismo Israel no puede prevenir todos los actos terroristas, e incluso EE UU no pudo establecer tales garantías a los habitantes de la ciudad de Oklahoma. Entonces: ¿cómo puede la Autoridad Nacional Palestina (ANP), con una jurisdicción limitada y derivada, esperar que pueda prevenir cada acto de terrorismo perpetrado por individuos desesperados?

Israel y EE UU exigen a los palestinos que instrumenten tácticas que protejan el —por cierto poco realista— concepto israelí de “seguridad”, y con ello se va erosionando el ya débil compromiso de la ANP con la democracia. Israel exige, por ejemplo, que la ANP arreste a individuos palestinos sobre la base de su mera asociación a organizaciones islámicas, como Hamás, independientemente de su participación real en ataques terroristas. En los últimos 50 años, los tribunales

estadounidenses han establecido que los arrestos basados en la asociación a determinados grupos políticos son inconstitucionales. En Wye, la ANP acordó arrestar y encarcelar, bajo supervisión de la CIA, a 30 personas, sospechosas de terrorismo según Israel, sin respetar los requisitos para un juicio justo. Por otro lado, el tan publicitado “acuerdo” de Israel para liberar a 750 presos palestinos no aparece en el texto de Wye.

Tampoco el nuevo compromiso público de la CIA es una respuesta. Dada la historia (ya no secreta) de la Agencia, que ayudó o ignoró a las autoridades respaldadas por ella, mientras violaban los derechos humanos, desde el Chile de Pinochet hasta el Irán del Sha, es poco probable que ahora los espías de George Tenet vayan repentinamente a fomentar un mayor respeto por la democracia entre sus aprendices palestinos. Wye exige el “debido respeto a las normas internacionalmente aceptadas de derechos humanos”. ¿Pero dónde estaba el “respeto” de la CIA cuando las agencias de seguridad palestinas detuvieron a once periodistas que querían entrevistar a un líder de la oposición islámica, y luego dispararon y mataron a un joven que protestaba contra Wye?

Israel también insiste en que la ANP destruya a “las organizaciones terroristas y su infraestructura”. El problema reside en que, separada de su ala militar, Hamás también contribuye significativamente al (de por sí ya insuficiente) sistema de bienestar social al alcance de los palestinos, especialmente en Gaza. El mantenimiento de escuelas, hospitales, e incluso el suministro de alimentos para la empobrecida población palestina, no será realizado por Israel, ni podrá ser realizado por la ANP e incluso Naciones Unidas (que sufre fuertes problemas presupuestarios) ya ha dejado de realizarlo. ¿Creen realmente los líderes israelíes que van a mejorar su propia seguridad cerrando escuelas que funcionan como mezquitas, considerándolas parte de la “infraestructura terrorista”, y, en consecuencia, arrojando a la calle a miles de jóvenes palestinos enfurecidos?

Durante meses, la prensa publicó artículos que dejaban sin aliento: ¿“lo harán” o “no lo harán”? Se referían al repliegue israelí del 13 por ciento, lo que otorgaría a los palestinos el control “total o parcial” del 40 por ciento de Cisjordania. Antes de la firma del Acuerdo de Wye, los palestinos ejercían realmente plena autoridad en sólo el tres por ciento de su territorio. Su control “parcial” sobre otro 24 por ciento significaba que la ANP podía administrar las escuelas, recoger la basura y distribuir el correo, pero Israel seguía controlando la seguridad, lo que significa que las tropas israelíes patrullan los caminos, mantienen puestos de control alrededor de las dispersas áreas de territorio administrado por los palestinos, e imponen cierres cuando lo consideran necesario.

En Wye se contempló la posibilidad de que el ahora famoso 13 por ciento abandone el territorio de Cisjordania (Área C), aún bajo plena ocupación israelí. Sin embargo, sólo el uno por ciento se trasladaría a las minúsculas y dispersas zonas de territorio controladas plenamente por los palestinos. El otro 12 por ciento se trasladaría a la “compartida” Área B. Así, los pocos habitantes palestinos de esa zona adquirirían un nuevo derecho a recolectar su propia basura y a instalar sus oficinas de correo, aunque la vigilancia en los caminos y en los puestos de control permanecería sin cambios. Además, el territorio controlado realmente por una autoridad palestina aumentará enormemente, pasando del actual tres por

*Hamás
también
contribuye
significativa-
mente al (de
por sí ya
insuficiente)
sistema de
bienestar
social al
alcance de los
palestinos.*

ciento hasta nada menos que un cuatro por ciento (Wye exige que el 14 por ciento del Área B pase gradualmente a control palestino, pero el rechazo de Israel a suministrar mapas despierta serias dudas acerca de las intenciones de Tel Aviv sobre la puesta en práctica de dicho acuerdo).

De hecho, en los meses transcurridos desde la firma del Memorándum de Wye, sólo un cinco del famoso 13 por ciento ha sido transferido realmente a la ANP. Y ya Tel Aviv ha anunciado la congelación del proceso durante seis meses para el periodo que precede a las elecciones de mayo de 1999.

El papel de EE UU

Según se dice, durante las negociaciones de Wye el presidente Clinton pensaba que “si tenéis el capital, tenéis que usarlo”. Se interpretó que se refería al uso de la influencia de Washington sobre Israel, su socio subalterno y estrecho aliado. Esto hubiera significado el ejercicio de una presión real sobre Israel. Y Clinton, conocido en la prensa israelí como “nuestro osito de peluche que asiente y dice que sí”, no estaba preparado para hacer un uso real de la presión. En cambio, movida por sus intereses electorales y enfrentándose a un proceso de destitución, la administración de Clinton optó por recompensar al principal receptor de ayuda estadounidense (que ya alcanza los 4.000 millones de dólares anuales) con 1.200 millones adicionales, para cubrir los “costes de repliegue” posteriores a Wye. Israel pidió este dinero para la construcción de más carreteras de circunvalación para los colonos, y para nuevas infraestructuras de seguridad para proteger a la población de los asentamientos en los territorios ocupados. Probablemente, la administración Clinton afirme que “espera” que estos fondos no sean utilizados para satisfacer las necesidades de los colonos, puesto que EE UU prohíbe dicho uso. Sin embargo, el hecho de que el dinero fuera otorgado en respuesta directa a la solicitud de Israel, por exactamente el importe solicitado y exactamente para esos fines (prohibidos o no), hace que esta afirmación de “esperanza” estadounidense sea, en el mejor de los casos, espuria, y en el peor, una mentira descarada.

En realidad, el Memorándum de Wye River no es en absoluto un acuerdo diplomático que pueda entrar en vigor, sino simplemente, como su nombre sugiere, un memorándum que esboza “los pasos que facilitan la puesta en práctica” de anteriores acuerdos. Su no cumplimiento tendrá pocas consecuencias relevantes. Desafortunadamente, el aire de urgencia que predominó en la cumbre era reflejo de la desesperación de una presidencia obsesionada por salir en las fotos, y no el signo de que la clave para alcanzar una paz real y duradera podría estar al alcance de la mano.

Pero, desgraciadamente, el *status quo* anterior a Wye en la Palestina ocupada no era el de una situación segura y pacífica, que diera pie a ser optimistas sobre el futuro, ya que, a pesar de la propaganda de los partidarios del Acuerdo de Oslo, los territorios palestinos siguen estando en gran medida ocupados. Y la ocupación se parece mucho a la de siempre: demoliciones de viviendas, cada vez más numerosas, en especial, y ostensiblemente, de las viviendas “sin permiso”. El hecho de que las autoridades israelíes no expidan virtualmente ningún permiso de construcción a los palestinos, ni siquiera para construir en terrenos

de sus propias familias, es considerado algo que nada tiene que ver con la ocupación.

La expansión de los asentamientos continúa. En la última semana de diciembre de 1998 las autoridades israelíes concedieron la última serie de permisos de construcción, solicitados para levantar un asentamiento, extremadamente provocador, en el barrio palestino de Ras al-Amoud, en el sector árabe de Jerusalén Oriental. Del territorio se apoderó el sionista estadounidense Irving Moskowitz, un derechista de Miami que para ello se valió de testaferros y falsos derechos, entre otros recursos. La construcción, actualmente en curso, de un nuevo asentamiento israelí, llamado Har Homa, en la cima de una colina palestina conocida como Jabal Abu Ghneim, fuera de Beit Sahour (pero localizada dentro de las fronteras de Jerusalén, ampliadas por los israelíes) contribuye a mantener el alto clima de tensión.

La repetida negativa de Israel a liberar los cerca de 2.500 presos palestinos que todavía están consumiéndose en las cárceles israelíes, es para los palestinos un recordatorio permanente del poder de los ocupantes. Las negociaciones de Wye acerca de la liberación de los presos están estancadas, y este es un tema que de forma directa y personal afecta a prácticamente todas las familias palestinas. Este estancamiento se manifestó inmediatamente después de las negociaciones, cuando se cruzaron afirmaciones del tipo "quién dijo qué" y "quién estuvo de acuerdo con qué". Lo que está claro es que los negociadores palestinos no se aseguraron de que el texto escrito del acuerdo de Wye especificara lo que los israelíes aceptaban hacer. Como resultado, los israelíes tienen libertad para aplicar sólo lo que ellos consideran parte del acuerdo. Entre otras cosas, esto ha significado que en la liberación de los primeros cientos de presos (con pocas probabilidades de que el número aumente en un futuro próximo) se incluyeran a muchos más pequeños ladrones de poca monta, que activistas políticos. Tal como afirmó un funcionario palestino, con tono contrariado: "no hemos firmado el acuerdo de Wye para que nos devuelvan a nuestros ladrones de coches".

Las insuficiencias inherentes al Memorándum de Wye, y la falta de conformidad con respecto a él por parte israelí, le demuestran a los palestinos que todavía pudieran albergar una pizca de esperanza, que la "paz" israelí significa seguridad israelí y asentamientos israelíes. La justicia para los palestinos no está incluida en esta definición. El proceso de Wye, así como el más amplio contexto de Oslo, demuestran, sobre todo, la falta de disposición de Washington para reconocer (ni hablar de cuestionar) la amplia disparidad de poder existente entre Israel y los palestinos. EE UU no está dispuesto a gastar su capital político en imponer una paz real, lo que significa, según nos enseñó el Dr. Martin Luther King, una paz justa. Entonces, si esta paz no dependerá de EE UU, ¿qué pasará? ¿Podrá Europa convertirse en el agente de un nuevo tipo de paz justa?

Por desgracia, el anuncio de dos mil millones de dólares en nueva ayuda europea prometido a la ANP es sólo el último indicador de que el papel de Europa en el proceso de Oslo/Wye es realmente muy reducido. Europa se limita a desempeñar fundamentalmente un papel financiero. La conferencia de donantes internacionales que, a invitación de Washington, tuvo lugar en el Departamento de Esta-

*"No hemos
firmado el
acuerdo de
Wye para que
nos devuelvan
a nuestros
ladrones de
coches".*

“Ha llegado, por tanto, la hora de que la UE, manteniendo su considerable apoyo económico, realce su papel político e intensifique su acción política en Oriente Próximo”.

do de EE UU, el 30 de noviembre de 1998, aumentó el ya existente desequilibrio entre las actuaciones europea y estadounidense en cuestiones financieras y diplomáticas en Oriente Próximo.

Europa sigue siendo el donante principal de la ANP: los dos mil millones de la UE, comprometidos por un periodo de cinco años, eclipsan el compromiso de la administración Clinton de donar 500 millones en el mismo periodo de tiempo, a los que se podrían añadir 400 millones adicionales, si se lograra la aprobación parlamentaria (la ayuda de Washington, utilizada como rehén de las permanentes posiciones antipalestinas en el Congreso, no se dirige propiamente a la ANP, sino más bien a agencias nominalmente independientes, involucradas en tareas de construcción, mejora de carreteras e infraestructuras, etc. Las asignaciones de ayuda, por supuesto, también continúan restringidas por los más de tres mil millones de dólares que se conceden a Israel cada año. En 1998 además, se deben contar 1.200 millones más en concepto de subvenciones suplementarias para el repliegue previsto en Wye).

Sin embargo, a pesar de las constantes declaraciones de preocupación por parte de los europeos ante la disparidad de papeles desempeñados por Europa (es el principal banquero, pero está completa y sustantivamente excluida de un proceso diplomático dominado por EE UU), la UE continúa sin disponerse a desafiar el llamado “liderazgo de EE UU” en el proceso de paz.

En una conferencia celebrada recientemente, bajo el auspicio del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo (que representa a partidos gobernantes en 13 de los 15 Estados miembros), recibió un fuerte apoyo la propuesta de otorgar a Europa un papel de control más activo. Esta propuesta fue lanzada en un contexto de preocupación acerca de las potenciales consecuencias desestabilizadoras de una posible declaración de un Estado Palestino independiente, el 4 de mayo de 1999, y de la necesidad, para los observadores europeos en la zona, de vigilar los resultados. La propuesta fue luego ampliada, para reconocer la necesidad de vigilar todos los aspectos de la puesta en práctica del proceso de Wye, incluyendo posibles actos unilaterales por parte israelí o palestina. Varios participantes describieron esta tarea como un esfuerzo por “vigilar los asentamientos”.

Pauline Green, miembro del Parlamento Europeo y líder del grupo socialista, haciendo referencia al peligro de que se deshaga el memorándum de Wye, afirmó que “ha llegado, por tanto, la hora de que la UE, manteniendo su considerable apoyo económico, realce su papel político e intensifique su acción política en Oriente Próximo”.

Sin embargo, el debate estuvo configurado por la realidad del control de EE UU sobre el proceso de paz. Incluso la líder socialista habló de la necesidad de que la UE haga uso de sus recursos “junto a” los de EE UU; las nociones de asociación (*partnership*) y “complementariedad” le dan forma al discurso europeo. El documento de la Comisión Europea acerca de “El Rol de la Unión Europea en el Proceso de Paz y su Futura Ayuda a Oriente Próximo”, dado a conocer el 16 de enero de 1998, apunta que la UE “ha aceptado un papel que es diplomática y políticamente complementario del de EE UU (...) Debería volver a examinarse la forma en que los esfuerzos complementarios de estos dos aliados han de organizarse, y luego debería someterse a la consideración de EE UU, los palestinos, los

israelíes y la comunidad internacional". Pero la conclusión, después de 23 páginas que documentan los problemas y la falta de adecuación en este proceso controlado por EE UU, así como la necesidad de un papel más independiente para Europa, no lleva a la conclusión obvia. "Al lanzar estas propuestas, la Comisión no las interpreta de algún modo como un desafío al papel de EE UU. El actual papel determinante de EE UU, que tiene raíces en el pasado, continuará en el futuro".

La dependencia del pasado no promete buenos augurios. EE UU parece esperar que, humillando a Europa, ésta seguirá tranquilamente su camino, y estará de acuerdo en pagar las cuentas de paz de Oriente Próximo, desde lejos. En la conferencia de Madrid de 1991, el papel europeo se limitó al de un breve discurso de bajo perfil por parte del único representante de la UE. Además, sólo le fue permitido participar en las conversaciones multilaterales de menor importancia, quedando al margen de las bilaterales árabe-israelíes, orquestadas por EE UU. En Oslo, a pesar del papel de Noruega en la iniciación de la diplomacia secreta, el marco de los acuerdos reflejó las viejas posiciones de EE UU, y la administración Clinton asumió el patrocinio público del asunto, incluida "la madre de todas las fotos" en los jardines de la Casa Blanca, durante la ceremonia de la firma del Acuerdo. E incluso, en octubre de 1998, en la plantación de Wye River, las agencias de seguridad de EE UU negaron el acceso al enviado especial de la UE para el proceso de paz en Oriente Próximo, el embajador Miguel Moratinos, al centro donde se realizó la conferencia, obligándole así a reunirse con el representante palestino en un restaurante a varias millas del lugar.

En el periódico español *El País* del 5 de abril de 1998, Moratinos describió como, desde Madrid, "el papel de Europa ha venido creciendo constantemente, y sin su concurso todo el proceso [de paz] se hubiera hundido en varias ocasiones". Pero cuando busca ejemplos, sólo destaca uno: "¿Qué hubiera sucedido en los territorios palestinos si Europa no hubiera aportado dos mil millones de dólares durante los últimos cinco años?" Los ejemplos político-diplomáticos que señala Moratinos permanecen evanescentes; sólo la contribución financiera es real.

Moratinos identifica las razones por las que Europa debería intensificar su papel en Oriente Próximo: "Por razones históricas, Europa debería desear la superación de su pasado colonial y la compensación por la tragedia del Holocausto; por razones éticas, debería desear restablecer la legalidad internacional que ha sido tan gravemente dañada durante las últimas tres décadas; y por razones políticas debería querer defender sus propios intereses vitales". Europa podría efectivamente aportar un fuerte compromiso con el derecho internacional, y el papel de las resoluciones de las Naciones Unidas y las Naciones Unidas mismas podrían hacer lo propio con respecto a las cuestiones diplomáticas de Oriente Próximo. Pero más allá de cuáles sean las razones mencionadas o asumidas, Europa sólo puede comenzar a redefinir su papel si empieza por reconocer la necesidad de hacer precisamente lo que la Comisión hace tantos esfuerzos por negar: desafiar "el papel determinante de EE UU". Hasta que lo haga, el futuro de Europa seguirá estando atrapado en un pasado dominado por Washington y el proceso de paz de Oriente Próximo permanecerá estancado sin perspectivas de paz a la vista. Oriente Próximo, y muy especialmente las facciones palestinas e israelíes que están por la paz, se encuentran a la expectativa.

ROMÁN D. ORTIZ

Ecuador-Perú: acuerdos para una paz definitiva

A través de un detallado análisis de las raíces históricas del contencioso fronterizo entre Ecuador y Perú, el autor enmarca la dimensión y las potencialidades del “Acuerdo Global y Definitivo de Paz”, firmado en octubre de 1998. Si bien se logró una distensión efectiva del conflicto, todavía queda por recorrer el difícil camino de la reconversión de las estructuras políticas y militares que le dieron sustento por más de un siglo. La reforma de las fuerzas armadas y el más decidido fomento a una cultura de paz serán cruciales para la consolidación de los acuerdos alcanzados. En este sentido, la consolidación de la paz puede depender de que, en ambos países, se establezca un consenso entre las principales fuerzas políticas para asumir los acuerdos como una política de Estado.

Román Ortiz es politólogo, experto en temas de seguridad en América Latina.

El 26 de octubre de 1998, los presidentes de Perú, Alberto Fujimori, y Ecuador, Jamil Mahuad, firmaron en Brasilia, ante una nutrida presencia de invitados internacionales, el denominado “Acuerdo Global y Definitivo de Paz”, que cierra el contencioso fronterizo entre ambos países. La importancia del acto no puede ignorarse. El convenio firmado en el palacio de Itamaraty, sede del Ministerio de Asuntos Exteriores brasileño, fija la línea divisoria ecuato-peruana en el sector de la Cordillera del Cóndor, cuyo control provocó dos crisis armadas de importancia en 1981 y 1995. Pero además, el citado texto es el punto de llegada de un largo y conflictivo proceso de demarcación fronteriza entre ambos países, proceso que arrancó con su misma independencia. En cualquier caso, la firma de Brasilia no debe ser vista como el final del proceso de distensión entre Quito y Lima. Con los puntos básicos del contencioso ya acordados, todavía quedan por reconvertir las estructuras políticas y militares que sustentaron este largo conflicto. Solamente así será posible prevenir un futuro rebrote de la tensión bilateral y crear las condiciones para que ecuatorianos y peruanos puedan disfrutar de un “dividendo de la paz” que se materialice en la reducción de los gastos militares y el estímulo al desarrollo económico.

La principal aspiración del recién nacido acuerdo entre Ecuador y Perú es cerrar para siempre un conflicto que ha sido capaz de sobrevivir a una lista interminable de compromisos y esfuerzos de mediación, empujando una y otra vez a sus protagonistas a recurrir al uso de la fuerza.¹ De hecho, el trazado de la frontera común fue una de las causas que alimentaron una primera crisis entre Perú y la Gran Colombia –la confederación bolivariana integrada por Venezuela, Colombia y Ecuador–, que desembocó en un enfrentamiento bélico entre 1828 y 1829. Este primer conflicto, cerrado con la Paz de Guayaquil, dejó pendiente una serie de contenciosos territoriales que alimentarían en 1858 un nuevo choque bilateral combinado con una guerra civil a varias bandas dentro de Ecuador. El Tratado de Mapasingue de 1860, suscrito por el gobierno de Lima y uno de los caudillos ecuatorianos, tampoco zanjaría las discrepancias fronterizas y sería rechazado por el gobierno establecido en Quito al final del periodo de luchas internas.

A partir de entonces, se sucederían una serie de negociaciones inconclusas acompañadas de diversos esfuerzos de mediación y conciliación internacional, entre los que tendría particular importancia el frustrado laudo arbitral del rey de España en 1910. Un nuevo rebrote de tensión conduciría al enfrentamiento bélico de 1941, que se saldaría con una aplastante victoria militar peruana. Como consecuencia, la firma del Protocolo de Río en 1942, auspiciado por EE UU, Argentina, Brasil y Chile como garantes del proceso negociador, entregaría a Lima gran parte del territorio amazónico en disputa. Sin embargo, en 1951, el gobierno de Quito declararía parcialmente inejecutable este acuerdo, debido a que la orografía de la cordillera del Cóndor hacía imposible demarcar 78 kilómetros de frontera común en la forma en que había sido inicialmente prevista. Desde entonces, los incidentes y las crisis se sucedieron, mientras Ecuador sostenía que tenía derecho a un acceso libre y soberano al sistema fluvial del Marañón-Amazonas a través de ese sector fronterizo, y Perú rechazaba de plano esa posibilidad.²

Para no sumarse a esta lista de arreglos frustrados, el nuevo acuerdo ecuatoriano ha intentado dar un nuevo enfoque a la resolución del contencioso. Para empezar, el texto de Brasilia no es un convenio centrado únicamente en el contencioso limítrofe, sino una red de seis acuerdos que ofrece soluciones a distintos aspectos de la relación bilateral. Así, el “Acuerdo Global y Definitivo” contempla un compromiso para la fijación de la frontera terrestre común; pero también incluye

¹ Aunque desde la óptica peruana, existe una detallada narración del contencioso político-territorial entre ambos países en Félix Denegri Luna, *Perú y Ecuador. Apuntes para la historia de una frontera*, Bolsa de Valores de Lima - Instituto Riva-Agüero, Lima, 1996. Este trabajo aborda los episodios clave de la confrontación, como son la guerra de Perú con la Gran Colombia (pp.77 y ss.); la crisis de 1858 (pp.165 y ss.) y el choque de 1941 (pp.269 y ss.). Un contraste con los principales puntos de la posición ecuatoriana se puede encontrar en: Ministerio de Relaciones Exteriores, *El problema territorial ecuatoriano-peruano. Del conflicto del Cenepa a la búsqueda de la paz*, Quito, 1995 (véanse particularmente pp.12 y ss.).

² Por lo que respecta a las principales crisis ecuator-peruanas desde 1941, el enfrentamiento de 1981 se encuentra descrito en Alberto Carbone, “La batalla de Paquisha”, en *Defensa*, abril de 1981, pp.50 y ss.. Se puede encontrar un análisis militar del escenario de los choques de 1995 en Adrian J. English, “Flash in the Pan? - The Peruvian-Ecuadorian Clash”, en *Jane's Intelligence Review*, marzo de 1995, pp.141 y ss.

otros textos sobre integración fronteriza, el establecimiento de una Comisión Binacional de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, actividades de comercio y navegación, así como distribución de los recursos hídricos de la zona. El objetivo es que esta serie de acuerdos cree una malla de intereses comunes que sustituya la dinámica de la confrontación por la de la cooperación.

Además, los acuerdos alcanzados prestan especial atención a los aspectos simbólicos del conflicto. De hecho, durante el último medio siglo, la confrontación entre Ecuador y Perú estuvo alimentada más por la relevancia política del conflicto en ambos países que por la importancia en términos estratégicos y económicos del espacio geográfico en juego. De hecho, el margen de 78 kilómetros de trazado fronterizo pendiente de demarcar era suficientemente reducido como para que el triunfo de las tesis de uno u otro contendiente no supusiese una modificación territorial sustantiva. Por otro lado, el valor económico del territorio era muy escaso. Los rumores sobre la existencia de importantes yacimientos de oro, petróleo o uranio en la frontera demostraron carecer de fundamento.³ Además, incluso si Quito conseguía el ansiado puerto amazónico, su relevancia económica sería mínima ante la carencia de una infraestructura de comunicaciones que conectase este enclave con las regiones más desarrolladas del país.

En consecuencia, las sucesivas crisis en la cordillera del Cóndor habían sido alimentadas por la importancia política que cada lado otorgaba al hecho de alcanzar sus objetivos en la crisis. Para Ecuador, conseguir una salida soberana al principal curso fluvial de América del Sur suponía dar un contenido real a la tradicional definición del país como una nación amazónica. Se trataba de un rasgo de identidad que tenía especial importancia en una república caracterizada por su gran fragmentación regional y su falta de cohesión interna. El problema era distinto en el caso de Perú. Algunos sectores de sus élites sentían que el territorio de la república había sufrido repetidas erosiones a lo largo de su historia, particularmente con la pérdida de Arica a raíz de la guerra con Chile (1879-84) y la cesión de Leticia a Colombia (1930). En consecuencia, se aferraban a la inamovilidad de los principios de demarcación fronteriza estipulados por el Protocolo de Río de Janeiro. Además, la percepción de Lima sobre el conflicto cambió radicalmente tras la crisis de 1995. Las enormes dificultades de las fuerzas de Lima para desalojar a los ecuatorianos de sus posiciones en la Cordillera del Cóndor transmitió a algunos sectores del ejército peruano una sensación de derrota que estimuló sus deseos de revancha y reforzó su rigidez frente a la marcha del proceso negociador.

En estas circunstancias, la demarcación fronteriza definitiva, propuesta por los cuatro países garantes y asumida por Quito y Lima, ha sido cuidada al máximo para encontrar un término medio entre las aspiraciones de las partes. Así, la línea divisoria se ha fijado de acuerdo con los criterios establecidos por el Protocolo de Río y la interpretación del mismo que realizó el cartógrafo brasileño Braz Días de Aguiar en 1945. Una posición que coincide con las aspiraciones de Lima. Paralelamente, peruanos y ecuatorianos establecerán sendos parques naturales a ambos

*Durante el
último medio
siglo, la
confrontación
entre Ecuador
y Perú estuvo
alimentada
más por la
relevancia
política del
conflicto en
ambos países
que por la
importancia
en términos
estratégicos y
económicos
del espacio
geográfico en
juego.*

³ Pablo Paredes, "Misérable conflit entre le Pérou et l'Equateur", en *Le Monde Diplomatique*, marzo de 1996.

Las medidas para estimular el desarrollo y la interdependencia de las zonas fronterizas son un factor clave de los acuerdos ecuatoro-peruanos.

lados de la frontera, completamente desmilitarizados a excepción de la permanencia de los puestos militares preexistentes al acuerdo que conservarán una guarnición mínima. Por último, el texto del acuerdo estipula que Perú concederá a Ecuador la propiedad privada de un kilómetro cuadrado del valle de Twintza, donde erigirá un monumento a sus caídos en el conflicto de 1995. Esta zona estará conectada con la frontera a través de un pasillo por el que podrán circular libremente los nacionales ecuatorianos siempre que vayan desarmados. De este modo, el compromiso alcanzado garantiza que Perú no se verá obligado a renunciar a ningún fragmento de soberanía mientras que Ecuador obtiene una concesión simbólica visible. Por otra parte, la casi completa retirada de efectivos militares garantiza que no se producirán nuevos incidentes que hagan susceptibles una nueva escalada de tensión.

Las medidas para estimular el desarrollo y la interdependencia de las zonas fronterizas son un factor clave de los acuerdos ecuatoro-peruanos. Se prevé la puesta en marcha de proyectos valorados en tres mil millones de dólares, que pueden incluir la construcción de un oleoducto y una conexión eléctrica transfronteriza. Este impulso favorecerá la integración de las regiones limítrofes en dos planos complementarios. Por un lado, el progreso económico de estas áreas incrementará sus lazos con las respectivas capitales. Por otro, el estímulo de los intercambios fronterizos acentuará los vínculos entre los dos países. La zona de contacto amazónica entre Ecuador y Perú dejará de ser una tierra de nadie y ganará en estabilidad. Otros aspectos comerciales de los acuerdos de Brasilia son igualmente significativos. Los textos firmados garantizan una completa libertad de navegación a Quito por el Marañón-Amazonas, así como el establecimiento de dos centros de comercio ecuatorianos en territorio peruano. De este modo, se materializa un derecho que ya contemplaba el acuerdo de Río de 1942, pero que no había sido desarrollado a causa del contencioso entre Lima y Quito. En consecuencia, Ecuador obtiene una ventaja práctica por su definitiva adhesión al Protocolo que había impugnado casi medio siglo antes.⁴

Por último, los acuerdos entre Ecuador y Perú se complementan con un convenio dirigido a reforzar la estabilidad del balance militar bilateral. Con este fin, el citado documento contempla la creación de una comisión militar encargada de desarrollar medidas de fomento de la confianza entre los dos países. En los últimos años, Quito y Lima ya han ensayado una serie de mecanismos de este tipo. Este ha sido el caso con la creación de un grupo de trabajo dedicado a intercambiar información sobre las respectivas adquisiciones de armamento. Igualmente, se ha establecido un mecanismo de notificación previa de maniobras militares y un código de conducta para prevenir incidentes fronterizos. Sin embargo, estos instrumentos de cooperación han demostrado sus limitaciones. No fueron capaces

⁴ Aunque hasta muy recientemente Quito rechazó en mayor o menor medida el Protocolo de Río, algunos destacados especialistas lo consideraron como una solución relativamente positiva a la vista del desastre militar de 1941. Este es el caso de la detallada exposición sobre las conversaciones que condujeron al acuerdo de Río, recogidas en Julio Tobar Donoso, *La invasión peruana y el Protocolo de Río*, Banco Central del Ecuador, Quito, 1982. Es especialmente interesante la refutación del autor a las principales objeciones realizadas contra el Tratado (pp.455 y ss.).

de prevenir que la compra peruana de 14 aviones Mig-29 y otros tantos Su-24 recalentase el clima diplomático entre ambos países, ni tampoco pudieron evitar que, en agosto de 1998, una supuesta infiltración fronteriza de tropas ecuatorianas colocase a ambos países, de nuevo, cerca del enfrentamiento.⁵

Frente a estos antecedentes, el nuevo acuerdo sobre medidas de confianza resulta un tanto frágil, ya que deja exclusivamente en manos de las partes la iniciativa para avanzar en el terreno de la distensión militar. Desde el nacimiento de ambas repúblicas, las fuerzas armadas de Quito y Lima han mantenido una permanente rivalidad. En consecuencia, no resulta extraño que exista una cultura estratégica de rivalidad y desconfianza que represente una barrera difícilmente franqueable a la hora de iniciar cualquier ejercicio de transparencia. Las dificultades pueden agudizarse si, como parece previsible, se retira la Misión de Observadores Militares en Ecuador y Perú (MOMEPE) una vez que se complete la demarcación de la frontera.⁶ Desde el conflicto de 1995, este contingente, formado por oficiales de los cuatro países garantes, ha jugado un papel decisivo en la estabilización de la frontera.⁷ Su repatriación puede dejar a peruanos y ecuatorianos como únicos responsables de la recién dibujada frontera, con las consiguientes incertidumbres que esta situación podría alimentar. En este contexto, parece importante que los garantes del Protocolo de Río busquen nuevas fórmulas diplomáticas y militares para permanecer vinculados al proceso de distensión ecuatoriano-peruano. Así, la prevista participación de unidades estadounidenses en las operaciones de retiro de minas de la frontera que se han comprometido a realizar conjuntamente los ejércitos de Ecuador y Perú representa un buen ejemplo de estas vías de cooperación alternativas.

A más largo plazo, el futuro del acuerdo de Brasilia depende, en gran medida, de que Ecuador y Perú den pasos para reforzar el consenso político y social en favor de la paz. De hecho, los acuerdos han sido fruto del voluntarismo de sectores políticos de los dos países, combinado con una amplia presión internacional. La acogida de los acuerdos en Quito y Lima ha demostrado que existen grupos relevantes dentro de la opinión pública disconformes con el resultado de las conversaciones. En Ecuador, las encuestas han mostrado que en torno a un 60 por ciento de la población apoya el compromiso de paz.⁸ Sin embargo, este porcentaje decrece sustancialmente si la consulta popular se limita a Guayaquil, la segunda ciudad del país donde los opositores nacionalistas a la política del presidente

*El futuro del
acuerdo de
Brasilia
depende, en
gran medida,
de que
Ecuador y
Perú den
pasos para
reforzar el
consenso
político y
social en
favor de la
paz.*

⁵ La tensión generada por la compra peruana de los cazabombarderos está bien valorada en Hal Kiepak, "Peruvian Migs may ruin Andean peace", *Jane's Intelligence Review & Jane's Sentinel Pointer*, octubre de 1997. Por lo que respecta a la supuesta infiltración de fuerzas ecuatorianas se puede consultar "Tensión en la frontera con Ecuador. Perú dijo que defenderá su territorio", en *La Nación*, Buenos Aires, 7 de agosto de 1998.

⁶ Bryan Bender, "Ecuador-Peru peace plan progresses", *Jane's Defense Weekly*, diciembre de 1998.

⁷ Una descripción de las tareas desarrolladas por la MOMEPE se puede encontrar en Glenn R. Weidner, "Operation Safe Border: The Ecuador-Peru Crisis", *Joint Forces Quarterly*, primavera de 1996.

⁸ "Peace in the Andes", *The Economist*, 31 de octubre de 1998.

Mahuad son numerosos. Por su parte, la población peruana se ha mostrado muy poco entusiasta con el arreglo diplomático alcanzado, hasta el punto de que un 82 por ciento se ha manifestado en contra. Este estado de ánimo se llegó a traducir en violencia en la ciudad amazónica de Loreto.⁹

Lo cierto es que tanto Lima como –sobre todo– Quito, tradicionalmente han utilizado el contencioso fronterizo como un arma arrojadiza en el debate político interno. Así, tras los últimos acuerdos, sectores nacionalistas de ambos lados han vuelto a presentarse como única salvaguardia de los intereses de sus respectivos estados. En Ecuador, miembros del Partido Social Cristiano han calificado los acuerdos de humillantes y el ex-presidente Rodrigo Borja ha afirmado que se ha producido el desmembramiento del territorio ecuatoriano. Por su parte, un antiguo ministro de Asuntos Exteriores peruano ha culpado al presidente Fujimori y a su diplomacia personal de ser los responsables de haber llevado a cabo una serie de concesiones gratuitas. En este clima, la consolidación de la paz puede depender de que, dentro de cada república, se establezca un consenso entre las principales fuerzas políticas para asumir los acuerdos como una política de estado. De no ser así, las denuncias alimentarán a los radicales y justificarán un permanente estado de alerta que mantendrá viva la inestabilidad. Además, todavía está pendiente la transformación de la cultura política de ambas opiniones públicas para mejorar la imagen del país vecino y restar peso a un nacionalismo agresivo. Un cambio que pasa necesariamente por reformar unos sistemas educativos que han jugado un papel clave en la transmisión de mensajes políticos irredentistas, generación tras generación.¹⁰

En cualquier caso, tras los acuerdos, la principal asignatura pendiente de ambos rivales es la reforma de sus respectivas fuerzas armadas. El impacto de la paz es distinto en cada caso. En Ecuador, la principal misión del ejército ha sido la defensa de la frontera meridional. En parte gracias a esta tarea, los militares de Quito han crecido en importancia hasta convertirse en un significativo polo económico, y en un actor político clave. Sin embargo, el desarrollo del aparato militar de Perú ha estado menos monopolizado por el conflicto con el vecino del norte. De hecho, el estamento castrense de Lima ha encontrado en el antagonismo con Chile y en el combate contra la insurgencia interna justificaciones de peso para acceder a recursos presupuestarios y palancas de influencia institucional.

En cualquier caso, ambas fuerzas armadas se enfrentan, si bien en grado diferente, al final de una misión que absorbió buena parte de su atención. En consecuencia, el futuro parece marcado por una doble tendencia. Por un lado, la reducción de presupuestos y efectivos militares para adecuarlos a un nivel de amenaza más reducido. Por otro, el rediseño de las misiones de ambos ejércitos con el énfasis puesto en tareas como las misiones de mantenimiento de la paz y

⁹ "Peruvian protest over peace deal", *Financial Times*, 26 de octubre de 1998.

¹⁰ El papel del sistema educativo ecuatoriano como promotor de unos ciertos planteamientos territoriales entre la población está bien demostrado en Carlos Malpica Fausto, *Aspectos de la política educativa ecuatoriana contrarios a la cultura de la paz: el caso de los textos escolares*, Pontificia Universidad Católica del Perú - Instituto de Estudios Internacionales, Lima, 1997, particularmente pp.43 y ss.

el desarrollo de canales de cooperación regional. Desde luego, este proceso se enfrentará a resistencias en sectores políticos y militares de ambos países. Pero los cambios en las estructuras militares son decisivos para consolidar la paz. El mantenimiento de aparatos militares estructurados conforme a los criterios estratégicos de la vieja confrontación y la permanencia de una cultura nacionalista agresiva serían suficientes para mantener encendida la rivalidad entre Perú y Ecuador, incluso después de completar el trazado de la frontera común.

FERNANDO DELAGE

Desarrollo, crisis y reforma: el fallido “fin de la historia” en Asia

El desarrollo económico experimentado por los países de Asia Oriental fue percibido por muchos como un “milagro”. La crisis financiera desencadenada en Tailandia en julio de 1997 se extendió en menos de un año por toda Asia, y se transformó rápidamente en recesión económica, en crisis social y política. Según Delage, hay tres aspectos de esta crisis que marcan un punto de inflexión histórico: el comienzo de una nueva fase en el capitalismo global, el paso de la era del desarrollismo a la de la reforma en Asia, y un nuevo orden de relaciones internacionales y de seguridad en la región.

Fernando Delage es subdirector de la revista *Política Exterior*.

El “corto” siglo XX (1914-89) terminó con dos procesos históricos fundamentales: el fin de la guerra fría y la emergencia de Asia Oriental. Con la caída del muro de Berlín y la desintegración de la URSS se cerraba una larga etapa de Occidente: la del mundo creado como consecuencia del impacto de la revolución soviética. El rápido crecimiento económico de los países asiáticos, por su parte, transformaba una concepción básicamente occidental de la historia.

El fin de la guerra fría parecía dar paso a un nuevo siglo, centrado en el Pacífico. La emergencia de Asia implicaba un desplazamiento del equilibrio mundial, según se desprendería de las cifras de crecimiento, comercio e inversiones, pero también de población y capacidad tecnológica y militar. A través de la región se extendían la prosperidad económica y la estabilidad política, mientras que las maduras economías de Occidente parecían encaminarse hacia el declive industrial y la pérdida de competitividad. Junto al desafío económico, los países occidentales comenzaban a percibir además sus implicaciones políticas, al observar que las

La crisis no puede llevar a la conclusión de que el crecimiento asiático ha sido un espejismo.

naciones de Asia constituían el mejor ejemplo de la transformada naturaleza del poder internacional, del paso —según la fórmula ya célebre— de la geopolítica a la geoeconomía.

Como en el caso de la URSS, también concluía un ciclo. Asia llegó tarde a la revolución industrial y, por esta razón, su historia moderna se desarrolla casi en su totalidad en el siglo XX. Así, su ascenso al centro de gravedad del equilibrio mundial significaba que “había llegado”, que había “alcanzado” a Occidente, objetivo primordial de la estrategia de modernización seguida desde el fin de la segunda guerra mundial. Como en Europa, también aquí podía en cierto modo mantenerse que Asia había llegado al fin de la historia, en el sentido hegeliano de la formulación. Su desarrollo era vivido como un logro histórico esencial, como una parte decisiva de la respuesta que tenía que dar a Occidente para anunciar su definitiva autonomía. Su dinamismo había devuelto el orgullo a un continente largamente amenazado por la dependencia y la pobreza. Ese orgullo era aún más vivo por tratarse de un triunfo colectivo, lo que le daba al mismo tiempo un contenido nacionalista y antioccidental. Pero, como la crisis ha recordado, la modernización es un largo proceso evolutivo que no puede lograrse en el lapso de una o dos generaciones.

El desarrollo económico de Asia oriental en el último tercio de nuestro siglo ha sido definido por muchos como un “milagro”. Se prescindía de la continuidad histórica que permitía valorar en su adecuada perspectiva ese éxito —así como los peligros que derivaban de una estrategia excesivamente economicista y desequilibrada social y políticamente— y Asia era vista como el futuro del mundo, como la potencia dominante del próximo siglo. En menos de un año, la crisis financiera desencadenada en Tailandia en julio de 1997 se extendía por toda Asia y se transformaba en recesión económica, en crisis social y política. La mayoría de los países asiáticos viven los peores momentos desde su independencia y los mismos elementos que hasta entonces explicaban su éxito son ahora considerados como responsables del desastre.

La crisis obliga a una pausa para la reflexión. De la multitud de aspectos que presenta, hay tres que marcan un punto de inflexión histórico: el comienzo de una nueva fase en el capitalismo global, el paso de la era del desarrollismo a la de la reforma en Asia, y un nuevo orden de relaciones internacionales y de seguridad en la región.

Límites de la globalización

La crisis no puede llevar a la conclusión de que el crecimiento asiático ha sido un espejismo. A medida que se suceden los análisis, resulta cada vez más claro que sus causas son tanto externas como internas. A las causas estructurales —escaso desarrollo institucional, nula transparencia y estrechas relaciones entre poder político y mundo empresarial— se suman otras relacionadas con una precipitada desregulación financiera, lo que plantea algunos interrogantes de alcance global y no sólo regional. La tormenta monetaria asiática es la primera crisis de la globalización y ha acabado con el entusiasmo que ésta había despertado en la última década.

La principal lección de la crisis vale tanto para el sistema financiero internacional como para los regímenes asiáticos: la economía nunca puede sustituir a la política. Como consecuencia de haberse olvidado este principio elemental, el mundo está pagando el precio de un concepto erróneo de la globalización. Ante la falta de mejores paradigmas con los que entender las transformaciones contemporáneas, se daba por hecho que, ante la creciente e irreversible integración económica entre los países, la única forma que tendrían los gobiernos de sobrevivir consistiría en hacer lo que demandan las fuerzas del mercado. No habría más alternativa que seguir los imperativos de la economía global, en esa concepción de un mundo en el que la política apenas importa.

No casualmente, la globalización así definida coincide con un determinado modelo económico: el angloamericano. Estados Unidos ha encontrado en la ideología de la globalización la manera de mantener su influencia internacional y conseguir algunos de sus objetivos de política exterior. Así, la consolidación de un mercado mundial libre de toda regulación propiciaría la extensión de la democracia, un objetivo esencial de la administración Clinton. Naturalmente, el entusiasmo norteamericano por la globalización descansa en su posición de única superpotencia —también el Reino Unido defendió antes de la primera guerra mundial una progresiva integración de los mercados por las mismas razones—. El problema es que la globalización ha encontrado los límites de su bondad en los mercados financieros y que, en tiempos de crisis, lo que la única superpotencia llama globalización, los países emergentes la definen como hegemonía.

Después de la derrota del comunismo y de la crisis asiática, Estados Unidos ha creído que no había más opción que su modelo (no en vano denominado “consenso de Washington”) y ha defendido una liberalización a toda costa de los mercados, sin ningún tipo de limitaciones políticas. Los países asiáticos saben muy bien, porque en ello han basado su estrategia de crecimiento, que el libre comercio es un medio para alcanzar riqueza y poder. Pero saben también que, cuando no han completado su desarrollo y están sujetos a graves desequilibrios socioeconómicos internos, una apertura sin ningún tipo de control puede ser una amenaza para su estabilidad política. Habiéndose beneficiado enormemente de su apertura al comercio exterior, la globalización de los mercados de capitales ha destruido en un año buena parte de lo conseguido en tres décadas.

La ilusión de que los mercados hacen la política es extremadamente peligrosa. El determinismo, en la economía como en otros campos, puede producir errores y uno de ellos ha resultado fatal: la convicción de que no hay otras alternativas. Porque ha sido la imposición de la desregulación, específicamente en el sector financiero, el elemento clave en el desencadenamiento de la crisis. El won coreano sólo se vino abajo después de que Seúl accediera a las presiones para abrir su mercado nacional de capitales. Lo mismo ocurrió con las monedas de Tailandia o Indonesia. La liberalización precipitada de los sistemas financieros nacionales sin prestar atención a la existencia de una adecuada regulación del sector es prueba de una enorme irresponsabilidad, tanto por parte de esos gobiernos como de las organizaciones internacionales que lo defendieron. Pero pone de relieve que lo que se hundió no fue un supuesto modelo asiático, sino países que, por la presión exterior e interior derivada de una concepción “ortodoxa” de la globalización, aban-

*La ilusión de
que los
mercados
hacen la
política es
extremada-
mente peli-
grosa.*

donaron repentinamente un elemento clave de su estrategia de crecimiento. Sirva como dato ilustrativo el hecho de que en 1996, para acceder a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y mostrar su madurez y ortodoxia económica, Corea del Sur abolió su Economic Planning Board, inspirado en el célebre Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) japonés y centro de todas las decisiones de su política de desarrollo. Si Taiwan y Singapur han superado la crisis, se debe en parte a haber resistido a esas presiones y liberalizar sólo cuando se han dotado de la infraestructura normativa y de control que exige esa nueva fase en sus economías.

Los efectos de la liberalización de los mercados financieros han cogido a todos por sorpresa. Como ha dicho el presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, Alan Greenspan, la globalización de las finanzas parece facilitar “la transmisión de los problemas con mayor rapidez que nunca”. Pero ya México ofreció en 1994 algunas lecciones, aparentemente desoídas. El Fondo Monetario Internacional (FMI), que ha sido la punta de lanza de esa ideología de la globalización, amplió sus funciones después de la crisis mexicana para incluir también las reformas estructurales y ha defendido de manera empeñada la desregulación financiera. El FMI ha intervenido en Asia y proporcionado 17.000 millones de dólares a Tailandia, 40.000 a Indonesia y 57.000 a Corea del Sur. A cambio, ha exigido presupuestos austeros, altos tipos de interés y la clausura o venta de bancos y monopolios como medios para restaurar la salud económica de estos países y acercarlos a las economías del tipo anglosajón.

Las consecuencias de la intervención del Fondo en Asia son conocidas. Han supuesto un enorme coste para llegar a la conclusión de que, después de todo, decía el FMI en un informe el otoño pasado, “la combinación de un sistema bancario débil y la liberalización de las cuentas de capital es una invitación al desastre.” También el G7 tardó en reconocer que la crisis no podía detenerse mediante sucesivas inyecciones de capital: hay que afrontar los problemas de fondo, cuyas implicaciones van más allá de lo económico. En palabras pronunciadas por el presidente Clinton ante el Council on Foreign Relations de Nueva York el 14 de septiembre de 1998, “donde los desórdenes económicos empujan repentinamente a millones de personas a la pobreza y alteran y desorientan la vida de la mayoría de la gente, se multiplican los riesgos de inestabilidad política y social y de renuncia a la democracia”.

La crisis asiática y su repercusión global obligan a construir sobre nuevas bases el orden económico internacional. El sistema de posguerra se ha ido agotando bajo el impacto de nuevos problemas y de soluciones meramente parciales. Es necesario gobernar la globalización, gestionar la interdependencia económica, para evitar —por una irrestricta circulación del capital— la reacción contra unos principios que, durante medio siglo, han sido fuente de estabilidad y prosperidad. La creciente complejidad de la realidad internacional y las limitaciones de los Estados exigen comenzar por entender que la política no puede ser una simple forma de determinismo económico que desconoce las diferencias entre naciones, culturas, estructuras socioeconómicas y niveles de desarrollo. A partir de la crisis asiática entramos en una nueva fase de la globalización.

La era de la reforma

La crisis marca también una nueva etapa en la historia de Asia, caracterizada por la necesidad de la reforma. La evolución histórica de Asia a lo largo del siglo XX ha registrado una llamativa divergencia entre la adaptación a los imperativos económicos de la internacionalización y la renovación de sus estructuras políticas. Como consecuencia, en su estrategia de modernización los Estados asiáticos habían preferido no ver algunos riesgos que se ceñían sobre su futuro. Mientras que se sostenía un alto ritmo de crecimiento no se atendieron ciertos desequilibrios socioeconómicos y, mientras se había producido una evolución más o menos generalizada hacia el pluralismo político, la democratización seguía siendo una asignatura pendiente.

Los países asiáticos se habían beneficiado del éxito económico y del fin de la guerra fría para asegurarse un orden en su conjunto eficaz. Pero este éxito resultaba peligroso, en la medida en que ha frenado la democratización y fomentado falsas ilusiones acerca del autoritarismo “suave” asiático. La crisis de fondo de la política en Asia reside en la creciente inadecuación de los Estados para afrontar los problemas cada vez más complejos planteados por el crecimiento económico y sus consecuencias sociales. En un número cada vez mayor de áreas, tienen que tomarse decisiones para las que no existen soluciones preestablecidas. Un Estado intervencionista debe ser ahora sustituido por una estructura económica más abierta y descentralizada. Por su parte, la liberalización política en curso desde los años ochenta también exigía una redefinición del papel del Estado, que debe atender las nuevas necesidades y mantener, simultáneamente, el proceso de reforma política y económica.

Con la crisis, que ha contribuido a sacar a la luz todos esos problemas, los países asiáticos se encuentran con un obstáculo inesperado y de enorme alcance en su evolución política. Las autoridades ya no podrán imponer la disciplina social y la religión del crecimiento con la facilidad de antaño. Los ciudadanos tampoco ofrecerán fácilmente su obediencia a cambio de unas ganancias materiales hoy aleatorias. Cada vez más politizadas, las sociedades asiáticas no siempre tolerarán que los poderes públicos presenten sus decisiones como inevitables: exigirán un examen más detallado del reparto social de los costes y beneficios de las políticas seguidas.

No resulta difícil prever, por tanto, que numerosos regímenes políticos de Asia van a afrontar una dura prueba a su cohesión. Si antes estaban ocultos por la ambición común del crecimiento económico y el poder nacional, los conflictos internos pueden ahora agravarse. El regreso de la pobreza y la destrucción de la clase media no constituyen las mejores condiciones para proseguir el camino de la modernización de sus estructuras. Por otra parte, el avance hacia la liberalización de sus sistemas políticos también puede verse detenido, ante otras prioridades que pueden considerarse —equivocadamente— como más urgentes. Todo ello supone un enorme reto para los Estados asiáticos, que ahora tienen que encontrar en ellos mismos los recursos para adaptarse a los cambios económicos y sociales que están viviendo.

*Los países
asiáticos se
habían
beneficiado
del éxito
económico y
del fin de la
guerra fría
para
asegurarse un
orden en su
conjunto
eficaz.*

Si en una primera etapa muchos de los Estados asiáticos fundaron su legitimidad en sus manifestaciones de independencia y de nacionalismo, ha sido luego el crecimiento económico —acompañado, no hay que olvidarlo, de una igualitaria distribución de la riqueza— lo que los reforzó. Pero eran Estados autónomos de la sociedad, que dirigían una economía orientada a la consecución de los intereses nacionales tal como eran percibidos y formulados por una burocracia tecnocrática.

El éxito de su estrategia vino a convencer a los líderes políticos, apoyados por las elites económicas, de la idea según la cual el orden, la disciplina y la obediencia eran la condición del progreso económico. Sin embargo, el propio avance en la industrialización estaba debilitando gradualmente la fortaleza y autonomía del Estado. A medida que la economía crecía en tamaño y complejidad, la intervención estatal resultaba más costosa: los grandes grupos empresariales se iban independizando de las orientaciones gubernamentales, al tiempo que una clase media cada vez más extensa demandaba una mayor participación en los beneficios del crecimiento económico.

El proceso de politización de un porcentaje cada vez mayor de los ciudadanos no puede detenerse. El imposible mantenimiento del crecimiento económico como única fuente de la legitimidad del Estado implica una etapa enormemente delicada, pero clave para el futuro de Asia. Los Estados, en un momento en que ha disminuido su capacidad como consecuencia de la emergencia de unas sociedades más plurales, continúan siendo indispensables para el mantenimiento de la unidad nacional —sobre todo en aquellos casos de sociedades pluriétnicas—, continuar avanzando en la industrialización, prevenir las distorsiones estructurales de la economía, las desigualdades en la distribución de la renta y responder a los desafíos de la globalización. Y para afrontar adecuadamente todos esos nuevos problemas, tienen que empezar por reconocer que el crecimiento económico sin desarrollo político ya no es sostenible.

Si las elites de Asia quieren superar la crisis, tienen que restablecer la primacía de la política. Los errores y fracasos han sido resultado de la ausencia de auténticas alternativas, de la falta de debate público y de reflexión crítica sobre el camino seguido. El excepcionalismo asiático que trataba de demostrar la no necesaria vinculación entre modernización y democracia queda, así, definitivamente enterrado.

El fin de la guerra fría en Asia

El crecimiento asiático es el resultado de una multitud de factores, pero no puede entenderse sin el contexto de la guerra fría. Para hacer frente a la victoria comunista en China y a la guerra de Corea, Estados Unidos proporcionó ayuda económica y militar a la reconstrucción de Japón, Corea del Sur y Taiwan. La reforma agraria en estos países, bajo impulso norteamericano, contribuyó también a su desarrollo e industrialización. La guerra de Corea aceleró el crecimiento japonés, de la misma manera que, posteriormente, la de Vietnam supuso un importante estímulo económico para Corea del Sur y Taiwan.

Desde los años cincuenta, los exportadores de esos tres países también ganaron un acceso privilegiado a Estados Unidos, mientras que simultáneamente practicaban el proteccionismo y controlaban las inversiones extranjeras en sus

mercados. Seguridad y crecimiento constituían los dos objetivos complementarios de la política norteamericana. Hasta los años setenta, esa política contribuyó a evitar la rivalidad entre las naciones asiáticas y les permitió acceder a la economía mundial.

A partir de los años ochenta, tres nuevos factores estaban modificando la estructura de la guerra fría en Asia: el mayor peso económico de Japón, el crecimiento chino y las cambiantes prioridades de Estados Unidos. El fin de la guerra fría coincidió con la confirmación de Japón como principal potencia económica en Asia, al convertirse en el principal inversor y donante de ayuda al desarrollo en la región, además de desempeñar un papel determinante en la industrialización de Malasia, Tailandia e Indonesia. China, por su parte, sin renunciar a su régimen comunista, había liberalizado su economía y comenzaba a registrar las tasas de crecimiento propias de sus países vecinos. Todo ello obligaba a Washington a cuestionar las prácticas comerciales y financieras de sus socios asiáticos y reorganizar las prioridades de su política regional.

Las circunstancias que habían permitido el desarrollismo asiático estaban, de este modo, desapareciendo. El fin de la guerra fría, aunque no implicó una disminución de la hegemonía norteamericana, sirvió para acelerar algunas nuevas tendencias. Como consecuencia del crecimiento económico sostenido de un mayor número de países, Asia se estaba convirtiendo en una región más integrada y compleja y, por primera vez, surgía la oportunidad de definir intereses comunes y reforzar las incipientes estructuras de cooperación. En ese entorno multipolar nació en 1989 el foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), mientras que la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), fundada en 1967 con el objetivo fundamental de hacer frente al comunismo en la región, fue incorporando a nuevos Estados miembros y ampliando su agenda. A través de estas instituciones se buscaba el mantenimiento de la estabilidad y seguridad indispensables para su crecimiento.

La crisis financiera ha detenido radicalmente los tímidos avances hacia la integración y puede alterar el equilibrio de poder en Asia al modificar las relaciones entre sus potencias. La APEC y la ASEAN han resultado insuficientes como estructuras de integración regional. El sacrosanto principio de no intervención, fundamento de la ASEAN, impidió una respuesta colectiva y, de ese modo, aceleró la caída de las divisas de sus Estados miembros. Tampoco la APEC logró actuar de manera concertada, lo que restó credibilidad a los esfuerzos por afrontar las turbulencias monetarias. Ante una crisis de alcance regional que debía permitir la utilización de las instituciones multilaterales, las respuestas han sido básicamente nacionales. La última cumbre de la APEC en Kuala Lumpur, el pasado mes de noviembre, era esencial para buscar una salida común a la crisis y evitar un regreso al proteccionismo y a las medidas unilaterales. Los desacuerdos de fondo hacen que la liberalización del comercio intra-asiático —proceso que ya la cumbre de Vancouver del año anterior había definido como “voluntario”— se haya detenido, lo que pone en duda la razón de ser de la APEC y su potencial como instrumento de integración de las economías de Asia oriental.

La crisis también amenaza con romper la frágil estructura de relaciones políticas en la región. Cuando los presidentes de Filipinas y de Indonesia, José Estrada

*La crisis
también
amenaza con
romper la
frágil
estructura de
relaciones
políticas en la
región.*

y B.J. Habibie, quebraron el principio de no injerencia de la ASEAN para denunciar el arresto del ex ministro de Finanzas malayo, Anwar Ibrahim, no sólo dañaron las relaciones de sus gobiernos con Malaisia, sino también la solidaridad de la organización. Lo que está ocurriendo en este último país es un símbolo para el resto del sureste asiático: los ciudadanos están perdiendo la poca fe que les quedaba en su gobierno, después de la crisis, y exigen una mayor participación en las decisiones. Pero mientras no se concreten las reformas y se consoliden sus transiciones políticas, la inestabilidad complica extraordinariamente el equilibrio estratégico asiático, revela la incapacidad del Foro Regional de la ASEAN (ARF) —único organismo regional de seguridad— para avanzar en la definición de intereses comunes y aleja las perspectivas de una Comunidad del Pacífico.

La ASEAN ya estaba sujeta a graves dudas sobre su identidad, como consecuencia de la inestabilidad de su país líder: Indonesia. Ello le ha restado influencia sobre sus nuevos miembros —Vietnam, Laos y Birmania— y le ha impedido impulsar su acuerdo de libre comercio (AFTA). Pero, sobre todo, la ASEAN no ha podido adoptar posiciones comunes en política exterior, hacia Camboya o hacia las reivindicaciones territoriales de diversos países en el mar de China meridional. Sin el liderazgo de Indonesia, la ASEAN no podrá actuar como contrapeso frente a China, su principal objetivo estratégico.

No será fácil reanudar la cooperación una vez que se supere la crisis. A Suharto no le importó mantener un limitado papel para su país y sumarse a un grupo de naciones más pequeñas. Sus sucesores, más preocupados por la reconstrucción de su economía y de su sistema político, quizá tengan que modificar la orientación exterior del país y recurrir a medidas unilaterales. Los restantes miembros de la ASEAN también tendrán que afrontar el relevo de sus clases dirigentes y una mayor complejidad en su vida política. Todo ello obligará a la organización a redefinir su naturaleza y objeto.

La pérdida de impulso del panasiatismo beneficia a China. Como potencia emergente, Pekín tiene un interés en negociar y tratar con sus vecinos bilateralmente y reducir todo esfuerzo por internacionalizar cuestiones de política exterior. Desde el punto de vista chino es preferible que no exista un sistema de seguridad colectivo o de cooperación, porque ese sistema tendería prioritariamente a contener a la mayor potencia. Esto explica que China haya sido un factor no menor en el lento desarrollo de la APEC. Algo parecido ocurre en el ARF: a Pekín le preocupaba que, tras la admisión de Vietnam en la ASEAN, la organización pudiera convertirse en una alianza vinculada con Estados Unidos y tácitamente antichina. Pekín mantendrá una política de equilibrio de poder, contraria a toda integración regional. Y ello plantea la cuestión esencial sobre el futuro de la seguridad asiática: las relaciones entre China y Japón y la actitud de Estados Unidos, cuyo examen escapa ya a estas páginas. Baste decir que la crisis parece confirmar una tendencia a medio plazo: la emergencia de China como principal potencia de la región a costa de Japón.

En la Europa de los años treinta, las dificultades económicas frenaron la cooperación y la competencia condujo al conflicto. Asia oriental ha evitado hasta ahora esa peligrosa escalada. Pero no se puede descartar la posibilidad de nuevas devaluaciones competitivas, el crecimiento de barreras comerciales y la prolifera-

ción de tensiones étnicas. Si los primeros intentos de reforma no logran frenarlas, los gobiernos de la región se verán tentados a recurrir a posiciones nacionalistas, que culpen a otros de sus problemas. La integración asiática siempre ha sido menos el producto de una voluntad que de una dinámica propulsada por las fuerzas del mercado. Con la crisis, la interdependencia económica se ve presa de prioridades nacionales más urgentes.

Crisis de transición

Charles Kindleberger, el gran historiador de la depresión del 29, escribió que hechos de este tipo no son una simple crisis de fin de ciclo, sino el fracaso de la transición de un determinado sistema de reglas e instituciones hacia otro nuevo. Algo parecido puede decirse de la tormenta asiática: no es una crisis cíclica tradicional, ni tampoco la crisis estructural de un determinado modelo económico. La heterogeneidad de Asia explica las distintas causas y ramificaciones de la crisis en sus diversos países. Lo que tienen en común es precisamente el haber acelerado la liberalización de sus sistemas financieros sin haber creado el marco regulador necesario, es decir, haber renunciado a un elemento esencial de su estrategia de desarrollo sin haber establecido las instituciones y normas que exigían su siguiente etapa económica.

La crisis resulta, en efecto, de una fase intensa de liberalización del comercio y de los mercados financieros, producto del cambio de las reglas: de las desarrollistas se pasó a las definidas como ortodoxas según el modelo angloamericano de la globalización. A partir de la apertura de sus intercambios comerciales y de los mercados de capitales, Asia se ha encontrado con un desequilibrio entre un modelo apoyado en la acción pública y la intervención del Estado y otro en el que el mercado parece abolir la necesidad de este último.

La crisis es, así, reveladora de la falta de preparación de los Estados, de las instituciones y las políticas públicas en Asia para afrontar transformaciones económicas fundamentales. Su naturaleza, por tanto, es esencialmente política: la regulación, la supervisión, la transparencia y el equilibrio entre el crecimiento rápido y la estabilidad del sistema económico y financiero es competencia de los gobiernos.

Con todo, la reforma del Estado no es suficiente para superar la crisis. Asia comienza una nueva etapa en su historia, que no sólo implica la elaboración y aplicación de un nuevo marco legislativo y reglamentario, que aumente la transparencia y reduzca las prácticas de clientelismo y corrupción. Asia necesita una transformación de las mentalidades y de las costumbres políticas, lo que supone una auténtica revolución cultural. Después de siglo y medio de colonización, de cuarenta años de guerra fría y treinta de crecimiento, Asia se encuentra de nuevo frente a su destino, un destino aún por definir.

LIESL GRAZ

Armas no-letales

...no te matan

(o así dicen)

pero más te valdría

que lo hicieran...

Liesl Graz es
periodista, *The
Economist*.

Traducción: Pablo
de Marinis

Desde el final de la guerra fría ha venido aumentando la importancia de las armas no letales, tanto en la frecuencia de su utilización, en su creciente sofisticación, como en la cantidad de apoyos políticos y militares que reciben. A lo largo de su argumentación, la autora pone en tela de juicio su carácter de "no letales". Esto se debe no sólo a que casi siempre se utilizan conjuntamente con las tradicionales armas letales, sino también por los efectos mortales que ellas mismas pueden tener.

Una nueva generación de armamentos –las armas no letales– fluye desde los laboratorios hacia los arsenales de los países desarrollados. Estas armas, a las que a veces de manera inquietante se llama armas pre-letales, están diseñadas a la medida de un nuevo concepto de hacer la guerra, supuestamente incruento, aunque ciertamente no indoloro. Se supone que nadie será matado, y se supone que nadie mata; por lo menos la opinión pública no se enterará, y si lo hace no será inmediatamente.

La idea de las armas no letales no es nueva.

La idea de las armas no letales no es nueva: balas de goma o de madera –preferidas por la policía antidisturbios y por la Fuerza de Defensa de Israel–, incluso el gas lacrimógeno, pueden incluirse dentro de esta categoría. Los tristemente célebres Agentes Verde, Rosa, Púrpura, Blanco, Azul y Naranja, usados por los estadounidenses en Vietnam, eran herbicidas o defoliantes, utilizados principalmente para hacer salir a los combatientes de la selva, y eran presentados como no letales. El Agente Naranja, por sólo mencionar un ejemplo, contenía pequeñas cantidades de dioxina letal, pero por entonces poca gente sabía lo que esto podía producir.

¿De qué estamos hablando?

El pequeño colectivo de personas que se preocupa por estos temas se vio profundamente conmocionado –y esto no es un juego de palabras– cuando recientemente, un fabricante sueco hizo pública un “arma para aturdir” y anunció que los soldados suecos, en particular las futuras tropas de mantenimiento de la paz, habían estado practicando con ella para optimizar su uso. Los fabricantes han promocionado esta arma como agente antidisturbios. Esto plantea el problema de las mutuas influencias entre los usos militares y civiles de las armas, y la cuestión acerca de para qué tipo de guerras –o no-guerras– se están preparando los militares.

Se supone que las armas no letales no matan, sino que hacen perder el conocimiento, agitan el cerebro, queman los órganos, producen un mareo incontrolable, náuseas o defecación involuntaria, paralizan a los adversarios en una maraña de redes o fijándolos en el sitio en que se encuentran. Su clasificación como armas no letales hace posible poner a disposición de los soldados productos químicos y gases cuyo efectos a largo plazo nadie conoce y que, puesto que no se trata de armas de destrucción masiva, no caen bajo el ámbito de incumbencia de los convenios internacionales que prohíben las guerras químicas y biológicas.

Hace pocos años, cuando los estragos causados por las minas terrestres antipersonal todavía no eran objeto de discusión pública, un cirujano británico llamado Robin Coupland fue uno de los primeros en llamar la atención del mundo acerca del horror que éstas causaban. El doctor Coupland había estado trabajando durante varios años en hospitales de campaña del Comité Internacional de la Cruz Roja. Declaró que ya “tenía suficiente con haber amputado, cortado y aserrado gente que había tenido la terrible suerte de pisar una mina”. Coupland fue considerado un idealista visionario, y se creyó imposible la mera idea de prohibir las minas antipersonal. Coupland también alertó con fuerza a la comunidad internacional acerca de los peligros de los láser cegadores, otra arma no letal. Los láser cegadores fueron objeto de una prohibición internacional en 1995. Fue la primera vez en que un arma fue prohibida por el derecho internacional antes de que alcanzara un amplio nivel de utilización.

En la actualidad, Robin Coupland y algunos de sus colegas están orientando su atención hacia las armas no letales. Su objetivo no es –como se preocupa en

señalar— lograr una prohibición general, pues muy probablemente sería una pretensión inútil; tal como lo plantea, lo importante es: “¿Cómo puedo estar en contra de algo que podría salvar vidas?”.

Se trata de llamar la atención pública y en especial de que quienes toman las decisiones militares y políticas reflexionen atentamente sobre lo que estas armas pueden hacer, no sólo en lo inmediato, sino también a medio y largo plazo. En los escalones más elevados del *establishment* militar, tanto en Estados Unidos como en Europa, parecen estar en alza quienes sin reservas se declaran entusiastas defensores de las armas no letales. Los escépticos se dividen entre aquellos que se preguntan qué sentido tiene no matar a un adversario y los pocos que recuerdan catástrofes como la del Agente Naranja. En algunos manuales militares, por ejemplo en los usados por los franceses, las técnicas de guerra psicológica se cuentan entre las armas no letales. Excluiremos tales técnicas para los propósitos de este artículo y nos concentraremos sobre cosas materiales que pueden tener algún efecto físico sobre los seres humanos.

¿Matar y no matar?

Las formas por las que se mata a una persona pueden dividirse en tres grandes categorías, según el tipo de armas utilizado.

El primer tipo es el de las armas electromagnéticas y térmicas: aquí se incluye una amplia gama, desde las radiaciones hasta el napalm y los lanzallamas.

El segundo tipo abarca todos los medios químicos y biológicos que pueden producir una agresión fisiológica en el cuerpo humano.

La tercera categoría, y la más variada, es la de las armas físicas, que va desde las bombas de fragmentación, pasando por el fuego de artillería y rifles, hasta las bayonetas, cachiporras y cuchillos de comando.

A lo largo de este siglo, casi todas las armas de las dos primeras categorías han sido declaradas ilegales o han sido estigmatizadas, hasta quedar relegadas al papel de elementos disuasorios. En los Estados llamados civilizados no se las ha considerado como medio real de combate. Sólo las armas del tercer grupo, aquellas que producen un daño físico, se siguen considerando legítimas. Sin embargo, la emergencia de las armas letales podría rehabilitar al menos algunas entre las de la segunda categoría, haciendo posible nuevamente su uso sin infringir las reglas de la guerra.

Nos interesan en especial las armas nuevas cuyo blanco principal son los seres humanos. No obstante, parece imposible ignorar del todo las armas anti-material, como los agentes fragilizadores o corrosivos que pueden ser lanzados desde un avión sobre los equipos militares. Lo que estos agentes pueden provocar en la gente que se cruza en su camino nadie lo sabe, y probablemente a nadie le importa.

Armas biológicas o médicas

Entre las armas nuevas más “prometedoras” se encuentran las que pueden denominarse “biológicas o médicas”, según la clasificación usada por el profesor

Los láser cegadores han sido prohibidos, pero hay otras armas ópticas que esperan a la vuelta de la esquina.

Malcolm Dando, de la Universidad de Bradford.¹ Se está pisando realmente un terreno resbaladizo, puesto que las armas químicas y biológicas han sido prohibidas en el derecho internacional. La policía utiliza habitualmente el gas lacrimógeno para el control de las aglomeraciones de gente. ¿Qué papel se deja al uso militar de los agentes calmantes, soporíferos y otras sustancias químicas que pueden influir sobre la conducta humana? Puesto que, en principio, estos agentes no matan, no rigen las reglas internacionales corrientes.

Las siguientes armas en la lista son las espumas químicas y las sustancias que convierten las superficies en resbaladizas. La espuma que presuntamente usaron los *marines* de EE UU en Somalia² parece ser una perfecta arma no letal. Rociada sobre un adversario a quien se desea neutralizar —un civil, o incluso un miliciano que actúa en una operación de paz, por ejemplo— la espuma puede actuar como si fuera un poderoso pegamento, que inmoviliza de inmediato los miembros de la víctima y lo más probable es que la fije en el terreno, en especial si se lanza con la fuerza suficiente como para derribar a la persona. Todo esto suena como algo maravillosamente inofensivo, como si se tratara de la misma sustancia que se arroja con aerosoles en carnaval. Nadie se preocupa de lo que le sucede a la persona que ha quedado adherida al suelo, cuando hay 45° C a la sombra —pero no hay sombra—, o si la espuma le sube a la cara y obstruye sus fosas nasales y le pega la boca hasta cerrarla. O cuáles son los efectos a largo plazo cuando tales espumas obstruyen conductos y poros en grandes superficies de la piel.

Por otra parte, cuando estos super-adhesivos se rocían sobre tanques, se definen como armas no letales. Lo que les sucede a los hombres encerrados en ellos más vale no preguntarnoslo. Además, existen unos lubricantes, unas sustancias anti-tracción que hacen que una superficie se convierta en muy resbaladiza: no sólo los aviones no pueden despegar o aterrizar, sino que tampoco pueden circular vehículos ni peatones. Aparte del hecho de que los soldados que se encuentran en la pista se convierten en blancos fáciles para cualquier acción posterior, e impiden al personal de asistencia sanitaria acceder a los heridos, también comparten con las espumas el problema de que nadie sabe lo que los gases o las partículas que contiene la sustancia pueden hacerle a la piel y a los pulmones.

Los láser cegadores han sido prohibidos, pero hay otras armas ópticas que esperan a la vuelta de la esquina. Entre las que suscitan una mayor cantidad de objeciones se cuentan las luces estroboscópicas que producen desorientación (como las luces de una discoteca multiplicadas por varios cientos), o las luces de intensidad variable, que provocan una ceguera temporal.

A las virutas metálicas, hechas de partículas de metal muy finas, incluso microscópicas, se las suele considerar como armas anti-material, usadas para provocar cortocircuitos en equipos eléctricos o perturbar los sistemas electrónicos. Pero si se las inhala, su acción sobre los pulmones podría ser devastadora, a pesar de no ser necesariamente mortal en lo inmediato.

¹ Malcolm Dando, *A New Form of Warfare*, Brasseyès, Londres, 1996.

² ¿Fue o no fue así? Existen informes de testigos presenciales que aseguran que se ha usado en las calles de "Mogadiscio", pero los especialistas en armas no letales confirmarán simplemente que "fue usada".

Sonidos y ondas

Algunas de las más impresionantes entre las nuevas armas usan infrasonidos, frecuencias muy bajas de ondas sonoras a alta intensidad. La mayoría de los seres humanos pueden oír sonidos en frecuencias que oscilan entre 20 y 20.000 hercios o ciclos por segundo. Así como las frecuencias muy altas pueden causar dolor físico, los expertos en acústica han descubierto que también las frecuencias de sonido muy bajas pueden tener efectos sorprendentes sobre los seres humanos que las oyen. El efecto más común es la náusea, una náusea fortísima, causada por las vibraciones desfavorables en el oído interno, algo parecido a un caso extremo de mareo provocado por una embarcación. Otros órganos pueden entrar en resonancia en sus propias cavidades, especialmente si los emisores de infrasonido están sintonizados para actuar conjuntamente. Uno de los resultados más fáciles de obtener parece ser la defecación involuntaria. Nadie morirá directamente por esto, pero unido a las náuseas, produce la práctica incapacidad en el campo de batalla.

Las verdaderas preguntas vienen después y se refieren, de una forma u otra, a todas las armas no letales: ¿cuáles son, si los hay, los efectos colaterales y posteriores de un ataque de estas características? ¿Qué sucedería si la sintonía refinada de estas armas tan sofisticadas funcionara mal? Y finalmente, ¿cuáles son los efectos sobre los soldados que las utilizan?

Las armas que aturden son diseñadas para golpear, dicho literalmente, a los blancos con la fuerza física. Las armas que usan masivamente ondas sonoras son análogas, en muchos sentidos, a los cañones de agua; el agua no lastima en cantidades moderadas, pero usada con fuerza puede producir un gran daño. Con las ondas sonoras sucede lo mismo. Hay otras armas que no aturden mediante ondas sonoras, pero sí con descargas eléctricas a un voltaje controlado; en otras palabras, las pistolas de rayos. En lo que se refiere a los cañones de agua, también pueden ser electrificados, aunque aparentemente este refinamiento aún no ha sido probado en ningún campo.

En el otro extremo del espectro, por decirlo de algún modo, se encuentran las microondas, a las que se considera especialmente en el contexto de las armas anti-material. Estas microondas poco tienen que ver con el bonito horno casero, muy bien aislado, y todavía quedan muchas preguntas sin responder respecto a los efectos que pueden tener sobre el organismo humano.

¿Cuál es el problema?

Desde el final de la guerra fría, a medida que ha retrocedido la amenaza de los conflictos totales entre las grandes potencias, la idea de arma no letal ha ido ganando importancia, y las armas mismas se han vuelto más sofisticadas. ¿Por qué habría que preocuparse por las armas no letales? ¿No es una gran idea no matar? Esta es la primera reacción de casi todos los que se confrontan con la idea, especialmente de los militares y diplomáticos que se ocupan de todas las "grandes" cuestiones de desarme: armas nucleares y del espacio, químicas o biológicas, esto es, todas las armas a las que se considera de destrucción masiva.

Hay otras armas que no aturden mediante ondas sonoras, pero sí con descargas eléctricas a un voltaje controlado.

“El problema de las minas está resuelto”, dirán (olvidando a veces la negativa de EE UU de adherirse a la Convención de Ottawa); los láser cegadores se prohibieron en 1995; entonces, ¿no estamos cerca del mejor de los mundos posibles?”.

Puede ser cierto que las armas no letales sean las ideales para las operaciones de mantenimiento de la paz, lo que según muchos será la actividad principal de los soldados en el futuro. El peligro principal radica en que se desconocen sus efectos a largo plazo, ni siquiera los de las que ya han sido utilizadas.

Es esta incertidumbre la que estimula la preocupación del Comité Internacional de la Cruz Roja como una extensión de su proyecto SirUs. El proyecto SirUs tiene como objetivo codificar la noción de “Daño Superfluo y Sufrimiento Innecesario”³ para ofrecer un punto de referencia que sirva para decidir qué armas son o no permitidas según los términos de las Convenciones de Ginebra sobre Derecho Humanitario.⁴

Pero también hay otras preocupaciones. La mayoría de los teóricos de doctrina militar en los países avanzados sostiene que las armas no letales nunca se presentarán solas. “Siempre serán usadas conjuntamente con las armas letales”, afirma el Coronel John Alexander, consultor del Departamento de Defensa de Estados Unidos y acérrimo defensor de las armas no letales. En ese caso, ¿la fuerza mortífera se usará sólo como último recurso, en el caso de que las armas no letales no consigan su objetivo militar, o, por el contrario, las armas no letales se usarán precisamente para debilitar al adversario antes de un ataque letal?

Versiones anteriores de armas no letales se usaron en Vietnam, especialmente gas en los túneles, que se utilizó a veces para que los soldados salieran al abierto y se convirtieran en blancos fáciles para las armas letales. El entonces ejército soviético fue acusado de usar agentes calmantes en Afganistán, para perseguir los mismos objetivos. ¿Es esto lo que los defensores de las armas no letales realmente quieren? Perfeccionar armas que quizás, en sí mismas, no sirvan para matar, pero que hagan posible más muertes. ¿Es esto lo que se propone?

Otro problema de doctrina militar se relaciona con el uso de armas no letales en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Nadie quiere ver a los soldados de la ONU matando, y menos aún, cuando las cámaras de televisión están allí para filmar la acción en vivo, como sucede cada vez más en las operaciones internacionales. Entonces, ¿hay algo mejor que “neutralizar” al adversario, civil o militar, en vez de matarlo? Bosnia mostró casos de tropas bien entrenadas que deliberadamente ignoraban el derecho internacional humanitario: el uso de armas no letales parece estar cortado a medida para la confrontación con adversarios de tales características, al menos en un comienzo, hasta que los mandos realmente conozcan sus armas y puedan controlar completamente su uso.

³ La terminología fue tomada del Protocolo I, de 1977, adicional de las Convenciones de Ginebra de 1949, artículo 35,2.

⁴ Esta preocupación no es nueva. Las primeras armas que fueron prohibidas en el derecho internacional fueron las balas “dum-cum”, a las que se consideró como causantes de sufrimiento innecesario en la declaración de San Petersburgo de 1868.

Efectos psicológicos

Un último aspecto del uso de las armas no letales, poco considerado hasta ahora, se refiere a los efectos que éstas pueden tener en la psicología de los oficiales que ordenan su uso y de los soldados que las usan, más que sobre quienes son usadas. El teniente coronel estadounidense Dave Grossman, autor de un libro escalofriante llamado “Acerca del matar”⁵ es alguien que ha reflexionado a fondo sobre esta cuestión. La premisa fundamental de Grossman es que muy poca gente, soldados incluidos, realmente quieren matar, a menos que su conducta se encuentre seriamente condicionada. Como la mayoría de los militares estadounidenses, también Grossman es bastante favorable al uso de armas no letales, especialmente porque cree que su uso reducirá en futuras guerras la incidencia de los “Desórdenes de Tensión Nerviosa Post-Traumáticos” (*Post Traumatic Stress Disorders*). Por otro lado, considera que “cambiará todo lo que se refiere a la postura que se adopta en un conflicto, tal como la conocemos desde los tiempos más remotos. ¿Por qué no ser violento, o por qué no incitar a un adversario a la violencia, si el resultado no es mortífero?”

Y más aún, “las interminables noticias que gráficamente muestran grandes hileras de hombres derribados por nuestros soldados pueden menoscabar nuestra voluntad nacional... O quizá no, porque en realidad no estamos matando a esas personas. Siempre y cuando la tecnología realmente funcione. Si sólo se mata a uno de cada cien, puede ser demasiado poco para que realmente cambie el creciente potencial para la confrontación, pero es un número de muertes suficientes para que nuestras sensibilidades democráticas sientan repulsión”.

Algunos oficiales estadounidenses consideran estas armas –y la doctrina que las sustenta– desde una perspectiva totalmente diferente. Una vez que a los soldados se de armas no letales, en situaciones determinadas, ¿será posible, en situaciones distintas, devolverles la voluntad de matar?

¡”Zappéalos”!

No es casual que algunas de estas armas parezcan haber salido directamente de los comics de aventuras o de ciencia ficción. Es probable que así sea en el caso de algunas de las ideas en las que se inspiran, por ejemplo, las pistolas de rayos, aunque nadie hasta ahora haya admitido una vinculación directa. El hecho es que suprimir adversarios, cegarlos o ponerlos fuera de combate con “aturdidores” es ya corriente en los comics o en los videojuegos como Nintendo, con los que se han criado los jóvenes soldados de hoy (y no sólo en los países avanzados). Los autores de los guiones de estos comics y juegos establecen delicadas distinciones entre usos letales y no letales de sus juguetes mortíferos. “¡Sigue! ¡Sácalo! ¡Agárralo!” son frecuentes incitaciones en el mundo de Nintendo. ¿Qué hará un soldado cuando crezca y tenga en sus manos una verdadera pistola de rayos?

No es casual que algunas de estas armas parezcan haber salido directamente de los comics de aventuras o de ciencia ficción.

⁵ David Grossman, *On Killing: The Psychological Coast of Learning to Kill in War and Society*, Little Brown and Co, Boston, 1996.

¿Adónde vamos?

Como la mayoría de las cosas militares, mucho de lo relacionado con las armas no letales sigue siendo desconocido. El Departamento de Defensa de EE UU, donde se está realizando la mayor parte del trabajo sobre este tipo de armas, ha intensificado las medidas de seguridad y al mismo tiempo ha hecho un esfuerzo para abrir las partes no secretas del programa.⁶

Las armas no letales existen, y probablemente en un futuro próximo asistiremos a su proliferación. Ahora es precisamente el momento justo para tomar distancia y reflexionar, antes de iniciar una carrera precipitada detrás de nuevas armas de las que nadie conoce los verdaderos efectos. Es también el momento de reflexionar acerca de las implicaciones, tanto para la doctrina militar como para el derecho internacional humanitario, escritos ambos antes que ninguna de estas armas haya salido del reino de la imaginación para entrar en las esferas de la realidad. Además de la pregunta militar (¿qué sentido tiene?) queda otra pregunta, aún más importante, que nos concierne a todos como ciudadanos del mundo: “¿Adónde nos conduce esto?”. Recordemos el Agente Naranja, perfectamente legal en aquella época, incluso era considerado como un buen medio para salvar vidas.

⁶ Por otra parte, el Pentágono ha sido extraordinariamente generoso y abierto al compartir su información no clasificada. Aprovecho la oportunidad para agradecer a los expertos que conversaron conmigo.

JOAO CRAVINHO

El conflicto en el Congo y en África Austral

¿Sigue existiendo África Austral? A esta y otras preguntas intenta dar respuesta este artículo, en el que además se analizan los motivos que han llevado a la descomposición de los Estados de la región, el nuevo papel de Suráfrica y se afronta el problema de la desvalorización del continente africano para los intereses internacionales.

Introducción

África Central y Austral están en el candelero. Todos los días, en los medios de comunicación, oímos o leemos algo sobre Angola, el Congo, o Los Grandes Lagos; casi siempre catastrófico, incluso inexplicable. ¿Por qué se matan en Angola o en el Congo? Antes lo sabíamos. Es decir, antes cada uno tenía su teoría y podíamos debatir las distintas versiones. Para algunos era la Guerra Fría y los intereses geoestratégicos de los Estados Unidos y la Unión Soviética y sus respectivos aliados; para otros era una gran lucha ideológica entre los que querían liberar la región de las garras del capitalismo, y los que querían explotar al campesino y al pequeño proletario en nombre de grandes capitalistas sin rostro. Otra teoría culpaba exclusivamente a Suráfrica que intentaba desestabilizar la región para defender el orden racista que tenía en casa. Pero, cuando terminó la Guerra Fría y comenzó la transición en Suráfrica, las explicaciones se hicieron más sutiles, aunque más inaccesibles para buena parte de los medios de comunicación: aparecieron análisis sobre la división entre ciudades y zonas rurales, sobre el conflicto entre modernidad y tradición, sobre los imperativos de la construcción nacional y cómo chocan con las opciones más restringidas y localizadas de comunidad. A medida que estas explicaciones se refinaban, haciéndose cada vez más específicas, se alejaban y desligaban de la comprensión de la población de los países industrializados.

Parece haber caído, lentamente, un velo de incompreensión sobre lo que está ocurriendo en África. Nos hemos acostumbrado a despertarnos con noticias

Joao Cravinho es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Coimbra (Portugal).

Traducción: Elsa Velasco.

de matanzas en algún lugar de la sabana angoleña o congoleña, o un nuevo golpe de Estado en países olvidados como Lesoto o Sierra Leona. Dado que la incompreensión molesta, han ido aumentando las explicaciones infantiles: todo lo que ocurre en África se debe, nuevamente, al "tribalismo" o a la búsqueda de diamantes. De forma inconsciente primero, y más explícita después, ha comenzado a desarrollarse la idea de que no vale la pena comprender algo sin explicación lógica: ¿por qué se masacran los africanos? Porque se masacran, sencillamente.

Rápidamente, el velo de incompreensión está siendo sustituido por un velo de indiferencia, paradoja de este nuevo mundo cibernético en el que tenemos información inmediata sobre los puntos más remotos del planeta, pero ni aun así sentimos que ello tenga algo que ver con el mundo en que vivimos. Sin pretender tener la clave mágica para desmitificar África, o las muchas Áfricas que hay en el continente, me gustaría sugerir algunas ideas que pueden contribuir al ejercicio de comprensión de un continente en profunda crisis.

Características del conflicto en el Congo

El momento que actualmente se vive en la zona más al norte, anuncia el peligro de una verdadera guerra generalizada de todos contra todos, en una amplia región que se extiende desde el altiplano central angoleño hasta los Grandes Lagos y Uganda, con consecuencias dramáticas para las poblaciones locales.

De forma resumida, se puede decir que hay tres factores que deben tenerse en cuenta en esta vasta región. En primer lugar, la disgregación del Estado en todos estos países. La primera obligación del Estado en cualquier parte del mundo es velar por la seguridad de sus ciudadanos. En Angola, en los dos Congos, en Burundi y, en menor grado en Ruanda, el Estado se muestra totalmente incapaz de proporcionar esta garantía de seguridad. Las otras obligaciones del Estado, entre las que destacaríamos la creación y salvaguarda de bienes comunes como la salud, la educación, las infraestructuras de comunicaciones, fueron abandonadas hace mucho tiempo, y la población ha sido dejada a su suerte. La población de estos países no cree en sus Estados y tiene mucha razón para no confiar. Lejos de ser los que garantizan el bien público, los aparatos estatales acaban operando de una forma muy parecida a una mafia, siendo normal que la población se esfuerce por huir de sus garras.

Segundo, la disgregación estatal significa que las personas están obligadas a buscar la seguridad y los medios de supervivencia en el contexto de otro tipo de grupos o comunidades. Estos grupos pueden ser étnicos, lo que nos lleva a la idea de "tribalización" de los conflictos, aunque muchas veces nos encontremos ante grupos de conveniencia que se crean y disuelven a una velocidad de vértigo. La facilidad con que los diferentes grupos cambian de aliados es la demostración evidente de esta fluidez. Por tanto, estamos ante dos procesos paralelos: la fragmentación y la gradual disolución del Estado que se refleja en la fragmentación de las poblaciones que crean y recrean pequeños grupos comunitarios en función de sus necesidades más básicas: seguridad, alimentación, abrigo etc. En el Congo, el Estado es una ficción absoluta, excepto para algunos aspectos formales de par-

ticipación en el ámbito internacional. Lo que ocurre en la capital Kinshasa no tiene, en rigor, ninguna relación con la vida cotidiana de Kisangani, que es una ciudad sin coches (porque han sido robados por soldados ruandeses), patrullada por soldados ugandeses.

El Congo es, hoy, una amplia tierra sin Estado, con puntos muy localizados de cierto orden y seguridad –alrededor de algunas minas por ejemplo–.¹ En esta amplia región, media docena de ejércitos nacionales de países vecinos se pasean imponiendo su propio orden o desorden de igual manera que los numerosos grupos armados que resultan de la disgregación estatal interna.

El tercer factor que cabe mencionar es la absoluta irresponsabilidad internacional a la que estamos asistiendo. Los miembros del Consejo de Seguridad ni siquiera quieren afrontar el problema, al considerarlo demasiado complejo para soluciones fáciles y, por tanto, prefieren que sean las poblaciones locales las que, para bien o para mal, resuelvan sus propios asuntos. Las guerras siempre dan oportunidad para grandes negocios, pero no hay que caer en la tentación de señalar con el dedo a las posibles conspiraciones de las empresas multinacionales como causa de la guerra. Es mucho más problemático el hecho de que no haya importantes intereses internacionales –económicos u otros– como consecuencia de la ausencia de paz. De este modo, el problema es tratado como si fuese de toda la comunidad internacional y de nadie en particular, lo que significa que no se registra ninguna dinámica política internacional en pro de la pacificación.

En cuanto a las potencias africanas implicadas –Angola, Uganda, Ruanda, Zimbabue, y en menor escala, Sudán, Chad, Namibia e incluso Libia– el factor más notable parece ser la ausencia de planes estratégicos a medio o largo plazo. Las múltiples intervenciones recuerdan una partida de ajedrez en la que está prohibido pensar más de dos jugadas, justamente porque la situación en el terreno evoluciona de forma demasiado imprevisible debido a la descomposición estatal.

¿Existe todavía África Austral?

Nos hemos acostumbrado, durante muchos años, a pensar en África Austral como una realidad geopolítica que no carecía de explicación o justificación, en la medida en que se aceptaba que había dinámicas y condicionantes políticos y estratégicos que influían de forma preponderante en todo aquello que ocurría en la región. Y esto es lo que nos permite hablar en términos de región. No es sólo la geografía lo que delimita una región: aún más importantes son las dinámicas políticas y económicas que crean lazos entre países y dentro de un mismo país, que nos lleva a considerar el conjunto de un determinado espacio como un complejo regional. Claro que esto no significa que las regiones sean zonas geográficas estancas; sólo significa que las principales dinámicas dentro de dichas zonas obedecen a condicionantes que están interrelacionados.

¹ El nombramiento de un zimbabuense como Director Ejecutivo de la empresa estatal minera del Congo es un ejemplo más de la pérdida de sentido de las fronteras. *International Herald Tribune*, 13/01/99.

Esta visión externa de la región era compartida por los gobernantes de los países en cuestión, aunque no necesariamente por su población, que vivía, y en su mayor parte sigue viviendo, en contextos temporales y espaciales más limitados. La SADC (Comunidad de Desarrollo de África Austral) por ejemplo, es un conjunto de países que consideraba y, hasta cierto punto sigue considerando, que sus intereses comunes son suficientemente importantes y amplios como para ser tratados en conjunto. Es verdad que las presiones y los apoyos externos han sido realmente importantes en la creación y mantenimiento de la SADC, pero este agrupamiento regional poseía una lógica interna. Pero, en la última década, han surgido cuatro factores, por lo menos, que contribuyen a disminuir el grado de cohesión de África Austral.

Primero, el fin de la Guerra Fría, cuyo resultado ha sido la descapitalización total de la Unión Soviética/Rusia y una descapitalización no total pero sí muy acentuada de Estados Unidos. El proceso de competencia global de la Guerra Fría dividió el mundo en regiones geopolíticas, según una lógica compartida por las dos superpotencias: una lógica que buscaba la solidez de esas regiones. El fin de la Guerra Fría originó que las regiones establecidas dejaran de ser geopolíticamente necesarias, algo que es visible especialmente en el caso angoleño.

Segundo, ya no hay *apartheid* en Suráfrica. La existencia de un régimen minoritario blanco en Suráfrica fue un factor negativo en la región. La propia SADCC (antecesora de la actual SADC), tenía como máxima prioridad disminuir la dependencia de la región hacia Suráfrica; los miembros de la organización coincidían con los miembros del grupo de *Paises da Linha da Frente*. En rigor, el *apartheid* producía efectos mixtos y ambiguos en varios países de la región, bastante más complejos que la simple oposición directa que la retórica oficial hacía creer, pero la existencia del régimen del *apartheid* representaba un factor de unión para la región con la obvia excepción de Suráfrica.

Tercero, junto con el fin del *apartheid* se registró un avance en la pacificación de Angola. El primer paso fue la retirada de los fuerzas cubanas y el inicio del proceso de independencia de Namibia. Suráfrica aceptó desempeñar un papel menos activo en la guerra civil angoleña, lo que de hecho se verificó. Los siguientes pasos para la pacificación, en especial el Acuerdo Bicesse y el de Lusaca, con la terrible guerra que hubo entre ambos acuerdos, y la nueva guerra cuyo punto culminante se produjo al final de 1998, tienen un aspecto en común: obedecen cada vez más a lógicas y dinámicas angoleñas y centroafricanas, y cada vez menos a lógicas y dinámicas de África Austral. Se ha producido una alteración en el significado regional del conflicto angoleño. En cierto modo, Angola se ha separado de la región. No lo ha hecho de forma absoluta, ni tampoco premeditada pero hoy, cuando miramos el proceso angoleño, nos parece más relevante lo que ocurre en la República Democrática del Congo (Congo-Kinshasa) o en la República del Congo (Congo-Brazzaville), e incluso en Ruanda o en Burundi, respecto a lo que ocurre en Mozambique, en Botsuana o en Lesoto. No es que Angola haya dejado de pertenecer a África Austral pasando a pertenecer a África Central, lo que ocurre es que las fronteras regionales han perdido su significado.

El cuarto factor es más una consecuencia directa del fin del *apartheid* y, en particular, del nacimiento de una Suráfrica democrática que hoy, con diferencia, es

la mayor potencia económica del continente (a pesar de sus dificultades); con ambiciones de ser portavoz del continente y una especie de faro para toda África. A pesar de no haber cumplido aún su propósito, Nelson Mandela ha alcanzado un enorme prestigio. En los últimos seis meses el presidente de Zimbabue, Robert Mugabe, ha asumido públicamente su antigua rivalidad con Mandela para ocupar ese lugar de referencia, pero para ambos la antigua región de África Austral resulta pequeña para sus ambiciones.

Si las actuales dinámicas son diferentes de las que operaban hace diez años, tiene hoy menos sentido hablar de una región de África Austral unida; pero, ¿qué consecuencias prácticas resultan de esta observación académica? Primero, cualquier conflicto en el centro-sur de África es algo cuya importancia no repercute más allá de los efectos (a menudo devastadores) sobre las poblaciones vecinas. La indiferencia internacional resulta más fácil cuando no hay grandes intereses en juego. Segundo, la pérdida de claridad y significado de las fronteras regionales permite que los conflictos se extiendan fácilmente entre dos espacios. Tercero, por más injustas que hubiesen sido las anteriores reglas y normas de relaciones internacionales en África, la actual ausencia de las mismas permite la arbitrariedad absoluta; un buen ejemplo es la intervención militar de Zimbabue en el Congo. Cuarto, las estructuras estatales africanas han dejado de ser importantes y necesarias en el ámbito internacional, lo que lleva a un aumento de la conflictividad. Donde no hay Estado, no puede haber fronteras.

Factores internacionales en la región

Lo sugerido hasta el momento es que por varias razones la conflictividad en el centro-sur de África se extiende con rapidez y es, al mismo tiempo, cada vez menos importante fuera de África. Propongo ahora reflexionar brevemente sobre los intereses internacionales que se observan en la región.

La desvalorización estratégica de África como resultado del fin de la Guerra Fría tuvo como efecto, desde un punto de vista positivo, que disminuyera la importancia y el interés internacional por los conflictos locales. Por otro lado, sin embargo, también se ha producido una disminución considerable en las ayudas económicas para el continente africano. En cuanto al condicionamiento político, se pueden observar las siguientes consecuencias: las exigencias políticas ligadas a la concesión de ayuda económica antes obedecían, a simples reglas relacionadas con la posición de los países receptores en materia de guerra fría. Por ello, regímenes cleptocráticos como el de Mobutu en el Zaire siempre obtenían más préstamos del Banco Mundial y refinanciación de su deuda por parte de los Clubes de París y Londres, simplemente porque eran útiles en términos de guerra fría. Actualmente, las exigencias son mucho más estrictas en relación a todos los aspectos de la organización social y política de los países africanos. Por un lado, es positivo que se tengan en cuenta aspectos como el nivel de corrupción o el grado de democratización, cuando se lleva a cabo la cooperación al desarrollo; pero hay que convenir que la expresión “soberanía nacional” en este contexto es un eufemismo que nada tiene que ver con la realidad.

*La
indiferencia
internacional
resulta más
fácil cuando
no hay
grandes
intereses en
juego.*

La única superpotencia superviviente, Estados Unidos, tiene intereses en África, al igual que todos los demás, pero cuando se trata de hacer un inventario, la lista es lastimosamente corta. Se puede resumir en tres puntos:

- I) *Petróleo*, sobre todo en Nigeria y en Angola. Por consiguiente, la estabilidad en la región petrolífera de Angola es importante para Estados Unidos, como también lo es mantener buenas relaciones con el gobierno angoleño. Ahora bien, visto que casi toda la producción petrolífera angoleña ocurre *offshore*, es fácil garantizar la seguridad, con excepción de las zonas de Soyo y Cabinda. Por tanto, todo lo que ocurra en el resto de Angola apenas cuenta para la economía petrolífera.
- II) La *inserción* de los países africanos en una economía internacional abierta. En la actualidad, empresas estadounidenses tienen cerca de 3,5 billones de dólares invertidos en África. Además, Estados Unidos exporta hacia África cerca de 5 billones de dólares en bienes de servicios. Economistas estadounidenses calculan que cada billón de dólares de exportaciones equivale a 19.000 puestos de trabajo, y por tanto el comercio con África vale cerca de 100.000 puestos de trabajo en los Estados Unidos. Estas cifras no son desmesuradas pero tampoco irrelevantes. Así, podemos decir que la liberalización económica de África es un objetivo estratégico de Estados Unidos, pero la escasa infraestructura y el hecho de no haber mercados muy prometedores, significa que no se debe exagerar la importancia de este factor.
- III) Existe una lógica de *intervención humanitaria* en casos extremos que puede provocar la implicación estadounidense, si la CNN y otras grandes cadenas de información deciden tratar el asunto. La desastrosa intervención estadounidense en Somalia calmó los deseos de aliviar el sufrimiento ajeno, pero no hay que olvidar que en Estados Unidos existe una importante comunidad afro-americana, cuyos líderes se interesan por lo que ocurre en África. Esto es especialmente importante en el caso del actual gobierno, cuya política exterior está profundamente influida por una lógica electoralista interna. La conclusión que se puede sacar es que Estados Unidos tiene un interés genérico en evitar catástrofes a gran escala, especialmente si son muy visibles. A tal efecto ha comenzado a desarrollar una política de apoyo a las policías regionales, de manera destacada en Nigeria y en Suráfrica, aunque actualmente esta política está algo paralizada.

En resumen, se puede decir que desde la perspectiva geoestratégica estadounidense, el continente africano se ha desvalorizado enormemente. Quien quiera confirmar esta hipótesis, puede consultar cualquiera de los múltiples libros publicados en los últimos cuatro o cinco años sobre la política exterior estadounidense en la posguerra fría. Como ejemplo, en el índice de un libro de doscientas o trescientas páginas, apenas hay dos o tres referencias a África.

En cuanto a las demás potencias, Reino Unido posee una diplomacia eficiente y discreta, con alguna influencia puntual. Portugal, un cuarto de siglo después

de la independencia de sus colonias africanas, continúa en busca del punto adecuado para esta relación. Francia nunca fue muy influyente en los países no-francófonos, y su capacidad de intervención en África francófona salió mal parada a raíz de su desastrosa intervención en Ruanda en 1994. Además el gobierno de Jospin ya ha anunciado la intención de adoptar una política exterior menos intervencionista en África.

Finalmente, la Unión Europea que es el mayor donante, con diferencia y, por tanto, económicamente influyente, aunque su influencia política sea irrelevante. En otras palabras, África Austral está cada vez más dedicada a la búsqueda de la estabilidad política y militar regional.

Conclusión

La espiral de violencia que se está apoderando de todo el centro y sur de África tiene raíces profundas y complejas, y cualquier solución será a largo plazo, con el apoyo de donantes comprometidos con la restauración de un orden internacional. Dos interrogantes sin respuesta destacan en este momento: ¿cómo crear las condiciones de pacificación? ¿quién las financia? Respecto a la primera pregunta, tal vez sería útil ver de qué forma es posible utilizar las estructuras no-estatales surgidas con el fin de reorganizar los aparatos estatales, condición esencial para cualquier pacificación. Esto significaría un abordaje, lento desde luego, basado en las verdaderas preferencias y necesidades de los pueblos, y no en modelos de Estados inadecuados para las realidades locales. En cuanto a la segunda pregunta, lamentablemente, la solución tendrá que resultar de la lucha contra el velo de incomprensión e indiferencia que se ha abatido sobre el continente africano. Ambos desafíos son terriblemente difíciles.

Bibliografía

- Glynne Evans (1997): “Responding to Crises in the African Great Lakes”, *Adelphi Paper* 311, London: International Institute for Strategic Studies
- René Lemarchand (1998): “Genocide in the Great Lakes: Which Genocide? Whose Genocide?”, *African Studies Review*, vol. 41, nº 1, pp.3-16
- Georges Nzongola-Ntalaja (1998): “From Zaire to the Democratic Republic of Congo”, *Current African Issues*, nº 20, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet
- Peter Vale (1996): “Regional Security in Southern Africa”, *Alternatives*, vol. 21, nº 3, pp.363-391

INFORME DEL OBSERVATORIO DE CONFLICTOS DEL CIP

Sierra Leona

Introducción

El 6 de enero de 1999 fuerzas guerrilleras entraron en Freetown, capital de Sierra Leona, y tomaron algunos edificios oficiales. Su objetivo declarado fue el de liberar al líder del Frente de Unidad Revolucionaria, Foday Sankoh, encarcelado y condenado a muerte. Esta demostración de fuerza indica que el control del gobierno sobre las bandas armadas que dominan casi la mitad del país es cada vez más débil.

La guerra en Sierra Leona se desarrolla entre el gobierno del presidente Ahmad Tejan Kabbah, por un lado, y la alianza del Frente de Unidad Revolucionaria (FUR) y el Consejo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (AFRC) junto con diversas bandas armadas, por el otro.

El gobierno está apoyado por una fuerza constituida por soldados de Nigeria, Guinea y Ghana del Grupo de Seguimiento del Alto el Fuego de los Estados de la Comunidad Económica de África Occidental (ECOMOG).

Se trata de una guerra sumamente cruel, en la que los fines políticos están perdidos, las violaciones de los derechos humanos son masivas, y que incorpora en las filas de los contendientes a muchos niños soldados.

Esta guerra tiene características comunes con otras que se libran actualmente en el mundo en Estados frágiles, carentes de instituciones consolidadas.

Datos básicos

Sierra Leona tiene 4.700.000 habitantes que pertenecen a trece grupos étnicos básicos. Los dos con más peso demográfico son los Mende (34,6%) y los Temne (31,7%). El 25 por ciento de la población es musulmana sunnita y el 70 por ciento es creyente en tradiciones religiosas africanas. Pese a estas diferencias étnicas el nivel de enfrentamiento entre los grupos no es relevante.

La renta per capita en Sierra Leona es de 600 dólares anuales. La expectativa de vida es de menos de 40 años y el analfabetismo afecta al 25 por ciento de la población. El 66 por ciento carece de agua potable y sólo el 38 por ciento tiene acceso a servicios de sanidad.

Su población rural abarca el 63,8 por ciento de la población total. Esta ex-colonia británica alcanzó la independencia en 1961. Su actividad económica básica es la producción agrícola (arroz, patatas, cacahuetes, tomates, café) y la minería. Tiene yacimientos de bauxita, rutilo (dióxido de titanio), diamantes y oro. Tam-

bién exporta cacao y café. Sus principales socios comerciales son Japón, Estados Unidos, Holanda y Reino Unido, a los que compra; y Estados Unidos, Bélgica, Holanda y Alemania, a los que vende.

La explotación de diamantes ha estado controlada y protegida en los últimos años por organizaciones mercenarias internacionales como Executive Outcomes, de Suráfrica, que fue contratada en 1995 para cuidar la producción de diamantes, calculada en 5 millones de dólares semanales, en la región de Kono. En 1996 el gobierno usó parte de un préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI) para pagar a los mercenarios que amenazaban con marcharse si no recibían lo pactado.

Situación política

Ahmad Tejan Kabbah llegó al poder en las elecciones de 1996. El gobierno de Kabbah y el FUR alcanzaron un acuerdo de paz, pero éste se ha roto progresivamente desde entonces. En mayo de 1997 el comandante John Paul Koroma derrocó al presidente Kabbah con el apoyo del FUR. Ilegalizó los partidos políticos y suspendió la Constitución. El Consejo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (AFRC) se alió con el FUR para controlar el poder. El poder judicial fue desmantelado y muchos jueces huyeron al exilio.

En febrero de 1998 diez mil efectivos nigerianos de ECOMOG apoyados por guerrilleros Kamajors de Sierra Leona forzaron a la junta militar a abandonar el poder. Bandas armadas se dispersaron hacia el Norte y noroeste del país y desde ahí comenzaron a realizar actos terroristas. Recientemente han pasado a controlar la ciudad de Makeni. El FUR domina la parte oriental del país. Según fuentes de Naciones Unidas en el país, las bandas armadas —que suman alrededor de 5.000— tienen en su poder la mitad del territorio.

El gobierno de Kabbah organizó juicios contra prisioneros rebeldes y colaboradores, y ejecutó 24 sentencias de muerte en octubre de 1998. Actualmente hay alrededor de 2.000 presos esperando juicio.

Los rebeldes reciben apoyo del Frente Patriótico Nacional (NPFL), desde Liberia. A la vez, el presidente de Liberia, Charles Taylor, acusa a Nigeria y a Sierra Leona de querer derrocarlo. El FUR, liderado por Foday Sankoh, apoyó a Taylor mientras combatió por el poder en Liberia. Taylor desconfía de ECOMOG porque esta fuerza le impidió durante varios años tomar el poder en su país.

La guerra ha generado un movimiento de refugiados hacia Guinea y Liberia. Los conflictos armados en este país y Sierra Leona han creado alrededor de 700.000 refugiados y, según Acción Contra el Hambre, hay cerca de 1,5 millones de desplazados interiores en Sierra Leona.

Analistas regionales consideran que las fuerzas de ECOMOG precisan entre 5.000 a 7.000 efectivos más, e infraestructura militar que podrían proveer EE UU o Europa para poder controlar a la guerrillas y a los grupos armados. Para Nigeria no será fácil hacer este esfuerzo debido a la caída del precio del petróleo.

El gobierno de Ahmad Tejan Kabbah se apoya en las milicias irregulares denominadas Fuerzas de Defensa Civil (CDF) porque no cuenta con un ejército formalmente constituido. Fuentes gubernamentales se quejan de que el apoyo

occidental para desmovilizar guerrilleros y formar una fuerza armada renovada ha sido insuficiente.

En julio de 1998 el Consejo de Seguridad de la ONU creó la Misión de Observación de Naciones Unidas para Sierra Leona (UNIMSIL) con el fin de verificar la situación y apoyar a ECOMOG.

Terror y violaciones de derechos humanos

Una de las características de esta guerra es su grado de crueldad. El FUR está llevando a cabo desde hace años una campaña de terror basada en amputar miembros, dejar ciegos a las víctimas, cortar los labios, obligar a los hombres a violar a sus hijas y realizar asesinatos masivos. Diversas organizaciones de derechos humanos y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados han denunciado estas prácticas.

El FUR practica el terror para garantizar el apoyo de los campesinos, especialmente en alimentación, y lleva la situación al límite: o se le dan alimentos o destruyen las poblaciones, matan a las personas y acaban con las cosechas. También le interesa limpiar de población a zonas estratégicas.

Cortarles las manos a los campesinos es una práctica terrible que tiene el fin de aterrorizar a grupos de población, privarla de la posibilidad de subsistencia y cargar a su grupo social y al Estado con el peso. El terror provoca inestabilidad, desplazados y la deslegitimación del gobierno y de ECOMOG, ya que los campesinos sienten que nadie les protege.

En el Informe "*Sierra Leone-Sowing Terror: Atrocities Against Civilians*" (julio de 1998), Human Rights Watch denunció casos de mujeres y niños sometidos a abusos sexuales. El FUR y el AFRC secuestran niños y niñas que son obligados a combatir. Cuando las niñas alcanzan la madurez sirven como esclavas sexuales, al igual que las mujeres adultas prisioneras.

En julio pasado Naciones Unidas convocó una reunión en Nueva York para coordinar las actividades internacionales de ONG, Estados y organizaciones multilaterales para la reconstrucción de Sierra Leona, pero los resultados son hasta ahora muy limitados y casi inútiles debido a la imposibilidad de controlar la violencia, la falta de recursos y al extremo grado de recelo que existe entre la población, particularmente hacia todo plan de reconciliación con miembros del FUR/AFRC.

La Unión Europea, a través de su Agencia Humanitaria (ECHO), EE UU y Gran Bretaña son los principales donantes de ayuda humanitaria y desarrollo para Sierra Leona.

Características comunes de las guerras en Estados frágiles

Esta guerra tiene características comunes con otras que se libran actualmente en el mundo: se lleva a cabo en un Estado frágil, carente de instituciones consolidadas; la descolonización se realizó de forma demasiado rápida y debido a la falta de solidez institucional una élite corrupta ha ocupado el poder y diversos escalones del Estado durante las últimas décadas. La infraestructura productiva está

destruida; el Estado no tiene el monopolio de la fuerza, hay una dispersión de la violencia entre diferentes actores armados y existe una subcontratación del uso de la fuerza (incluyendo el uso de mercenarios extranjeros).

Se producen masivas violaciones de los derechos humanos; se usa la violencia como forma de terror con formas cada vez más brutales; el conflicto armado repercute de forma masiva sobre la población civil; hay desplazados interiores y refugiados que se alojan en campos en los que no hay infraestructura ni protección. Estos campos de refugiados son controlados por milicias y sirven como centros irregulares de reclutamiento; es un conflicto local con fuertes vínculos regionales; las fronteras son porosas y las armas –especialmente ligeras– fluyen a través de ellas sin control; la ayuda humanitaria es usada como un arma de guerra.

Recomendaciones

Es urgente que:

- el gobierno de Sierra Leona reciba más ayuda internacional, coordinada y verificada, para entrenar y formar a sus fuerzas armadas regulares, y para la reinserción de ex-guerrilleros;
- se fortalezcan los programas de la ONU para Sierra Leona;
- se ofrezca un programa de asistencia militar y de observadores a ECOMOG para garantizar que la actuación de las fuerzas armadas de Nigeria y otros países respete los derechos humanos;
- la comunidad internacional organice asistencia jurídica para reforzar el sistema judicial del país;
- se coopere con el gobierno para fortalecer sus instituciones democráticas;
- se apoye económicamente y se ofrezca protección a las ONG que actúan en el país;
- se pongan en marcha programas especiales de rehabilitación para los niños soldados y las niñas esclavas.

Cronología

1961: Declaración de independencia ante Gran Bretaña.

1962: El Partido Popular de Sierra Leona triunfa en las elecciones y comienza un sistema clientelista y corrupto.

1967: Las elecciones para el Congreso Popular marcan la permanencia en el poder del partido único durante 25 años.

1997: Después de diversas revueltas militares, Valentine Strasser controla el poder gracias a un golpe militar.

1996 (enero): Strasser es derrocado por Juluis Maada Bio.

1996 (febrero): Ahamad Tejan Kabbah es elegido presidente.

1997 (mayo): Kabbah es derrocado por un golpe militar.

1998 (marzo): ECOMOG restaura a Kabbah en el poder.

1998 (julio): Conferencia internacional en la ONU para la reconstrucción de Sierra Leona

1998 (diciembre): Recrudece la guerra.

Fuentes:

Brittanica World Data, AlertNet/Reuters, *Financial Times*, *International Herald Tribune*, *New York Times*, *The Guardian Weekly*, *The Economist*, International Crisis Group (Londres), *El País*, *El Mundo*, *Human Rights Watch World Report 1999* (Nueva York, 1998); Pascal Lefort y Jonathan Littell, "Alimentos y terror en Sierra Leona", en *Geopolítica del Hambre, Informe 1998-1999 de Acción Contra el Hambre* (Madrid, 1998).

Centro de Investigación para la Paz (CIP)
Fundación Hogar del Empleado

Puede ser reproducido gratuitamente. Debe citarse la fuente: Centro de Investigación para la Paz (CIP), Madrid, y debe enviarse una copia o una comunicación de su utilización.

Enero de 1999

Copyright: CIP/Fundación Hogar del Empleado

JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE

La polémica sobre los misiles en Chipre

En este artículo se ofrece un detallado análisis acerca del llamado “problema nacional” de Chipre, fuente de grandes tensiones diplomáticas y militares en las que no sólo aparecen involucrados los obvios contrincantes del contencioso (Turquía y Grecia), sino también Rusia, EE UU y la Unión Europea. La argumentación que presenta el autor gira alrededor de la reciente renuncia del gobierno grecochipriota a comprar unos misiles rusos. Se analizan las causas de tal decisión y se vislumbran algunos de sus posibles efectos para la estabilidad de la región, así como el papel que los diferentes actores deberían desempeñar para alcanzar una paz estable y duradera.

Jesús A. Núñez Villaverde es profesor en la Universidad Autónoma de Madrid, experto en cuestiones sobre el Mediterráneo.

El pasado 29 de diciembre de 1998 el gobierno grecochipriota decidió renunciar a la compra de unos 40 misiles rusos S-300. En primera instancia, podría parecer que esta decisión haya servido para desbloquear la situación y mejorar las posibilidades de solución del denominado problema nacional.¹ En realidad, apenas se puede constatar un alivio temporal de la tensión que se había ido generando desde el anuncio de la compra, en enero de 1997.

La renuncia, que fue anunciada tras consultar con Atenas, ya ha tenido un coste político interno, dado que fue el resultado de una decisión no unánime del Consejo Nacional, que agrupa a todos los partidos políticos de la parte grecochipriota de la isla, y ha afectado directamente a la coalición gubernamental, con la dimisión de dos ministros del partido socialista EDEK.

Por otra parte, el presidente Glafcos Clerides no ha podido presentar ningún argumento convincente en el que apoyar su cambio de postura, más allá del que a partir de ahora la comunidad internacional redoblará sus esfuerzos para encontrar

¹ Un análisis de la evolución del contencioso puede verse en Ricardo Angoso, “Chipre, un conflicto sin resolver en el Mediterráneo Oriental”, en *Anuario del CIP 1997*, Ed. Icaria, Barcelona, 1997, pp.205-225.

Desde el punto de vista militar el despliegue no habría supuesto un cambio en la relación de fuerzas, en contra de lo que Turquía ha pretendido transmitir.

una solución definitiva al contencioso. Hay que recordar que desde el anuncio de compra, y probablemente como resultado de las presiones externas, Clerides había ido ofreciendo sucesivas posibilidades a Rauf Denktash, líder de la comunidad turcochipriota, para frenar la escalada que representaban los S-300. En concreto, ha insistido reiteradamente en que cualquier avance en el proceso de desmilitarización de la isla, en un marco de creación de medidas de confianza entre las partes, o el desbloqueo de las negociaciones paralizadas desde el verano de 1997, serían motivos suficientes para la renuncia. El hecho de que ésta se haya producido finalmente sin que Denktash haya tenido que modificar ninguna de sus posiciones, ofrece una lectura poco beneficiosa para los dirigentes grecochipriotas.

Tampoco contribuye a facilitar las cosas la idea, presentada a última hora, de que los misiles sean desplegados en la isla griega de Creta. Turquía ya se ha apresurado a manifestar su rechazo, alegando que este supuesto despliegue incrementaría la tensión en otro de los frentes de crisis casi permanentes en el escenario greco-turco, como es el Mar Egeo. Con esta propuesta puede estar gestándose una nueva crisis, que probablemente obligaría a otra renuncia difícilmente presentable ante la opinión pública, por motivos diversos, entre los que confluyen el intento de evitar un mayor deterioro de la imagen de Clerides y la necesidad de respetar el contrato firmado con Rusia.

Aunque las cifras publicadas varían enormemente (desde los 600 millones de dólares que se manejaban inicialmente hasta los 200 actuales, a razón de cinco millones por misil) es evidente que, dada la situación de la economía rusa, Moscú pretende obtener algún beneficio de esta situación. Se trata de un beneficio que va más allá del estrictamente económico. En efecto, se trata de un intento por retornar de alguna forma al Mediterráneo, mientras que con ello se envía una señal a Turquía, con quien no siempre existe un entendimiento en las regiones del Asia Central, y a la OTAN, ante su inminente ampliación hacia el Este. Todavía podría añadirse el interés de Moscú por disponer de una antena en Chipre desde la que poder controlar mejor las actividades de inteligencia en la región y los numerosos flujos financieros originados por actividades no siempre legales que escapan, a través de la isla, del mercado nacional.

Desde el punto de vista militar el despliegue no habría supuesto un cambio en la relación de fuerzas, en contra de lo que Turquía ha pretendido transmitir. La superioridad turca es incuestionable, ya no sólo por los cerca de 35.000 efectivos presentes en la parte norte de la isla, equipados con 290 carros de combate norteamericanos M-48, a los que se añaden los 4.500 de la no reconocida República Turca del Norte de Chipre (RTNC), sino también por la capacidad para desplegar sobre la zona hasta 180 cazas que se encuentran en territorio turco a cinco minutos de vuelo y por la posibilidad de uso del aeródromo ilegal de Gecitkale (Lefkoniko) y de los puertos marítimos del norte de la isla, frecuentados por buques de la armada turca.² Por si todavía fuera necesario transmitir más claramente el nivel de

² Aunque el gobierno turco no se ha preocupado de confirmarlo o desmentirlo, la prensa turca (*Kıbrıs*, enero de 1998) ha anunciado que, para compensar la apertura de la base de Pafos, existen planes para crear dos nuevas bases navales en el Este y Oeste de la RTNC y para transformar un pequeño aeródromo en una base aérea, al Este de Famagusta.

compromiso existente, pocos días después del anuncio de la compra de los S-300 (el 20 de enero de 1997), se produjo una declaración conjunta, firmada por el presidente turco, Suleyman Demirel, y por Denktash, que fue seguida por otra del 20 de julio, en la que se afirmaba explícitamente que cualquier ataque a la RTNC sería considerado un ataque a Turquía.³

Es a partir de esa situación de inferioridad cuando la República de Chipre, con Clerides a la cabeza desde 1993, se embarcó en un ambicioso programa de modernización, más bien de rearme, para el periodo 1997-2001. La compra de los misiles no es, por tanto, más que uno de los elementos de ese programa, cuyo importe total se eleva a 3.500 millones de dólares. Con él se pretende no solamente cerrar la brecha existente en términos de capacidad militar (la Guardia Nacional sólo tiene 10.000 efectivos equipados con 102 carros franceses AMX-30 y 41 carros rusos T-80), sino, sobre todo, forzar a las autoridades turcochipriotas a entrar en una senda de desarme global que lleve incluso a la desmilitarización total de la isla, tal y como propuso ya Clerides desde el inicio de su mandato. Esta opción armamentística, que puede fácilmente provocar efectos opuestos a los deseados, se ha visto acompañada por la aplicación de la Doctrina de Defensa Conjunta, establecida con Grecia en marzo de 1994, en virtud de la cual se han desarrollado diversos ejercicios militares en la parte sur de la isla. Además, desde marzo de 1998, ha entrado en funcionamiento la base aérea de Pafos, en la que está previsto que operen los aviones militares griegos.

Teniendo en cuenta los antecedentes de tensiones entre Grecia y Turquía, es inmediato concluir que esta situación, con o sin los misiles rusos, incrementa las posibilidades de nuevas crisis en el horizonte próximo. Es en este nivel de confrontación greco-turco en el que hay que situar el intercambio de amenazas entre Atenas y Ankara de recurrir a la fuerza, si finalmente se realizaba el despliegue. Para Turquía, con los misiles, que tienen un alcance de 150 kilómetros, el territorio continental estaría bajo su radio de acción (su configuración original tierra-aire podría modificarse), con la posibilidad de que se vea afectado el importante puerto marítimo de Mersin, punto de llegada del oleoducto que viene desde Irak y de otro previsto desde el Cáucaso. Pero de manera más inmediata, el despliegue supondría que el potente radar con el que van equipados estos sistemas de armas, facilitaría a los grecochipriotas una valiosa información militar de la que sin duda alguna se beneficiaría directamente Grecia.

Por lo tanto, considerando al menos los factores mencionados hasta aquí (dado que no se ha producido ningún anuncio de avance en los temas pendientes de resolución desde la partición de hecho de la isla en 1974, y que Denktash no ha necesitado manifestarse en absoluto), hay que concluir que la renuncia a los misiles es consecuencia directa de las presiones exteriores sobre los actores principales de este proyecto: Glafcos Clerides y Rusia.

En esta labor de persuasión han confluído diversas instancias, aunque no todas con el mismo nivel de eficacia. A diferencia de lo que ocurre con el conflicto balcánico, la Alianza Atlántica se enfrenta aquí con una crisis interna (en ningún

³ Joint Statement by the Republic of Turkey and the Turkish Republic of Northern Cyprus, *Perceptions*, Vol. II, No. 3, Septiembre/Noviembre de 1997, pp.195-198.

sentido puede ser considerada “fuera de área”), y hasta ahora nunca ha demostrado estar a la altura de sus supuestas capacidades (basta recordar el desarrollo de la crisis de enero de 1996 en torno a los islotes de Ismia, en el Mar Egeo). No parece que en esta ocasión haya servido de mucho el acuerdo logrado en la pasada cumbre de Madrid (8 de julio de 1997), por el que Grecia y Turquía se comprometían a poner en marcha medidas de confianza que relajaran la tensión en la zona. Nada de lo acordado se había cumplido cuando, en junio del pasado año, aviones militares griegos y, posteriormente, turcos, llegaron a territorio de sus aliados en la isla, elevando peligrosamente la tensión, cuando ya se había anunciado por ambas partes la posibilidad del recurso a la fuerza. De la actuación de la Alianza sólo cabría destacar la propuesta de garantizar con sus medios la aplicación de una zona de exclusión aérea para aeronaves militares en el espacio aéreo de Chipre, en el caso de que se adoptara esta decisión en el marco de la ONU (de hecho ésta era otra de las posibilidades de ofrecía Clerides para renunciar a la compra).

Tampoco ha sido mucho más efectiva la presión ejercida por la ONU. Las negociaciones para encontrar una solución válida para las dos comunidades están bloqueadas desde los últimos encuentros al máximo nivel –celebrados en Estados Unidos y en Suiza, el verano de 1997–, que se saldaron, como en los intentos anteriores, sin ningún resultado positivo. No se percibe que exista actualmente alguna iniciativa en marcha, que trate de impulsar o sustituir el marco definido por el plan de paz elaborado en 1985.⁴ Todo parece indicar que el Secretario General no dispone ni de elementos de presión ni de estímulos suficientes para provocar un cambio radical en la actitud de los protagonistas directos del problema. Para restar todavía más protagonismo a la Organización, la percepción turcochipriota de la labor desarrollada por la UNFICYP⁵ es muy negativa, sobre todo, fundamentada en su actuación hasta la invasión turca: Por consiguiente, no es considerada como una garantía suficiente de seguridad para esta comunidad en un futuro marco de desmilitarización.

Mucho más efectiva ha sido la actividad realizada por la administración estadounidense, tanto en relación con el comprador y su aliado griego como con Rusia. En este último caso es preciso mencionar también el trabajo realizado por Turquía, con la oferta a Moscú de atractivos contratos para la venta de armas, que lógicamente sólo podrían llevarse a cabo si no se producía la venta de los misiles a Chipre. Las fuerzas armadas turcas ya disponen de material ruso (helicópteros

⁴ Plantea la creación de una federación bizonal y bicomunal, con un presidente grecochipriota y un vicepresidente turcochipriota. El Consejo de Ministros tendría diez miembros, en una relación favorable a la comunidad grecochipriota de siete a tres. Por su parte, la cámara alta tendría una representación estrictamente paritaria, mientras que la cámara baja respondería a la misma relación de siete a tres favorable a la mayoría étnica de la isla.

⁵ Establecida en marzo de 1964, cuenta aproximadamente con 1.300 efectivos desplegados a lo largo de los 180 km. de la “Línea Verde”. Su presupuesto para 1998 era de 45 millones de dólares, de los que un tercio es cubierto por el gobierno grecochipriota, mientras que Grecia contribuye con otros siete. A fecha de junio de 1998 el coste total de la operación, desde su inicio, se elevaba a 314 millones de dólares.

Mi-17 y vehículos de combate BTR-80) y existe gran interés por utilizar las posibilidades que ofrece el acuerdo logrado en estas materias entre ambos países el 18 de mayo de 1998.⁶ Por su parte, desde Washington se han manejado diversas claves, que van desde el anuncio de venta en el plazo de dos años de 11 y 14 fragatas para las armadas griega y turca respectivamente –tratando de asegurar el equilibrio regional de fuerzas–, hasta la implicación personal del presidente Clinton, cuando en junio de 1998 trató de convencer al primer ministro griego, Costas Simitis, de que levantara el veto que ejerce en Bruselas contra Turquía, a cambio de utilizar sus buenos oficios para lograr que Ankara cambiara su actitud en el tema chipriota; sin olvidar los contactos realizados en la primavera pasada por el mediador Richard Holbrooke, que no pudo repetir en esta ocasión sus éxitos de la crisis balcánica. No menor habrá sido la presión sobre Rusia (que aceptó el contrato después de haber sido rechazado por EE UU y algunos países comunitarios) usando, en este caso, argumentos económicos en un momento en el que Moscú necesita imperiosamente la ayuda exterior, fundamentalmente del FMI, para evitar el colapso de su economía nacional.

De mucha menor entidad ha sido la actuación de la Unión Europea en ese esfuerzo colectivo de persuasión para resolver la crisis de los misiles, aunque eso no quiere decir que a título individual no se hayan producido acciones de países como Gran Bretaña. Sin embargo, cuando se hace referencia a la solución del problema nacional, Bruselas aparece como el actor externo mejor situado para producir resultados sólidos. Consecuencia de los límites que impone su proceso de toma de decisiones en política exterior, y de los errores cometidos en la gestión del tema chipriota, desde que aceptó la solicitud de ingreso formulada el 3 de julio de 1990 por el gobierno de Clerides, Bruselas no ha logrado superar eficazmente la presión que Grecia ejerce permanentemente sobre Turquía, y, como derivación inmediata, sobre Chipre. Así puede entenderse el inicio, el pasado 31 de marzo de 1998, de las negociaciones de acceso con la delegación grecochipriota.

Sin embargo, sigue siendo válido que, tal como afirmó el ministro francés de exteriores unos días antes, “no es deseable ni realista que Chipre ingrese sin haber resuelto el problema”. En ese sentido se debe orientar la acción comunitaria, tratando de movilizar a las dos partes en una misma dirección, resaltando los beneficios mutuos de una resolución pacífica del contencioso. No hace falta convencer de ellos a Grecia y a los grecochipriotas, puesto que los primeros saben que aumentará su margen de maniobra en los pasillos comunitarios, mientras que los segundos pretenden no sólo lograr beneficios económicos y financieros inmediatos sino, además, obtener una garantía adicional para su seguridad frente a cualquier hipotética amenaza. Más difícil es, por el contrario, que tanto Turquía como los turcochipriotas vean las cosas de la misma manera. Ankara sufre continuos sinsabores en sus relaciones con Bruselas y Denktash percibe que la actuación comunitaria está definitivamente inclinada hacia las posturas del gobierno de Clerides.

*Bruselas
aparece como
el actor
externo mejor
situado para
producir
resultados
sólidos.*

⁶ En medios periodísticos turcos se hace referencia a la existencia de un contrato para la adquisición de 145 helicópteros de ataque, por un total de 3500 millones de dólares, y de otro, por un importe de 4500, para incorporar una nueva generación de carros de combate.

En estas circunstancias, resulta tentador para ambos tratar de dar la espalda a la realidad y acentuar el proceso de *taksim* (separación), llegando a la integración de la RTNC en la patria turca. Sin embargo, los condicionantes económicos apuntan en dirección contraria. La Unión Europea es la alternativa más clara para elevar el nivel de vida y desarrollo de la comunidad turcochipriota (un tercio del que disfruta el sur de la isla) y la solución del problema supondría un alivio considerable en las débiles arcas turcas (se estima que Ankara dedica de 510 a 540 millones de dólares anuales al sostenimiento del esfuerzo militar en la RTNC).

Por su parte, Turquía puede seguir utilizando el argumento de que, en virtud del artículo I del Acuerdo de Garantías de 1959 (por el que se concede la independencia a la isla), Chipre no podrá ser miembro de ninguna organización política o económica de la que no sean miembros los garantes (Gran Bretaña, Grecia y Turquía). Pero, al mismo tiempo, sabe que su intento de llegar a ser miembro de la Unión no podrá materializarse sin cambios en su actuación en el caso chipriota. Éstos deberían ser estímulos suficientes para provocar el cambio, pero no puede esperarse ni que la racionalidad económica se imponga automáticamente a otros factores también en juego (entre los que destaca el papel de los altos mandos militares turcos), ni que el proceso de las negociaciones de adhesión acabe provocando por sí mismo un cambio en actitudes tan arraigadas. Es precisa una disposición más activa por parte de Bruselas, pero ¿estará la Unión Europea a la altura de esta tarea?

Medios y conflictos

El papel del corresponsal de guerra

87

JONATHAN STEELE

El papel del corresponsal de guerra

El texto que publicamos es la traducción de una conferencia pronunciada en el marco del seminario "El Periodismo y los Conflictos Armados", organizado por el CIP-FUHEM, en Madrid, los días 16 y 17 de noviembre de 1998. Steele analiza la relación entre la práctica periodística, la política y la guerra, así como también relata algunas experiencias personales vividas durante la cobertura que realizó para The Guardian de los recientes conflictos armados en la región de Kosovo. La conferencia constituye una buena base para reflexionar acerca de la ética del periodismo, en especial en situaciones de guerra: si la guerra es un fenómeno político, informar sobre la guerra es ser un corresponsal político en otro contexto.

Uno de los resultados del aumento del poder de la televisión en el mundo moderno es el constante acceso que tenemos a la guerra. La guerra está en todos los salones. Apenas hay un boletín informativo que no contenga una noticia de guerra en algún lugar del mundo. Vemos armas, disparos, víctimas, refugiados, pero, como ocurre frecuentemente con lo que la televisión nos muestra, sólo se trata de un componente más de la realidad. Durante mi carrera en *The Guardian*, he trabajado en la cobertura de noticias de diferentes guerras. A menudo he tenido oportunidad de trabajar con reporteros de televisión, normalmente contando con que tenía que compartir sus coches blindados o, en caso de emergencia, pedirles sus teléfonos satélite. Como compañeros de trabajo, han estado dispuestos a colaborar y son gente interesante. Sin embargo, en general, mi trabajo como corresponsal de prensa me ha llevado a conocer los acontecimientos de un modo bastante diferente respecto al de los reporteros de televisión, y a veces incluso de un modo opuesto al de éstos. La cámara no miente, pero distorsiona y simplifica. También omite. Por tanto, parte de mi charla será necesariamente una crítica a la televisión. Vamos a ello...

Jonathan Steele es subdirector de redacción del periódico *The Guardian*. Tiene una larga trayectoria como corresponsal de internacional y de guerra (Angola, Afganistán, El Salvador, Nicaragua, Kosovo, etc.).

Traducción:
Ángela Sobrino
López

La guerra no es un desastre natural. Es una obra humana.

Uno: la guerra mantiene una relación con la política.

El estratega alemán von Clausewitz fue el primero en decir que la guerra es la prolongación de la política por otros medios. Basándonos en esta idea, yo definiría el trabajo del corresponsal de guerra como la continuación de la información política en otro contexto.

No me disculpo por enfatizar la palabra “político/a”, por atrevido que suene. En las pantallas de nuestros televisores vemos la guerra como dolor, tragedia, sufrimiento, como un drama humano, y por supuesto la guerra es todas esas cosas, pero también lo es un desastre natural como el Huracán Mitch, que causó la muerte de al menos 12.000 personas en América Central hace dos semanas, o la inundación que dejó a millones de personas sin hogar en Bangladesh, hace dos meses.

La guerra no es un desastre natural. Es una obra humana. Las guerras no ocurren porque sí. Se dan por causas políticas, y se llevan a cabo por objetivos políticos. Un corresponsal de guerra debe informar de la tragedia de la guerra, pero también tiene que explicar el por qué de la guerra. ¿Quién la empezó?, ¿por qué empezó?, ¿cuenta con apoyo popular? Si la paz se lograra, ¿hay bases reales para alcanzar un acuerdo político?

Todas estas preguntas pueden parecer muy obvias, pero si un corresponsal de guerra no está acostumbrado a confrontarse con ellas, corre fácilmente el riesgo de informar sobre la guerra como si ésta fuese una explosión irracional de locura. Incluso gente considerada “inteligente”, con demasiada frecuencia cae en la trampa de ver la guerra como una especie de locura. Un número sorprendente de políticos europeos y estadounidenses parece olvidar que la guerra está unida a la política.

¿Con cuánta frecuencia oímos a los ministros de Occidente describir el conflicto de los Balcanes como el resultado de “viejos odios”? Otra cita favorita, repetida constantemente, es la que dice que llevan siglos matándose. Pues bien, la vida es mucho más complicada que todo eso, y un corresponsal tiene la obligación de recordarlo a la gente.

Dos: en la mayoría de las guerras no hay un frente

La imagen de la guerra convencional, en la que hay una clara primera línea de combate ocupada por hombres en trincheras, se debe en gran parte a la Primera Guerra Mundial. Las imágenes de las guerras actuales, en las que el cámara está lo más cerca posible de los tanques o de las piezas de artillería mientras disparan, o en las que filman tropas en barricadas o en trincheras, tienden a reproducir este modelo. En realidad, la mayoría de las guerras de los últimos 30 ó 40 años no han tenido un frente claramente definido. La guerra es móvil y esporádica. Porciones de territorio son ocupadas por uno u otro bando, y la configuración de estos territorios cambia constantemente. En algunos casos, los territorios no están ocupados por ninguna de las dos partes, y la guerra se desplaza de un lado a otro. Recordad la famosa descripción de la guerra de Vietnam, donde los pueblos eran del Ejército de la República de Vietnam durante el día, y del Vietcong por la noche.

Tres: la mayoría de las guerras modernas llaman la atención por sus combates limitados

Gracias a la información televisiva, fácilmente se tiene la impresión de que en la guerra hay enfrentamientos constantes. Los directivos de los estudios de televisión quieren mostrar acción. Quieren imágenes de disparos, de tanques en movimiento, y rebeldes agazapados contra las paredes. A ser posible, quieren que haya fuego cruzado, pero en cualquier guerra de guerrillas la actividad militar es relativamente pequeña. Apenas hay combates, en el sentido de dos partes disparándose y una de ellas retrocediendo. Normalmente, las guerrillas montan emboscadas o atacan, de noche, una posición determinada, como una comisaría de policía, o un puesto militar, y luego desaparecen. Al día siguiente, las tropas del gobierno pueden no hacer nada, o bien barrer los pueblos sospechosos de dar cobijo a la guerrilla. O van por pueblos que quizás no hayan albergado a ninguna guerrilla, pero igualmente se vengan.

Permitidme ilustrar estos tres puntos, con una historia que viví en Kosovo este año.

A comienzos de junio, nuestras pantallas de televisión estaban llenas de imágenes de refugiados de Kosovo. Cientos de ellos se arrastraban para subir una montaña en el oeste de Kosovo y escapar por la frontera hacia Albania. Mujeres embarazadas, personas mayores y montones de niños iban caminando con dificultad, hacia la seguridad albanesa, donde docenas de cadenas de televisión los filmaban a su arribo. Los reporteros intentaban llegar a los pueblos del oeste de Kosovo, desde donde venían los refugiados, pero les era impedido por las barricadas de la policía serbia. Toda el área estaba cortada. Cuando casi una semana después los serbios comenzaron su ofensiva, ni un periodista consiguió entrar.

El área afectada estaba a unos diez kilómetros de la segunda ciudad más grande de Kosovo, la ciudad de Pec. Recordé que había una red ferroviaria desde Pristina a Pec, y descubrí que había un tren que circulaba dos veces al día. Así pues, al día siguiente de mi llegada a Kosovo procedente de Londres cogí un taxi a las seis de la mañana hacia la primera estación que estuviese en el recorrido de Pristina. Era consciente de que podría haber policía en la estación principal, que probablemente me identificaría como forastero y evitaría que entrase, por lo tanto tenía mas sentido llegar hasta la siguiente parada, en un pueblo pequeño. Estaba seguro, allí no había policía y podía entrar sin ninguna dificultad. Una vez en el tren no tuve problemas. Todos eran albaneses. Rápidamente adivinaron que era periodista y simplemente me preguntaron: "¿Decan"? Decan era el epicentro de la ofensiva serbia; supusieron, y estaban en ello en lo cierto, que allí era adónde estaba intentando ir.

Para ser breve: un joven que iba en el tren y que hablaba un inglés excelente se ofreció a guiarme parte del camino. Nos mezclamos entre la muchedumbre en la estación de Pec y nos dirigimos a una "casa segura" en la ciudad, donde grupos de voluntarios llevaban medicinas para los heridos del pueblo. Hicimos una parte del viaje en carro (tirado por caballos), y parte a pie, por caminos polvorientos y a campo traviesa.

*Gracias a la
información
televisiva,
fácilmente se
tiene la
impresión de
que en la
guerra hay
enfrentamien-
tos constan-
tes.*

No quiero aburriros ahora con detalles, pero permitidme hacer un rápido resumen de lo que descubrí y como se relaciona esto con los tres primeros puntos de mi relato de hoy. Por supuesto, no es una historia que la televisión podría haber hecho tan fácilmente como un reportero de prensa. Probablemente, un equipo de televisión hubiera sido demasiado llamativo para no ser descubierto.

Mientras viajaba por los pueblos cercanos a Decan descubrí que estaban llenos de refugiados. En el granero de una granja había 300 personas escondidas. Un pueblo con una población de 900 habitantes, ahora tenía 7.000 bocas extra que alimentar. Era obvio que la versión según la cual la población albanesa del oeste de Kosovo estaba huyendo hacia Albania no era cierta. Por cada persona que se iba a Albania, otras tres o cuatro se quedaban en Kosovo, refugiándose en pueblos que todavía no habían sido destruidos. Al hablar con ellos pronto descubrí el por qué. Se negaban a que hubiese una "limpieza étnica", dijeron. No iban a permitir que los serbios les echaran.

Por tanto, si recordáis el punto uno, el que decía que la guerra es cosa de política, observaréis que es un punto importante. La historia no consiste solamente en el drama humano de refugiados que van de un lado para otro. La historia tiene que ver con un determinado esfuerzo político de una mayoría de gente para evitar la "limpieza étnica".

En algunos pueblos vi a campesinos que cavaban trincheras y construían rudimentarias barricadas al lado de los caminos. Debo haber visto al menos a cien hombres armados, en distintos lugares, en los dos días que pasé en aquella zona, y ni uno llevaba el uniforme de camuflaje con el que más tarde se asoció al Ejército de Liberación de Kosovo, el ELK. Sólo eran campesinos que habían cogido sus rifles de caza y en algunas ocasiones Kalashnikovs de debajo de la cama, para defender sus pueblos. Fue el primer indicio de que un levantamiento nacional contra los serbios había comenzado, y que el movimiento para la independencia estaba convirtiéndose en facción armada.

Mi viaje de dos días también arrojó importantes evidencias de los puntos dos y tres: que la guerra es móvil y esporádica, y que generalmente hay poco combate real. Al hablar con los refugiados que procedían de diferentes pueblos comenzó a aparecer un denominador común. Los testigos describían como los serbios atacaban a un pueblo con artillería y armas pesadas sin haberles hecho ninguna advertencia previa. Después de uno o dos días, cuando ya la gente había huido, iban al pueblo y lo saqueaban, llevándose muebles, alfombras, televisores, joyas. Después incendiaban las casas. No se luchaba. Se trataba de un ataque perpetrado por una de las partes, seguido por saqueos e incendios. Esto me lleva al punto cuatro.

Cuatro: la estrategia es normalmente invisible; las tácticas no lo son

No podíamos estar seguros de lo que el presidente Slobodan Milosevic planeaba con este tipo de ataques, saqueos e incendios. ¿Creía realmente que de esta manera podría echar a todos los albaneses de Kosovo? ¿Estaba intentando intimidarles con la esperanza de que abandonarann sus aspiraciones de independencia? ¿Estaba planeando dividir Kosovo así como lo había hecho con Bosnia?

Nada de esto era obvio, ni había forma de averiguarlo a menos de tener excelentes fuentes en Belgrado. Pero sí estaba claro que las tácticas de Milosevic implicaban un excesivo uso de la fuerza y no tenían ninguna justificación militar. Verdaderamente rozaban con los crímenes de guerra, puesto que la destrucción sin sentido de casas de civiles como forma de castigo colectivo es un crimen de guerra.

Cinco: cuidado con las falsas equivalencias

Para luchar son necesarias dos partes, y es fácil caer en la trampa de ponerlas en un mismo nivel. En el caso de Kosovo, las dos partes eran el ELK y la policía serbia. Las autoridades serbias, por supuesto, trataron de exagerar el papel del ELK, aunque los serbios naturalmente afirmaban que tenían toda la legitimidad. Ningún gobierno puede permitir la presencia de terrorismo en su propio territorio. Los serbios insistían en afirmar que sus acciones en Kosovo tenían por fin simplemente la eliminación del terrorismo.

Para los periodistas esto suponía un gran reto, como ocurre con cualquier guerra de guerrillas. ¿Son los rebeldes terroristas? ¿Cuentan con un amplio respaldo popular? Y, en relación con el cuarto punto, ¿cuáles son sus tácticas? En el caso del ELK, estaba claro que algunas de sus tácticas equivalían a terrorismo. A menudo secuestraban a ciudadanos serbios y, en algunos casos, les mataban. También era evidente que el ELK había perpetrado algunas acciones de limpieza étnica. Ciudadanos serbios contaron cómo fueron sacados de sus pueblos y atacados sin haber hecho nada para provocarlo.

Por otro lado, también estaba claro que la mayor parte de las actividades del ELK eran defensivas. Las fuerzas del ELK estaban formadas principalmente por albaneses locales que tomaban las armas para proteger a sus familias y sus casas. Puesto que los ataques serbios continuaron durante la primavera, un número cada vez mayor de jóvenes albaneses que habían estado trabajando en Suiza y Alemania comenzaron a volver a Kosovo para unirse a la lucha.

También se puso de manifiesto que el ELK tenía un gran apoyo en Pristina entre profesionales de clase media, quienes previamente habían apoyado las políticas de paz de Ibrahim Rugova, el líder del partido político más grande de Kosovo. Lo más fascinante era que no veían ninguna contradicción en ello. Se podía respetar a Rugova como líder titular de Kosovo, pero aún así creer que la lucha armada era la única forma de avanzar. En otras palabras, las masivas ofensivas serbias habían convertido al ELK en un movimiento popular.

Seis: recordar las complicaciones/complejidades

Un corresponsal de guerra se enfrenta a dos grandes peligros. El primero es el cinismo. Cuando se ve la crueldad, la degeneración y la tendencia, de las partes a deshumanizar al enemigo, es muy fácil ser escéptico, como observador no implicado. Sin embargo, no hay nada peor para un periodista que el escepticismo. Empaña el sentido de la curiosidad, porque se piensa que todo se puede predecir. Mina la energía y hace perder el interés por intentar entender lo que está ocurriendo.

*Las fuerzas
del ELK
estaban
formadas
principalmente por
albaneses
locales que
tomaban las
armas para
proteger a sus
familias y sus
casas.*

Recientemente ha habido en Inglaterra un debate acerca de la ética del periodismo, entre lo que se denomina periodismo imparcial y el periodismo de compromiso.

El segundo peligro es que uno empieza a posicionarse. Si se empieza a pensar que una de las partes son los buenos y que la otra son los malos, entonces, se pierde la agudeza que este trabajo requiere. No quiero decir que no se deba tener puntos de vista políticos propios, o que no se piense que los objetivos de una de las partes merecen más apoyo que los de la otra. Pero no se debe permitir que esto impregne tanto el trabajo de manera que ya no se informe debidamente de los errores y crímenes, simplemente porque uno ha decidido que está “de un lado”. En otras palabras: no se debe tomar partido.

Recientemente ha habido en Inglaterra un debate acerca de la ética del periodismo, entre lo que se denomina periodismo imparcial y el periodismo de compromiso. ¿Deberían los periodistas permanecer distantes, o deberían tomar partido?. En mi opinión, este debate es muy artificial. Por supuesto que los periodistas tienen que mantenerse fríos, y ser tan precisos y objetivos como puedan. Pero eso no evita que se sepa la diferencia entre lo correcto y lo incorrecto, o entre la justicia y la injusticia, comprometerse con los valores de la decencia y la justicia.

Pero la guerra es siempre compleja. Para ilustrar este punto, permitidme que os presente un ejemplo de una experiencia que tuve en el pueblo de Mlecane, en Kosovo central, una mañana de junio. Llegué sin avisar, acompañado por un compañero de trabajo y un traductor. Había una furgoneta aparcada delante de una tienda en el centro del pueblo. El dependiente estaba cargando en ella todo lo que podía. Iba metiendo de todo: un congelador, paquetes de azúcar, refrescos, harina. Mientras él hacía esto, una señora mayor, vestida de negro, lloraba. “Mi hijo me abandona”, decía en serbio, al tiempo que la furgoneta se alejaba. Un hombre mayor, serbio, censuró la partida del dependiente. “Pánico, pánico”, murmuró. “Teníamos un acuerdo con los albaneses de que nadie se marcharía, y ahora lo están rompiendo”.

“Estamos asustados”, dijo un vecino albanés, un profesor de primaria. “Si todos los serbios se marchan, puede que la policía serbia ataque este lugar”. Al igual que muchísimos otros pueblos de Kosovo, también en Mlecane se había mantenido una mezcla étnica durante las tensiones de los meses anteriores. Había 70 serbios y 1600 albaneses, pero estábamos asistiendo a un tipo de limpieza étnica lenta, causada por el pánico y la desconfianza. En un sector del pueblo, aproximadamente a un kilómetro, había un puesto de control del ELK. Al otro lado, a unos dos kilómetros, un puesto de control de la policía serbia. Mlecane era una especie de tierra de nadie.

Los habitantes nos dijeron que el pánico comenzó cuando un grupo armado del ELK entró en el pueblo pensando que los serbios se habían marchado y que la policía serbia podría aprovecharse de esta ausencia para atacarlo. Molosav Staletic, el serbio mas viejo, se puso en contacto con Rrustem Gashi, su contraparte albanesa, para pedirle que sacase al ELK de allí. Poco después, dos serbios del pueblo que trabajaban como policías anunciaron que estaban planeando irse. Le dijeron al señor Gashi que el comandante del puesto de control les había ordenado que se fuesen. “¿Por qué? ¿Qué ocurre? ¿Os está molestando alguien?”, es lo que Gashi les preguntó a los agentes de policía: “¿Qué sabe su comandante, un hombre de Belgrado, sobre la situación aquí, en nuestro pueblecito?”.

El señor Gashi fue a consultar a los líderes políticos albaneses de la vecina ciudad de Malishevo. Ellos le dijeron que discutiera la situación con el resto de los serbios del pueblo. Le dijeron que le pidiese a la policía serbia que no fuese al pueblo. A cambio, los albaneses les garantizarían que el ELK tampoco entraría en el pueblo. Podía permanecer tal y como estaba, no harían nada. Durante unos días se mantuvo el acuerdo. Pero entonces observaron que las familias serbias que tenían niños pequeños se los estaban llevando. El dependiente serbio dijo que llevaba los niños al médico, pero volvía sin ellos. Fue el día antes de verle cargar les cosas de la tienda en la furgoneta y cerrar la puerta.

Otro albanés, Osman Gashi, el primo del hombre más viejo del pueblo, nos dijo que la confianza en los demás estaba desapareciendo. Si todos los serbios se iban, dijo y el ELK quería venir, el pueblo dejaría de ser tierra de nadie, pero él les daría su apoyo. “Nunca pensamos que seríamos la resistencia, pero ahora todos somos el ELK”, comentó.

Seis semanas después, volví a visitar Mlecane poco después de la ofensiva serbia de julio. La mitad de las casas estaban sin techo y destruidas. Ya nadie vivía allí. Era imposible saber lo que había pasado, pero se podía imaginar. Probablemente, al marcharse los serbios del pueblo, había venido el ELK. Más tarde, los serbios saquearon y quemaron el pueblo, convirtiendo a los albaneses en refugiados.

De este episodio se pueden sacar muchas lecciones, pero una de las más importantes es que el odio étnico no es en absoluto algo automático. La gente puede vivir junto a los otros, y de hecho normalmente lo hace. En muchos casos es la guerra la que crea la polarización étnica, no siempre es la polarización étnica la que crea la guerra. Mi último punto es el número siete.

Siete: no hay que tener miedo de cuestionar la sabiduría convencional

En lo que se refiere a Kosovo, para *The Guardian* esto significaba dos cosas. En primer lugar, nosotros no nos íbamos a dejar atrapar en la cuestión de ser el brazo propagandístico de la OTAN. Recordaré como el pasado octubre el enviado estadounidense, Richard Holbrooke, iba de Bruselas a Belgrado mientras la OTAN completaba sus preparativos militares para un posible ataque aéreo a Yugoslavia. Todos los días la OTAN presionaba un poco más, anunciando un posible despliegue de aviones o algún nuevo avance sobre el programa preparado. Mientras tanto, apenas se sabía algo de las conversaciones de Holbrooke. Esto creó un lógico desequilibrio, puesto que la OTAN proporcionaba un fácil acceso a los cámaras para filmar los preparativos militares mientras las conversaciones no producían nada interesante que ver. Se trató claramente de un ejercicio de propaganda masiva con el propósito de intimidar a los serbios.

Por supuesto que *The Guardian* informó sobre la concentración militar. No obstante, nos mantuvimos alerta a la estrategia política. No fue fácil, porque Richard Holbrooke no soltaba prenda. Gracias a nuestros contactos con políticos albaneses que se reunían con Holbrooke, pudimos hacernos una idea de lo que estaba pasando. Como resultado, *The Guardian* tuvo en exclusiva la noticia de que la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa iba a crear una

misión de observadores. Al mismo tiempo, otros periódicos británicos publicaban en portada más reportajes sobre las actividades militares. Nuestra primera edición del lunes, 12 de octubre, tenía como titular en la primera página "La OTAN cercana a un trato con Serbia". Veinte horas después el señor Holbrooke lo anunció.

El segundo caso en el que rompimos con la sabiduría convencional fue en las columnas de opinión de nuestro periódico. Según nuestra perspectiva, los políticos de Occidente se equivocaban al sostener que Kosovo no podría independizarse, sino que debía permanecer incorporado a Yugoslavia. Nuestro análisis, basado en un trabajo sobre el terreno, era que a los albaneses se les debía dar el derecho a la autodeterminación, y si el resultado era mayoritariamente favorable a la independencia deberíamos respetarlo. En tanto que Occidente insistía en mantener la integridad territorial de Yugoslavia, sería un aliado de Milosevic. Ya era hora de manifestar que Occidente reconociera que la crisis de Kosovo era parte de la lenta desintegración de Yugoslavia, iniciada en 1991. Occidente había aceptado la independencia de Eslovenia, Croacia, Bosnia y Macedonia. Ahora era el turno de Kosovo, y nosotros debíamos evitar que esto no se llevase a cabo.

Como periodista de campo, apoyé enérgicamente esta idea y contribuí a la formación de la política editorial de nuestro periódico. No me disculpo por eso. La gente dice a menudo que los corresponsales de guerra deberían limitarse a informar de los hechos y no meterse en política. No deberían involucrarse. Son tonterías, tal como ya he intentado argumentar. Los corresponsales de guerra tienen que ser cuidadosos, detallistas y pacientes a la hora de manifestar la complejidad de lo que ven. Pero no deberían olvidar, como dije al principio de esta charla, en relación con el estratega alemán von Clausewitz, que la guerra es una cuestión política, e informar sobre la guerra es ser un corresponsal político en otro contexto.

Crónica de no-proliferación

Crónica de no-proliferación y desarme nuclear

97

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Crónica de no-proliferación y desarme nuclear

El último trimestre de 1998 se cerró con la crisis iraquí en su punto más candente, tras la decisión de Estados Unidos, con el apoyo del Reino Unido, de iniciar una oleada de ataques que, bajo el nombre "Operación Zorro del Desierto", tenían como propósito poner fin al programa de fabricación de armas de destrucción masiva iraquí. No obstante, la forma en la que estos se llevaron a cabo, sin consultar previamente a Naciones Unidas, para no tener que someterse a la autorización de su Consejo de Seguridad en un caso concreto de uso de la fuerza armada, despertó infinidad de reacciones en contra. Desde el punto de vista de política interior estadounidense la principal crítica se centró en que el primer ataque con misiles Tomahawk se produjo el 17 de diciembre, justo 24 horas antes del inicio en la Cámara de Representantes estadounidense de la votación sobre la destitución del presidente Bill Clinton (impeachment). Además, los ataques lograron volver a dividir a los países aliados respecto a la idoneidad de los mismos. En Europa, aparte del Reino Unido, sólo España consideró que la acción armada era necesaria, mientras Francia y Alemania rechazaron los ataques de lleno por las graves consecuencias que produciría para la población y por no haber optado por agotar la vía diplomática, como en ocasiones anteriores.

El polémico informe Butler

El desencadenante del ataque de 17 de diciembre fue el informe presentado por el embajador australiano Richard Butler, el jefe de la Comisión Especial de Naciones Unidas (UNSCOM) en Irak, encargada de verificar la destrucción del programa de fabricación de armas de destrucción masiva. El informe señalaba la falta de cooperación del régimen iraquí a la hora de permitir el libre acceso de los inspectores de la UNSCOM a las instalaciones sospechosas de contener armas de destruc-

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

ción masiva, y en consecuencia el no cumplimiento de los acuerdos del 14 de noviembre que habían conseguido solucionar parcialmente, con el escepticismo de Estados Unidos, la tercera de las cuatro crisis en Irak de 1998. En concreto, la negativa iraquí de permitir el acceso de los inspectores a las sedes del Partido Baaz, en el poder, argumentando que en ellas no existía nada relativo a su trabajo, ocasionó la retirada de los inspectores de la UNSCOM.

Sin embargo, el hecho de que Butler decidiese unilateralmente la retirada de los inspectores de la UNSCOM (después de concluir en su informe que “ya no se podía hacer nada en Irak”), sin consultar previamente a Naciones Unidas y en concreto al Consejo de Seguridad, fue muy criticado. Rusia acusó al embajador australiano de no poderse controlar y China de abuso de autoridad. Además, la retirada de inspectores del país dejaba el campo libre a Estados Unidos, que ya había advertido que, en caso de un nuevo incumplimiento de los compromisos por parte iraquí, los ataques se producirían “sin retrasos, sin diplomacia y sin advertencias”. Por último, el hecho de que Butler presentase su informe a Estados Unidos tres días antes de la fecha en que debía ser entregado formalmente al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, provocó también algunas peticiones de dimisión del embajador al frente de la UNSCOM.

Por otra parte, en algunos medios se cuestionó el informe Butler ante su posible manipulación para que se acelerasen los ataques. El diario francés *Libération* señalaba en su edición del 18 de diciembre que el informe sólo mencionaba los incidentes entre los inspectores y los iraquíes, pero se refería a las más de 300 inspecciones realizadas con éxito. Igual de críticos se manifestaron los diarios *Le Monde* y *Le Figaro* que vieron la gestión de Butler al frente de la UNSCOM como un absoluto fracaso, comparada con los logros alcanzados por su antecesor, el sueco Rolf Ekeus.

Un día triste para Naciones Unidas y para el mundo

Esa fue la expresión que utilizó por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, para referirse al ataque conjunto de Estados Unidos y Reino Unido del 17 de diciembre. El debate no se centró desde luego en discutir si Irak estaba incumpliendo las resoluciones del Consejo de Seguridad que desde el año 1991 (con base en la 687, adoptada el 3 de abril) le obligaban a desmantelar y destruir sus armas NQB, los sistemas de lanzamiento asociados a éstas y las instalaciones destinadas a su producción. El incumplimiento había quedado demostrado y el Consejo de Seguridad expresó su descontento por ello. Ahora bien, constituye un error grave que dos Estados miembros de Naciones Unidas, organización basada en el principio de la igualdad soberana entre todos sus miembros, puedan sentirse legitimados para usar la fuerza armada, como garante de la seguridad y legalidad internacionales, y todo ello sin previa autorización del Consejo.

No han faltado argumentos a favor y en contra de la intervención, pero en cualquier caso, la Carta de Naciones Unidas (tantas veces violada, cuando no intencionadamente olvidada) no puede admitir interpretaciones unilaterales. La Carta establece, entre otras cosas, que “los miembros de la Organización arregla-

rán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia” y que “en sus relaciones internacionales los miembros se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”.

Tanto los inspectores de la UNSCOM como la misión de verificación en sí dependen directamente de un mandato específico de Naciones Unidas, y tienen como base un conjunto de resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad. Esta es por tanto la única organización que puede autorizar el uso de la fuerza en base al Derecho Internacional, si apreciase colectivamente que es necesario para restablecer la legalidad. Por ello, el mensaje televisado del presidente Bill Clinton (en la noche del 16 de diciembre), defendiendo que se sentía legitimado para intervenir por todas las resoluciones de Naciones Unidas, recibió la respuesta inmediata de Moscú, París y Pekín que hacían interpretaciones muy diferentes de dicho mandato.

Naciones Unidas ha preferido siempre la cooperación a la confrontación en cuanto al desarme iraquí. Buena muestra de ello fue el papel desempeñado por Kofi Annan cuando, en el mes de febrero, se evitó un ataque armado estadounidense sobre Irak.¹ Tampoco son del todo ciertas las críticas basadas en sostener que de poco o nada ha servido dicha mediación, o que la UNSCOM no ha logrado avances significativos en materia de desarme en Irak. Basta con repasar los logros de la UNSCOM en materia de verificación y destrucción de armamento NBQ y sistemas de lanzamiento desde 1991: 817 misiles, 30 cabezas y 75 lanzaderas de misiles y plataformas de lanzamiento, 38.537 municiones de armas químicas, 3.000 toneladas de percusores químicos, 690 toneladas de agentes de la misma naturaleza y 516 instalaciones de producción. Ello no significa en absoluto que Naciones Unidas se hayan sentido totalmente satisfecha con el trabajo realizado por los inspectores de la UNSCOM teniendo en cuenta que, antes de producirse los primeros ataques, aún faltaba verificar la existencia de importantes componentes del programa de fabricación de armas de destrucción masiva iraquí: 45 cabezas de misiles, algo más de 31.000 municiones destinadas a la fabricación de armas químicas, 139 toneladas de agentes químicos, más de 400 equipos de producción, etc. Irak alega que ya destruyó todo lo que tenía y que las divergencias en los materiales y componentes no encontrados se deben a un simple error en la contabilidad de la UNSCOM, pero lo cierto es que los hechos demuestran otra cosa.

Irak no ha suscrito la Convención de Armas Químicas, que entró en vigor el 29 de abril de 1997 (interesa destacar que esta Convención no contempla ningún sistema internacional de vigilancia). Sí es en cambio signatario de la Convención de Armas Biológicas de 1975 que mientras no se apruebe definitivamente su protocolo de verificación (en la actualidad en negociación) no deja de ser papel mojado. Buena muestra de ello es que Irak, pese a formar parte de la Convención desde 1991, ha mantenido su programa de producción de armas biológicas, cuyo arsenal podría ascender en la actualidad, según los inspectores de la UNSCOM, a 19.000 litros de la bacteria del botulismo, 8.500 litros de ántrax o 2.200 litros de

Naciones Unidas ha preferido siempre la cooperación a la confrontación en cuanto al desarme iraquí.

¹ A este respecto véase el número 64 de *Papeles*.

aflatoxin (causante directo de cáncer de hígado), por poner algunos ejemplos. Lo más preocupante es que la inversión total necesaria para su producción no sobrepasaría los 10.000 dólares y además, dichos componentes pueden ser fácilmente ocultados, transportados y multiplicados y, por tanto, difícilmente detectados.

Dicha controversia, junto a la negativa iraquí a declarar dónde están almacenadas sus armas biológicas (que en 1991 y a regañadientes admitió haber producido) y el resto de las químicas, fue la que originó la primera de las cuatro "crisis de los inspectores" del año que acabó en "tablas", al adoptarse la resolución 1154 (1998) del 2 de marzo. Sin embargo, ni entonces, ni en la resolución 1205 (1998) del 5 de noviembre se contemplaba una amenaza directa de utilizar la fuerza armada en contra de Irak por parte de la ONU, aunque algunos deducen dicha prerrogativa de la frase "cualquier violación tendría las más severas consecuencias". En ninguna de las resoluciones posteriores a la Guerra del Golfo, el Consejo autoriza expresamente el uso de la fuerza, aunque de forma muy genérica se aluda a posibles acciones bélicas, como tampoco se refiere a quién deberá realizar dichas acciones.

Consecuencias

El objetivo militar de los ataques estadounidenses ha sido destruir todas las instalaciones donde se sospechaba que Irak fabricaba armas químicas y biológicas y que debían haber sido abiertas a inspección internacional según lo acordado el pasado 21 de febrero en el "Memorándum de Entendimiento" entre Naciones Unidas y Bagdad. No obstante, todo parece apuntar a que los ataques no han tenido el efecto deseado: existen aún muchas instalaciones sospechosas que, pese a estar identificadas, no han podido aun ser destruidas y otras que ni siquiera se conoce su localización, por lo que va ser muy difícil determinar dónde dirigir los misiles, o por lo menos, que estos no alcancen objetivos equivocados. Si bien es cierto que se han destruido muchas instalaciones militares y de fabricación de sustancias químicas, no hay certeza acerca de si algunos componentes relevantes de su programa de fabricación de armas de destrucción masiva hubieran podido trasladarse antes de los ataques, lo que haría casi imposible su detención, dado que los misiles se dirigen hacia objetivos previamente identificados en base a los informes de los servicios de inteligencia. Esa es también la razón por la que el presidente y el Pentágono no se ponen del todo de acuerdo sobre cuando se dará por finalizada la operación "Zorro del Desierto". Para el Pentágono, la misión que se le encomendó era "la disminución, de modo sensible, de la capacidad iraquí de amenazar a sus vecinos con armas de destrucción masiva". Para la Casa Blanca, teniendo en cuenta que su objetivo es la destrucción total del arsenal y la capacidad de fabricación de ese tipo de armamento por parte de Irak, la operación deberá completarse en fases sucesivas, por lo que los ataques ya iniciados podrían prorrogarse todavía varios meses.

Además, a partir de ahora, la realización de nuevas inspecciones en Irak va a resultar mucho más difícil, por no decir casi imposible. El futuro de la UNSCOM es incierto, incluso sin Butler a la cabeza de la misma. Las cámaras instaladas por los inspectores en los diferentes puntos de Irak han sido destruidas por los sucesi-

vos ataques estadounidenses o inutilizadas por los propios iraquíes para que dejen de emitir. Para Naciones Unidas, los ataques significan el fin de su trabajo de verificación en la zona, en definitiva, reconocer el fracaso de su apuesta por la negociación. Además, en ausencia de dichas inspecciones, Irak podría perseguir ahora más que nunca la adquisición clandestina de material nuclear con el propósito de fabricar armamento de ese tipo, aprovechando su supuesto conocimiento científico y técnico.

Más allá del ámbito regional, la actitud unilateral de Estados Unidos y del Reino Unido ha sido la excusa perfecta para que muchos Estados no estén dispuestos a seguir adelante con la negociación de tratados de desarme bilateral como el START III, o incluso de nivel multilateral. Es más, la protesta rusa por no haberla tenido en cuenta a la hora de decidir los ataques en contra de Irak podría tener también consecuencias negativas de cara a la ratificación del tratado START II por parte de la Duma Rusa, en el que Estados Unidos tiene un interés directo y cuya consideración formaba parte de la agenda de la primera sesión de la Cámara Baja rusa, prevista para el 12 de enero de 1999.

Ante este panorama, no parece que otros tratados de desarme y no-proliferación constituyan de momento una prioridad para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. Entre ellos se encuentra la ratificación por parte de los cinco del Tratado para la Prohibición Total de las Pruebas Nucleares (CTBT), o la negociación de un tratado para la prohibición de los materiales fisio-nables con propósitos militares (Cut-off).² Dichos tratados necesitan el marco de la ONU para su aplicación y por tanto, de un enfoque cooperativo, lejos de los planteamientos actuales.

Bibliografía

- Samina Ahmed y David Cortright (eds.), *Pakistan and the Bomb*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1998.
- Asher Arian, “Public Opinion and Nuclear Weapons”, *Strategic Assessment*, Vol. 1, Nº 3, noviembre de 1998, pp. 8-11.
- J. Marshal Beier y Steve Mataija (eds.), *Arms Control and the Rule of the Law: A Framework for Peace and Security in Outer Space*, University of York, Toronto, Canadá, 1998.
- James Brown (ed.), *New Horizons and New Strategies in Arms Control, Eighth International Arms Control Conference*, Sandia National Laboratories, Albuquerque, Nuevo México, 1998.
- Martin Butcher, Nuclear Futures: “Western European Options for Nuclear Risk Reduction”, *BASIC-BITS Research Reports*, Nº 5/98.
- Stephen J. Cimbala, *The Past and Future of Nuclear Deterrence*, Londres, 1998.
- Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, Columbia University Press, Nueva York, 1998.

² Véase el número 62 de *Papeles*.

- Rebecca Johnson, "Reviewing the Non-Proliferation Treaty: Problems and Processes", A Report of the Second Preparatory Committee Meeting of the 2000 Review Conference of the NPT, Ginebra, 27 de abril - 8 de mayo de 1998, *ACRONYM*, Nº 12, septiembre de 1998.
- Michael Kraig, "The Bug in the Bomb: The Impact of the Year 2000 Problem on Nuclear Weapons", *Basic Research Reports*, Nº 98/6.
- Patricia Lewis, "Laying the Foundations for Getting to Zero: Verifying the Transition to Low Levels of Nuclear Weapons", *Research Reports, Verification Technology Information Centre*, Londres, Nº 1, septiembre de 1998.
- Oxford Research Group, "Managing Plutonium in Britain: Current Options", *Current Decisions Report*, Nº 21, septiembre de 1998.
- George Perkovich, "Nuclear Proliferation", *Foreign Policy*, Nº 112, Otoño de 1998, pp. 12-23.
- Ben Senders, "A Short History of Nuclear Non-Proliferation", *Nuclear Law Bulletin* Nº 62, NEA/OECD, diciembre de 1998, pp. 7-25.
- George L. Rueckert, *On-Site Inspection in Theory and Practice: A Primer on Modern Arms Control Regimes*, Edit. Praeger, Londres, 1998.
- Ramesh Thakur (ed.), *Keeping Proliferation at Bay*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 1998.

Desarrollo en estados de guerra; Desarrollo y diversidad social	105
After Oslo. New realities, old problems	107
El Islam; The future of Islam and the West: clash of civilizations or peaceful coexistence?	110
Democracias bajo fuego. Drogas y poder en América Latina	114
¿Europa, ciudad abierta? La inmigración y el asilo en la Unión Europea	115
Moral Issues in International Affairs. Problems of European Integration; El Lobby feroz. Las ONG ante el comercio de armas y el desarme	117

DEBORAH EADE (Ed.)
Desarrollo en estados de guerra

Icaria, CIP - Fundación Hogar del Empleado, OXFAM, INTERMÓN, Barcelona, 1998, 111 páginas.

DEBORAH EADE (Ed.)
Desarrollo y diversidad social

Icaria, CIP - Fundación Hogar del Empleado, OXFAM, INTERMÓN, Barcelona, 1998, 111 páginas.

En los últimos años se han producido numerosos debates en el escenario internacional acerca del modo de ejercer la ayuda humanitaria. Las implicaciones políticas y económicas, además de las humanitarias, aumentan la complejidad de las emergencias. Los conflictos afectan cada vez más a la población civil. Son conflictos en los que actúan múltiples actores y donde la mayor parte de los ciudadanos se convierten en sus víctimas. Esto ha llevado a que la actuación de las organizaciones no gubernamentales no se limite únicamente a ejercer ayuda de emergencia, por ejemplo a través del reparto de alimentos entre los afectados. Su labor va mucho más allá. Actividades de derechos humanos, tratamiento de los traumas, apoyo a la resolución de conflictos y campañas promotoras de cambios en las políticas oficiales son algunas de las nuevas tareas de las ONG. Sin embargo, numerosos problemas entorpecen y afectan a la

efectividad de su trabajo. En cada situación, se dan complejas circunstancias históricas y políticas a las que las ONG deben ser sensibles cuando planifican y conducen sus operaciones. La complejidad de la realidad y la diversidad de los grupos sociales en conflicto requieren una actuación más específica por parte de dichas organizaciones. Como resultado de una “pereza intelectual” y de una ignorancia respecto a la sociedad receptora de la ayuda, todavía hoy se engloba a los afectados de una crisis en amplias categorías que no dan cuenta acabada de la realidad. El modo de llevar a cabo un proyecto de desarrollo, o la forma en que se reparta la ayuda alimentaria, a menudo pueden tener efectos negativos que generen discriminación o exclusión de determinados sectores de la sociedad afectada. Un reconocimiento inadecuado de las diferencias y una apreciación simplista de la diversidad cultural suelen manifestarse con mucha frecuencia. Los errores cometidos en el pasado por las organizaciones humanitarias internacionales en las situaciones de emergencia sirven ahora para aprender y hacer un análisis profundo de la mejor manera de ejercer una asistencia más útil y práctica. Esta es la finalidad de los dos libros reseñados, que recogen una selección de artículos publicados en *Development in Practice*, revista internacional publicada en el Reino Unido por Oxfam y dedicada al análisis social de los tareas de desarrollo. La traducción al castellano de estos textos los ha vuelto accesibles para los lectores de habla hispana, tanto de América Latina

como de Europa. Al promover el debate y la reflexión crítica, estos libros constituyen sin duda dos de las publicaciones de referencia más importantes sobre temas de desarrollo y cooperación internacional.

Tras varios años de políticas y programas de ayuda al desarrollo, se han ido creando distintas metodologías y modos de intervenir más adecuados a cada situación específica. Pioneros en el diseño de estos nuevos modos de intervención más ajustados a la realidad, comparten y exponen en estos artículos sus investigaciones y experiencias. Investigadores tanto del Norte como del Sur analizan las dificultades y problemas con los que se han topado y con los que se pueden encontrar las ONG en sus futuras intervenciones. Un análisis profundo del cambio “revuelto”, propio de los problemas de desarrollo, puede aclarar a las organizaciones acerca de qué modo deben apoyar a los afectados para que lo afronten y lo promuevan, así como acerca de las mejores formas de organizarse para ello. Los distintos autores coinciden en la necesidad de aprender de las experiencias realizadas en los años setenta. Uno de ellos afirma que si éstas no son bien comprendidas, las ONG perderán la oportunidad de mejorar su efectividad cuando actúen en “la línea de fuego”.

¿Cuáles deben ser las prioridades de las organizaciones en las situaciones de crisis? ¿Cómo responder a la rapidez y a la profundidad de los cambios del mundo que nos rodea? ¿Cómo se consigue equilibrar las necesidades de corto y largo plazo con la preocupación por los derechos humanos y las libertades políticas? ¿Cómo

deben utilizar las ONG el trabajo de comunicación para desafiar prácticas y políticas injustas? ¿Cuál es la mejor manera de comprometerse por la causa de la justicia y garantizar que no se estén creando ni reforzando otras injusticias a lo largo del camino? Éstas son algunas de las cuestiones que se plantean en ambos libros.

Además, se cree necesario un conocimiento exhaustivo y profundo del contexto cultural de los afectados a los que se intenta ayudar. Esa “ceguera cultural” es un error muy común entre los agentes externos que ejercen o programan la ayuda en situaciones de crisis.

Los análisis se ilustran con experiencias concretas vividas por algunos de los autores, como por ejemplo las estrategias de supervivencia de las ONG en Afganistán, el papel de las ONG salvadoreñas en la reconstrucción de la posguerra, los niños de la guerra en Filipinas, un programa educativo para las campesinas de Honduras, los estereotipos de género en la asistencia de los refugiados mozambiqueños, etc. También se recogen trabajos dedicados a sectores específicos de la sociedad especialmente afectados por los conflictos, como los niños, los ancianos, las mujeres y los minusválidos. Ambos libros constituyen un excelente material de estudio, reflexión y análisis crítico para quienes trabajan en cuestiones de desarrollo, ya sea académicos, comunicadores o simplemente interesados en profundizar sobre un tema conocido por todos pero tan superficialmente presentado por los medios de comunicación.

Nieves Zúñiga
Periodista y colaboradora del CIP

**GEORGE GIACAMAN y
DAG JORUND LONNING
(Eds.)**

**After Oslo. New realities,
old problems.**

Pluto Press, Londres, 1998,
241 páginas.

Han pasado más de cinco años desde que, en el verano de 1993, en Oslo, el gobierno de Israel y la Organización para la Liberación de Palestina acordaran la famosa Declaración de principios. Allí se puso en marcha un proceso que debía poner término a la ocupación, en el plazo de cinco años, y establecer un autogobierno palestino en Cisjordania y la Franja de Gaza. En estos años, lo que se ha dado en llamar el “Proceso de Paz” ha abierto nuevas realidades (políticas, materiales, institucionales) que no se pueden ignorar: Israel ha reconocido a la OLP como su interlocutor palestino; se ha instalado una Autoridad Palestina que ha asumido competencias civiles y de seguridad, haciendo efectivo su control sobre ciertas áreas; han tenido lugar elecciones y se ha puesto en marcha un Consejo Legislativo Palestino; además, han retornado del exilio varios miles de militantes y dirigentes. Pero, al mismo tiempo, permanecen viejos problemas que en muchos casos se han acentuado: la ocupación militar israelí prosigue sobre tres cuartas partes de los territorios ocupados; no ha cesado la violencia; varios miles de presos siguen en las cárceles israelíes; las condiciones de vida de la población palestina han empeorado; no ha cesado la colonización israelí, y los temas más delicados de las

negociaciones han sido pospuestos (futuro de Jerusalén, refugiados, etc.). Este libro trata simultáneamente de esas nuevas realidades y de esos viejos problemas, agravados después de Oslo. Reúne diez textos de autores palestinos, israelíes y algún investigador europeo y norteamericano, todos ellos ligados a *Muwatin*, el Instituto Palestino para el Estudio de la Democracia, que tiene su sede en Ramallah, Cisjordania. Cada texto aborda una dimensión de la situación, logrando entre todos dibujar un cuadro muy completo, y cumpliendo el doble objetivo establecido por los editores: en primer lugar, analizar el Proceso de Oslo y sus consecuencias sociales y políticas, y, en segundo lugar, reflexionar sobre la continuidad de la crisis. En el primero de los textos, George Giacaman, profesor de filosofía en la Universidad de Bir Zeit y uno de los editores de esta recopilación, aborda la situación social y el papel de la sociedad civil palestina tras Oslo, lamentando la deriva autoritaria de los dirigentes palestinos y relacionando los condicionantes que impusieron los Acuerdos de Oslo con el deterioro de la democratización. El politólogo noruego Nils Butenschon analiza de manera clara e iluminadora los diferentes acuerdos alcanzados así como sus implicaciones estratégicas. Fouad Moughrabi trata la división entre gobierno y poblaciones árabes respecto a la normalización de relaciones con Israel. Según este autor, los gobiernos y las nuevas élites árabes veían en la normalización un medio para obtener beneficios económicos inmediatos. En ese sentido, la normalización era percibida como una necesidad ineludible para una mayor

internacionalización. Por otra parte, la población no ha podido dejar de vincular esa *traición* a la situación interna de cada país y en concreto a los costes sociales de la aplicación de los programas de ajuste estructural. Amon Raz-Krakotzkin presenta un muy interesante estudio sobre la forma en que los israelíes han percibido los acuerdos de Oslo y la nueva situación, concluyendo en la actual incapacidad de la sociedad israelí en asumir las más profundas implicaciones de la paz (empezando por reconocer al “otro”) sin acometer antes una radical redefinición de la identidad israelí y una refundación del propio sistema político. El geógrafo holandés Jan de Jong aborda las cuestiones territoriales de los acuerdos: la actividad colonizadora que los israelíes han seguido realizando en Cisjordania y en la ciudad de Jerusalén, las implicaciones territoriales de las diferentes retiradas militares, así como los diversos planes sobre el estatuto final de la entidad palestina. Jamil Hilal estudia el sistema político palestino creado a raíz de los acuerdos: la Autoridad Nacional Palestina, el Consejo Legislativo, las competencias y poderes de las instituciones condicionados por los acuerdos, sin dejar de subrayar la vigencia de prácticas clientelares tradicionales. El periodista Graham Usher realiza un detallado análisis de los diversos y sobredimensionados cuerpos de seguridad palestinos y de su función en las zonas autónomas; reflexiona sobre las implicaciones de los nexos entre clientelismo y militarización, y sobre los costes políticos y sociales de este fenómeno. El etnólogo Dag Jorund Lonning aborda las percepciones de la población palestina respecto al

proceso de paz, sus esperanzas y frustraciones, y Lena Jayyusi analiza los discursos de las autoridades palestinas vehiculizados a través de los nuevos medios de comunicación de masas en los territorios palestinos. Cierra el libro un sugerente texto de Azmi Bishara, palestino con ciudadanía israelí, profesor de filosofía y diputado en el parlamento de Israel desde 1996 por una lista conjunta de comunistas y nacionalistas árabes, en el que analiza las implicaciones del proyecto laborista en clave de separación étnica y apunta la racionalidad de una opción binacional. Según Bishara, para los laboristas israelíes, artífices de los acuerdos con los palestinos, las negociaciones debían a la postre permitir la plena realización de los objetivos sionistas fundacionales del Estado judío. Las nuevas condiciones internacionales y regionales permitían lograr esos objetivos ya no por la fuerza, sino mediante la negociación. Por un lado, la paz y la normalización de relaciones con los árabes debía dar un impulso económico a Israel, mayor bienestar, desarrollo económico, etc. Por otro lado, un acuerdo que contemplara un autogobierno para los palestinos permitiría llevar a cabo una efectiva separación entre los dos pueblos, presentada como garantía de la preservación de la identidad judía del Estado de Israel y de su carácter democrático. La cuestión de la separación es un tema recurrente en Israel. Conceder la ciudadanía israelí y la plena igualdad a los palestinos de las zonas ocupadas resulta inadmisibles por razones demográficas (a medio plazo Israel puede dejar de ser un país

con una población mayoritariamente judía), por otro lado, mantener la ocupación por la fuerza (con lo que conlleva de violencia en todos los órdenes) pone en riesgo el carácter democrático de Israel. Aunque a nadie se le puede escapar su carácter racista, expresión de la naturaleza etnonacionalista excluyente del Estado de Israel y aunque no significaba tampoco plena realización de las demandas palestinas, la separación se presentaba como la solución ideal. Sin embargo, la dinámica política interna y las tensiones intrajudías en Israel llevaron a la derecha nacionalista al gobierno. En estos últimos años, la política del Likud ha puesto en peligro el propio proyecto de separación de los laboristas, reduciendo al mínimo las posibilidades de crear una entidad palestina mínimamente viable. Si Israel no está dispuesto a conceder una soberanía mínima a los palestinos, sólo queda asumir un futuro de *apartheid* en el que se perpetúe la ocupación. ¿Por qué entonces no reflexionar sobre una fórmula binacional? Tras la lectura de estos textos se pueden entender mucho mejor los contenidos de los acuerdos de Oslo como expresión de una capitulación palestina, que respondía en primer lugar a necesidades de los israelíes y que podía llegar a conceder unas mínimas concesiones a los palestinos. En esa relación desigual, el mantenimiento de una Autoridad palestina subordinada, autoritaria y corrupta, contenedora de las potencialidades de resistencia de la población palestina, ha resultado totalmente funcional para los intereses de Israel. El balance de estos cinco años no puede provocar entusiasmo: Oslo no ha aportado la paz esperada, no

ha satisfecho las demandas de la población que ha sufrido la ocupación, y ha resultado perpetuar la situación de injusticia agravada por la puesta en pie de instituciones palestinas que han demostrado actuar de manera autoritaria, no transparente y no democrática (denuncias de corrupción, violaciones de derechos humanos, severas restricciones de libertades fundamentales, aplicación de la pena de muerte; véase el informe de Amnistía Internacional, septiembre de 1998).

Ante el desmesurado optimismo puesto en los Acuerdos de Oslo por la comunidad internacional, un optimismo amplificado por los medios de comunicación, en un alarde voluntarista sorprendente, todos los textos recogidos en este libro contribuyen a establecer una visión más realista, compleja y crítica de lo que conllevaban los acuerdos y lo que han dado de sí, al tiempo que apuntan también algunos riesgos en el futuro inmediato.

Isaías Barreñada B.
Investigador sobre temas de
Medio Oriente

DAVID WAINES**El Islam**

Cambridge University Press,
Barcelona, 1998,
384 páginas

SHIREEN T. HUNTER**The future of Islam and the West: clash of civilizations or peaceful coexistence?**

Praeger, Westport (EE UU),
1998, 198 páginas

Lo islámico está de moda. Esto no es una afirmación de tipo periodístico, sino una simple constatación de la realidad. Sin embargo, en las sociedades occidentales, el Islam no está de moda como modelo a imitar o como aspiración a realizar, sino como problema a resolver. El mundo islámico nos plantea problemas en varios planos. Quizás el más inmediato para los pueblos de Europa sea el de la convivencia social con minorías musulmanas. Grupos cada vez más numerosos de personas que practican esta religión vienen viviendo hace ya muchos años en los países europeos y se hacen notar de modo creciente. Su número aumenta progresivamente, tanto por el reagrupamiento familiar y la llegada de nuevos inmigrantes, como por su mayor índice de natalidad en relación con el de las poblaciones autóctonas. El conflicto creado en Francia por las niñas de religión musulmana que desean vestir el velo islámico en las escuelas oficialmente laicas es un indicativo claro de lo que aquí se comenta. Pero también lo es el intentar comprender la razón por la que un escritor como

Salman Rushdie, exiliado desde Pakistán al Reino Unido, haya de ocultarse durante largo tiempo en este país para proteger su vida frente a un decreto –ininteligible a ojos occidentales– de una autoridad religiosa iraní que le condena a muerte.

El aspecto de las relaciones familiares, con la subordinación de la mujer al hombre, es otro que llama continuamente la atención a los observadores occidentales, más habituados a una relativa –aunque a veces todavía discutible– igualdad entre ambos sexos. La poligamia, la reclusión de la mujer en el hogar, los privilegios del marido a la hora de exigir el divorcio son en muchos países islámicos muestras de una discriminación negativa de las mujeres que no tiene cabida en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Bien es verdad que aunque una mujer haya llegado a dirigir los destinos de algún país islámico como Pakistán, lo que en España no ocurre desde los tiempos de la reina Isabel II, existen restricciones de diverso tipo, sancionadas por la ley religiosa. Estas restricciones, por ejemplo, impiden que la mujer ejerza como juez, prohíben que pueda aparecer en público si no se viste según ciertos rígidos requisitos (inexistentes para los hombres) y consideran que su obligación es dedicarse en exclusiva al hogar y a sus hijos, a quienes está obligada a educar como buenos musulmanes. Estos aspectos internos del Islam son tratados ampliamente en el primero de los libros mencionados arriba, donde se analiza con detenimiento el contenido de una religión hoy seguida por casi mil millones de fieles y extendida por todo el planeta, desde EE UU hasta

Insulindia y desde Siberia hasta Ceilán. En él hallará el lector un interesante compendio de esta religión. Entenderá la diferencia entre *shííes* y *suníes*, el origen de su separación y la influencia que ambas tendencias religiosas tienen en la actualidad. Seguirá las prácticas religiosas de un pueblo que practica la idea de que toda autoridad proviene de Dios y que encuentra muchas dificultades para avanzar en el camino seguido por Occidente a fin de separar la actividad política de la religiosa. Una cultura sociopolítica en la que no tiene aplicación la máxima de “dar al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”, porque para él no hay césares: solo hay Dios.

Extraerá sus propias consecuencias sobre si es o no posible que el mundo musulmán acepte y practique el ideal democrático occidental y pueda ser juzgado con arreglo a normas de validez internacional en lo relacionado con los derechos humanos.

Pero donde el islamismo muestra unos matices problemáticos más acusados es, sin duda alguna, en el terreno de las relaciones internacionales. Y a éste se dedica sobre todo el segundo de los textos aquí comentados. Desde la expansión inicial árabe que llevó los ejércitos musulmanes al centro de Europa, el mundo islámico y el mundo cristiano han vivido en continua conflictividad.

Ninguna otra religión plantea a Occidente un problema de enfrentamiento político tan evidente como el Islam. Ésta es una religión comunitaria que aspira a ser el principal elemento identificativo de lo que se entiende por musulmán y que exige plena entrega a sus seguidores. El Islam aspira a crear una nueva comunidad

sociopolítica basada en su fe común, la *umma*, distinta y separada de las demás. Además, en los últimos decenios, el Islam –o las interpretaciones que de él se hacen– ha experimentado un renacimiento como ideología social y política. Dos factores adicionales contribuyen a este efecto. Primero, el afán proselitista del Islam, unido a su firme creencia en el triunfo final. En esto, sin embargo, no se halla muy lejos del cristianismo tradicional más militante. El otro es el hecho histórico de que durante más de un milenio el Islam ha sido el enemigo real de Occidente, lo que ha impregnado profundamente las percepciones culturales de los pueblos de Europa. Esto ha dejado huella también en el mundo islámico, pues si los austríacos pueden recordar el sitio de Viena o los españoles sabemos manipular patrióticamente los mitos de la llamada reconquista, el mundo musulmán empezó a ser arrollado por el impulso expansivo de Occidente desde finales del siglo XVIII y también recuerda las Cruzadas, aunque con connotaciones más triunfalistas. La gravedad del enfrentamiento subsiste. Y la aparición de petróleo bajo el suelo donde se llevaba escuchando durante siglos la oración del almuédano, no hizo sino complicar la cuestión. Desde el Caspio al Golfo Pérsico, desde el Cáucaso, a través de Arabia, hasta el Asia central, el petróleo y el gas que constituyen la sangre del acelerado desarrollo industrial de Occidente, son en gran parte un obsequio que la naturaleza ha hecho a varios pueblos islámicos. La explosiva combinación de Islam y petróleo es hoy uno de los más graves orígenes de los conflictos internacionales.

La lectura reposada del libro que

ahora se comenta permite extraer algunas conclusiones que, en ocasiones, permiten poner en duda aseveraciones que con mucha frecuencia se dan por demostradas, sin detenerse a hacer una reflexión más profunda. En relación con el secularismo y el hecho de que el Islam pone en manos de Dios la dirección total del gobierno de los pueblos, cabe afirmar que las sociedades musulmanas no son las únicas en las que se perciben tensiones entre los sistemas basados en el laicismo (como Turquía) o en la religión (como Irán). Cualquier sistema religioso que propugne el origen divino de la ley y el poder es en último término incompatible con los que ponen en el centro de toda decisión la voluntad soberana del individuo o de la sociedad. Los judíos ortodoxos y los cristianos integristas tienen análogas dificultades para aceptar el concepto esencial de la democracia. Las luchas en torno al aborto, a la práctica de la oración en las escuelas o a los signos religiosos, lo muestran claramente. La principal diferencia entre el Islam y Occidente es que en éste la religión ha perdido, quizá definitivamente, la batalla frente al secularismo, y ha quedado relegada al plano de la ética y la moral personales, en tanto que en el mundo musulmán (y en Israel) esta batalla prosigue y no está tan definida la secularización de las relaciones sociales o políticas, sobre las que se hace pesar la pretendida voluntad de Dios, expresada y textualizada en forma de preceptos, leyes o versículos. El Islam sitúa en Dios el origen de la autoridad y la ley. Pone, por tanto, las leyes divinas sobre las leyes hechas por las personas. Sin embargo, la historia muestra que muchos soberanos musulmanes se han servido de las leyes religiosas

para promover su poder; de modo no muy distinto a como Felipe II utilizó el ideal religioso para reforzar su Estado. A cambio, la religión exige numerosas muestras de adhesión, externas y ostensibles, y a veces se conforma con éstas. Poder y religión, en el Islam y en el cristianismo, han hecho siempre buenas migas, aunque se han enfrentado formalmente en numerosas ocasiones.

Por otro lado, tampoco en el mundo occidental la secularización es tan completa como a veces se pretende. En el otoño de 1995, con motivo del referéndum realizado en Irlanda sobre el derecho al divorcio, el Papa recordó que lo primero era obedecer a Dios y, en consecuencia, ordenó que había que oponerse al proyecto de ley presentado al Parlamento. Un ejemplo claro, pero no único, de presión religiosa con matices políticos en el seno de la secularizada civilización occidental.

Varias de las conclusiones de Hunter son dignas de atención, aunque no dejan de causar cierta sorpresa. Afirma que la fusión de lo espiritual y lo temporal no ha sido mayor en el Islam que en otras religiones, por lo que el ritmo más lento de secularización de los países musulmanes no debería atribuirse a una cualidad específica de esta religión. Todas las religiones, al menos en teoría, ponen las leyes y los códigos de conducta religiosos por encima de los humanos, y todas creen que cada aspecto de la vida humana debería ser regido por ellos. La lucha entre lo religioso y lo secular perdura todavía en muchas sociedades.

Insiste también en que, a lo largo de toda la historia del Islam, la religión siempre ha estado

sometida a la política. Incluso partiendo de la base de que, en el occidente cristiano, religión y política han estado siempre separadas –lo que es muy dudoso– en el Islam, por el contrario, la religión ha estado subordinada a la política y a sus exigencias, tanto en la gobernación interior de los países musulmanes como en sus relaciones exteriores.

Hunter pone de relieve el hecho de que la civilización islámica es un fenómeno híbrido que surgió del choque entre el islamismo expansivo inicial y otras civilizaciones y culturas. La noción de civilización islámica como un fenómeno único y coherente no responde a la realidad. Además, se halla en continua transformación, respondiendo a nuevas realidades y circunstancias.

La carencia de unidad y uniformidad en el mundo islámico se aprecia mejor al nivel político. El Islam no ha suprimido los particularismos étnicos y culturales. Las modernas ideas sobre el nacionalismo han arraigado firmemente en él, fraccionándolo todavía más. El ideal de una nación islámica única permanece tan lejano como siempre. El principal efecto de esto es que la idea islámica es sólo un componente de la identidad musulmana, y a veces ni siquiera el más importante, afirma Hunter. Quizá también, en consecuencia, otros elementos particularistas de la identidad –la etnia y el idioma, entre otros– cobran especial relieve. Por ello, los intereses nacionales, dinásticos, sectarios y de otro tipo son elementos determinantes para conformar el comportamiento exterior de las sociedades y estados musulmanes, con mayor peso incluso que la religión.

Otra importante consecuencia extraída por Hunter es que el papel del Islam en cada una de las sociedades musulmanas, y en las relaciones internacionales entre ellas y con otros países, es similar al papel jugado por otras religiones u otros sistemas laicos de creencias. El Islam se ha visto sometido a las luchas por el poder, por la influencia o la legitimidad en las sociedades musulmanas, y ha sido utilizado por diversos grupos para adquirir y mantener el poder y para legitimarlo. Se ha recurrido y se recurre a la religión para lograr el apoyo de las opiniones públicas, socavar la moral de los enemigos y racionalizar las decisiones políticas que se toman por consideraciones de seguridad o económicas.

Sea cual sea la conclusión final que el lector obtenga de la lectura de estos dos textos, conviene no olvidar que tanto el temor occidental ante lo islámico como las erupciones de antioccidentalismo que se aprecian de cuando en cuando en algunos países musulmanes, se deben en gran parte a la aplastante invasión de la cultura occidental en el mundo musulmán, con la consiguiente pérdida de independencia y abrumador desequilibrio de poder en favor de occidente desde el siglo XIX, y a los consiguientes esfuerzos de los países islámicos para resistir esta presión. Son estos factores, y algunas acciones concretas de las potencias occidentales –como el apoyo a gobiernos impopulares del mundo musulmán– las principales causas de conflicto, y no una incompatibilidad inherente a alguna cualidad específica de la religión musulmana. Las civilizaciones occidental e islámica no se han enfrentado por motivos puramente ideológicos.

El desacuerdo ha surgido cuando los gobiernos de los países musulmanes, incluso los más secularizados, pretenden aumentar sus márgenes de autonomía e independencia, resistirse a la hegemonía occidental y adoptar políticas y decisiones que puedan perjudicar a los intereses occidentales. Entonces es cuando los conflictos se agravan, mostrando que, al fin y al cabo, es un forcejeo por el poder y la influencia lo que se halla detrás.

Alberto Piris
CIP

**MARTIN JELSMAN y
THEO RONCKEN**
Democracias bajo fuego.
**Drogas y poder en América
Latina**

TNI/BRECHA/Acción
Andina, Montevideo, 1998,
374 páginas.

Democracias bajo fuego es un atlas geopolítico y social de la lucha contra el narcotráfico en América Latina. Dividido en dos partes, el libro presenta un análisis de los distintos enfoques que ha experimentado la lucha contra las drogas en los países del continente, y su repercusión sobre los procesos de democratización de los mismos.

En los primeros artículos se exploran diferentes países de América Latina que tienen un denominador común: son democracias en peligro. La “narcotización” de la economía y la política, el autoritarismo, los conflictos o la impunidad se han

convertido en obstáculos para la democratización y desmilitarización del continente. El narcotráfico y las políticas antidroga erosionan la estructura de los Estados y sus gobiernos, de tal manera que la economía ilegal y la impunidad en determinados casos aparecen, vinculadas a ciertos ámbitos del poder. Al mismo tiempo, la tendencia a la militarización de la lucha contra las drogas, impulsada por Estados Unidos, torna en arenas movedizas el largo camino de estos países hacia la democracia. La segunda parte del libro se centra en Estados Unidos, país en el que las sucesivas políticas de lucha contra las drogas han generado un sistema burocrático gigantesco y de difícil fiscalización. También se analizan las políticas bilaterales de Estados Unidos con países como Bolivia y México.

Desde que en 1973 Richard Nixon declarara la “guerra contra las drogas”, se ha puesto en marcha un aparato bélico alimentado por las más de 50 agencias, oficinas y programas encargados de aplicar la política de EE UU, tanto dentro como fuera del país. Movidos por el temor a ser considerados “blandos en relación con las drogas”, la administración y el congreso estadounidenses han abandonado el sistema constitucional de verificaciones y balances (diseñado para evitar la promulgación de políticas erróneas), promoviendo la militarización de la lucha contra las drogas en América Latina, a pesar de que, en algunos países, las mismas fuerzas armadas se han declarado contrarias a participar en este tipo de acciones. A medida que se avanza en la lectura surgen una serie de preguntas que se refieren al propósito y la efectividad de la

lucha contra la droga en América Latina, y la repercusión que la política de Estados Unidos al respecto está teniendo en los procesos democráticos de estos países.

Democracias bajo fuego forma parte del proyecto “Drogas & Democracia”, puesto en marcha en 1996 por el Transnational Institute (TNI) de Amsterdam, y Acción Andina, mediante su contraparte CEDIB en Cochabamba (Bolivia). El objetivo del proyecto se centra en analizar los daños ocasionados por el tráfico de drogas ilegales y las actuales estrategias para combatirlo en América Latina.

Virginia Montañés

Periodista y colaboradora del CIP

M^a LUISA ESPADA RAMOS

**¿Europa, ciudad abierta?
La inmigración y el asilo en la Unión Europea**
Instituto Municipal de Formación y Empleo, Ayuntamiento de Granada Granada, 1997, 219 páginas.

La compleja interacción entre los movimientos migratorios de carácter masivo y los procesos de integración regional de los Estados Nación tradicionales, en espacios económicos y políticos homogéneos, es uno de los fenómenos distintivos de este fin de siglo. Precisamente ese es el tema de este libro, que focaliza su atención en la conformación del nuevo espacio europeo. Ya en sus primeras páginas,

M^a Luisa Espada Ramos expone los interrogantes que van a guiar su trabajo posterior: “¿Nos dirigimos hacia una diferenciación cada vez mas clara entre la situación jurídica, política y cultural de los ciudadanos europeos y la de los demás? ¿Vamos hacia una Europa de diferentes situaciones y privilegios o hacia una Europa de ciudadanos iguales?” Las respuestas se irán delineando a través el análisis minucioso de los tratados y acuerdos que dan forma y contenido a la Unión Europea (Maastricht, Roma, Amsterdam, Schengen, Dublín), prestando atención a su implicación en materia de inmigración y asilo. Un elemento fundamental en el entramado jurídico de la Unión, a la hora de estudiar la regulación de las migraciones, es la reelaboración del concepto de seguridad: “El concepto de seguridad es nuevo, en cuanto a sus referentes sociales y económicos y diferente de lo que tradicionalmente se ha entendido como seguridad y defensa La construcción del concepto de seguridad con relación al problema de la inmigración y el asilo, está referido a la exigencia de proteger el espacio económico europeo y de unificar las políticas nacionales sobre inmigración, asilo y concesión de visado.” Se ha pasado de visualizar al extranjero desde una óptica básicamente laboral y económica, a vincularlo con cuestiones policiales y de seguridad interior. Los motivos reales son los temores a la pérdida del bienestar. Es la inmigración económica la que está en el trasfondo de los tratados, esto es, la necesidad de detenerla para salvaguardar el espacio económico europeo. La construcción europea como realidad política está encontrando

grandes dificultades para articular la libre circulación de personas, la vigencia de los derechos sociales y políticos y el control de las fronteras. Esta dinámica acentúa la diferenciación entre comunitarios y extracomunitarios. En este intento de control se institucionaliza la discriminación a través de la implantación de un estatuto diferenciador (desigualdad de derechos) y de un proceso de criminalización de la inmigración y de los inmigrantes (“ilegales”).

A la hora de definir que tipo de sociedad se pretende fundar, para la autora existe un concepto clave en toda la estructura jurídica de la Unión: el concepto de ciudadanía. Esta categoría es, como todas, un producto histórico, atravesada por intereses concretos, susceptible de ampliaciones o restricciones, que conlleva un determinado modelo de relaciones sociales. “No se trata de una relación neutra, porque la ciudadanía no es solo un estatus, sino sobre todo una relación de fuerza entre individuos, grupos y Estado.”

Para la nueva etapa que supone la conformación de la UE, Espada Ramos propone la ampliación de este concepto, que deje de lado su anclaje territorial tradicional y que incluya a todas las personas que viven y trabajan en el espacio de la Unión. Así se evitará la construcción de una categoría restrictiva que fundamente jurídicamente la discriminación y la exclusión de gran parte de la población. La existencia de estatutos legales diferenciadores de derechos es la vía más rápida hacia el racismo y la xenofobia. En otras palabras: este trabajo nos advierte del vínculo que existe entre determinadas normativas legales y la institucionalización de la discriminación. Los sistemas culturales de clasificación, y entre

todos ellos las normas jurídicas, desempeñan en su conjunto un papel fundamental en la construcción y reconstrucción de la delimitación de la frontera nosotros/los otros. En este sentido, los intentos de explicación del racismo y la xenofobia como producto de opiniones o actitudes particulares, dejan de lado la profunda relación que existe entre las representaciones sociales y los discursos institucionales que cristalizan la oposición con los otros.

Europa es un proceso de construcción no preestablecido. De su entramado jurídico dependen, en gran medida, el tipo de sociedad y de ciudadanía que seamos capaces de alumbrar.

Sandra Gil
CIP

**BILL McSWEENEY (Ed.),
CON ENSAYOS DE FRED
HALLIDAY, RICHARD
FALK, MICHAEL
McGWIRE, DAVID
COOMBES Y OTROS..
Moral Issues in
International Affairs.
Problems of European
Integration.**

Macmillan Press, Houndmills,
1998, 265 páginas.

**VICENÇ FISAS
El Lobby feroz. Las ONG
ante el comercio de armas y
el desarme.**

Icaria, Barcelona, 1998,
136 páginas.

Los ensayos agrupados en *Moral Issues in International Affairs* fueron ponencias en un seminario de la Irish en School of Ecumenics (ISE), instituto de estudios sobre paz y conflictos asociado al Trinity College, de Dublin. La perspectiva común es analizar una serie de cuestiones de las relaciones internacionales con el valor añadido de la ética o el componente normativo. Como dice el compilador, Bill McSweeney, un libro producido en el marco de la ISE se debía ocupar tanto de “marcar el contraste entre el orden existente y el ideal”, como el abismo entre la sociedad actual y las posibilidades humanas de construir una diferente. Esto significa que para los autores el orden internacional, sus relaciones de poder, y las vinculaciones entre los Estados no son una consecuencia de la historia sino “un producto de las

elecciones humanas” y que frente al mundo actual hay “decisiones morales acerca de cómo debería ser el mundo”.

Durante las últimas cuatro décadas los estudios de relaciones internacionales (RI) y la investigación para la paz (IP) han estado distanciados. Los profesores y expertos de RI consideran que trataban el mundo como era y no como debería ser. Eran realistas y, por lo tanto, tenían un lugar de privilegio en el poder político del Estado y en los medios periodísticos y académicos. Los investigadores para la paz, en cambio, quedaron alineados en la corriente de los idealistas, de las personas bien intencionadas que querían cambiar el mundo pero sin reconocer, muchas veces, las formar complejas de la realidad. El componente ético de la IP quedó relegado a los movimientos por la paz o a figuras académicas y políticas (Bertrand Russell, E.P. Thompson o Tony Benn, en Gran Bretaña).

Más todavía, el fin de la Guerra Fría permitió a los realistas indicar que si se había producido el fin de la URSS, la caída del comunismo y se iniciaba una era de menos tensión nuclear entre grandes potencias se debía a la firmeza que habían mostrado EE UU y la OTAN ante Moscú durante los años 80.

McSweeney considera que los normativos de la investigación para la paz adoptaron entre los años 60 y 90 una política defensiva y de contraposición a los realistas: datos contra datos, hechos contra hechos, pero sin animarse a asumir nítidamente su perspectiva ética, o sea, escondiendo parcialmente su interés en explorar, teorizar y eventualmente hacer política sobre cómo debería ser el orden

internacional y no solamente gestionar lo establecido. Para analizar la posición que tiene la perspectiva moral en el sistema internacional el compilador de esta obra invitó a una serie de autores a analizar tres aspectos particulares: a) la moralidad en las relaciones internacionales, b) la importancia que tienen los ideales y la ética en el proceso de integración europea, y c) qué papel tiene el contenido moral en cuestiones como las relaciones con países periféricos y las migraciones en la Unión Europea. De este modo, el presente volumen tiene la doble originalidad de, por un lado, reintroducir la cuestión moral en unas relaciones internacionales que han sido dominadas siempre por la tendencia realista de la seguridad nacional. Por otra, analizar si la Unión Europea será solamente una estructura funcional burocrática que operará como una extensión de la concepción de la seguridad del Estado o si será un espacio renovado en el que la paz en un sentido amplio se construirá con unas relaciones internas entre sociedad y Estado, y externas entre la Unión y el resto del mundo, que se asienten sobre bases diferentes a las del egoísmo estatal individual que ha regido hasta ahora. Entre los temas cruciales que los autores identifican para el futuro de una Europa ética se encuentran la vigencia de los Derechos Humanos y su protección transnacional (ver diversos artículos en *Papeles* nº65), una reconceptualización de la seguridad (poniendo por delante los medios pacíficos para alcanzar los fines generales e incorporando problemas como la crisis ambiental, el género y la democracia), el

supranacionalismo y la reconstrucción de identidades e intereses. Halliday, Falk y Joseph Weiler y McSweeney se ocupan de estas cuestiones. En el terreno práctico de políticas actuales, Michael McGwire critica que Europa haya aceptado los postulados de EE UU para realizar una ampliación de la OTAN que, según él, no servirá ni para controlar las armas nucleares, ni para ofrecer una posición estable a Rusia después del fin de la URSS, ni para favorecer la democratización en Europa Oriental. Esta ampliación de la OTAN responde a una visión cerrada y aislacionista de EE UU y no a un interés cosmopolita europeo que, precisamente, no puede permitirse confundir la seguridad del continente con la estrecha seguridad militar, tal como la conciben los decisores políticos en Washington. Ian Davis toma el comercio de armas como un ejemplo de amoralidad del realismo de Estado y analiza las razones por las que un régimen de control de las exportaciones de armas es coherente con una concepción ética de las relaciones internacionales. Precisamente sobre esta cuestión Vicenç Fisas, titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Barcelona, describe paso a paso en *El lobby feroz* como un grupo de ONG desarrolló en los últimos años en España, otros países europeos y EEUU, una eficaz campaña para alertar sobre los efectos que el comercio de armas tiene en determinadas sociedades y para proponer la construcción de un régimen internacional de medidas legales para gestionar y controlar ese comercio. El libro de Fisas es un antídoto

contra el escepticismo. El comercio de armas es una de las actividades legales e ilegales (con una frontera débil entre ambos campos) que mueve más dinero en el mundo, junto con el petróleo y el narcotráfico. Imponer un control sobre él parece una tarea imposible, y mucho más si lo intentan ONG surgidas de la sociedad civil. Pero en este caso una serie de organizaciones tenían unos objetivos concretos –morales a la vez que prácticos, siguiendo la línea del libro de McSweeney- que se fue transformando en política desde abajo hacia arriba. El código de conducta aprobado en 1998 por la UE, la mayor transparencia que tienen ahora algunos Estados sobre sus operaciones, y la presión sobre los que no quieren mostrar los datos, además del registro de Naciones Unidas sobre transferencias, son algunos de los logros, más o menos limitados, más o menos eficaces, que esta campaña internacional ha logrado.

El comercio de armas es uno de los vínculos más complejos en las relaciones entre la UE y el denominado Tercer Mundo. Precisamente, David Coombes plantea en *Moral Issues* los dilemas que enfrenta Europa para relacionarse con los países periféricos y se pregunta cómo ayudar al desarrollo sin cuestionar, si es que esto es posible, sus propios niveles de desarrollo económico (ver sobre este tema el artículo “La prevención de conflictos en el nuevo convenio de Lomé”, de SaferWorld/International Alert y CIP, en *Papeles* n°65).

Los realistas siempre han afirmado que la moral no puede guiar las cuestiones de Estado. Halliday afirma al inicio de su contribución que no hay cuestión más importante en los debates

sobre política internacional que la moralidad porque cada opción que se adopta, cada política que se pone en marcha tiene implicaciones morales, y efectos concretos. Tanto desde la perspectiva teórica, como desde la aplicación en la construcción futura de la Unión Europea, este libro es una referencia tan original como imprescindible.

Mariano Aguirre
CIP