

PAPELES

DE CUESTIONES INTERNACIONALES



CIP
Centro de
investigación
para la Paz

Estados Unidos y guerra en Colombia

*José María Tortosa,
Víctor de Currea-Lugo*

¿Existe una reforma en Marruecos?

Abdeslam Maghraoui

El bloqueo a Irak

María Rosa Meneses

Bolivia y Ecuador: respuestas a la globalización

Marcela López, Nieves Zúñiga

Artículos sobre la iniciativa antimisiles de Estados Unidos y el conflicto del Alto Karabaj

PAPELES *nº 74 - 2001*

De cuestiones internacionales

Director

Mariano Aguirre

Consejo de Redacción

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

Coordinación y edición

Mabel González Bustelo y Nieves Zúñiga

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 puede solicitarse a Duque de Sesto, 40, 28009 Madrid.

Tel.: (91) 576 32 99. Fax: (91) 577 47 26.

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: Manuela Mesa. Vendedor en Marruecos.

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.

Copyright: Fundación Hogar del Empleado. Todos los derechos reservados.
Para solicitar autorización de reproducción de artículos, escribir al Centro de Investigación para la Paz.

INTRODUCCIÓN 5

TEORÍA

Globalización y posmodernidad: encrucijada para las políticas sociales del nuevo milenio 9

Myriam Barone y Raquel Martínez Gómez

Cultura y convivencia en el siglo XXI. Algunas tendencias inquietantes 17

Luis de la Corte Ibáñez

ACTUALIDAD

¿Es posible “humanizar” la guerra de Colombia? 29

Victor de Currea-Lugo

Plan Estados Unidos y Plan de Estados Unidos: otra mirada al Plan Colombia 45

José María Tortosa

Grandes Lagos: del genocidio ruandés a los conflictos en el Congo 53

José L. Gómez del Prado

Irak: condenado al subdesarrollo 63

Rosa Meneses Aranda

Cómo Milosevic perdió las elecciones. La tansición serbia 71

Alessandro Gori

A marchas forzadas: Bolivia en la globalización 79

Marcela López Levy

Conflicto del Alto Karabaj: actores y gestión internacional 87

Nora Sainz Gsell

Ecuador: ¿lucha étnica o social? 97

Nieves Zúñiga García-Falces

Autoridad política en crisis: ¿hasta donde llegan las reformas en Marruecos? 103

Abdeslam Maghraoui

DERECHOS HUMANOS

El derecho al alimento en el ordenamiento internacional 113

Ignacio Martos

Niños soldados: avances en la protección internacional 123

Felipe Gómez Isa

Sumario

CRONICA DE NO-PROLIFERACIÓN

- Crónica de no-proliferación y desarme nuclear** 135
Vicente Garrido Rebolledo
-

EDUCACIÓN

- ¿Cómo superar el atasco pedagógico actual?
Una apuesta alternativa** 145
Miguel Argibay y Gema Celorio
- Polygone: la pedagogía como instrumento político** 153
-

RESEÑAS DE LIBROS

- Qué es esa cosa llamada Relaciones Internacionales. Tres lecciones de autodeterminación y algunas consideraciones indeterministas, de Paloma García Picazo** 161
Elia Cambón Crespo
- Palestina: El volcán, de Adrián Mac Liman** 163
Lorena Bilbao
- La Paz y las paces, de José Bada Panillo** 165
Alberto Piris
- Atlas de África. El continente olvidado, de Philippe Lemarchand / Aldo Ajello, cavalier de la paix, de Pierre-Olivier Richard** 167
Nieves Zúñiga
- La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención, de Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja** 169
Mabel González Bustelo
- Libètte: A Haití anthology, de Charles Arthur y Michael Dash** 173
Mayte Martín Serra
-

Una de las mayores incógnitas políticas del área mediterránea es si el rey de Marruecos, Mohamed VI, podrá llevar a cabo la reforma que comenzó a la muerte de su padre, en julio de 1999. El interrogante es todavía mayor al plantearse el alcance de esa reforma. Las posibilidades de cambio de un sistema económico injusto que genera pobreza y desigualdad y de un sistema político patrimonialista y corrupto aparecen, dos años después de su ascenso al trono, como escasas. El Rey tiene su alma política y económica dividida entre mantenerse fiel a la élite que creó su padre o encarar una reforma que le supone enfrentarse, antes o después, a ella. El analista Abdeslam Maghraoui considera que el problema del cambio no se debe solamente a la Monarquía, sino también a la debilidad e incapacidad de los partidos políticos y del movimiento islamista. Su análisis no es esperanzador, pero resulta necesario ante un Estado tan cercano a la Unión Europea y con vínculos complejos, como son las migraciones, la pesca y el comercio.

Es una incógnita también cuál será el futuro en el medio plazo de Colombia. El presidente Pastrana termina su mandato sin haber conseguido un acuerdo de paz estable y duradero. En la sociedad colombiana hay un auge de autoritarismo y de fe en que la guerra podría terminar, por fin, con la violencia. Mientras que la guerra continúa, la puesta en práctica del Plan Colombia está produciendo más distorsiones. Dos ensayistas, José María Tortosa y Víctor de Currea-Lago analizan la cuestión desde dos perspectivas: la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y los sin sentidos del Plan Colombia si se le ve desde la posibilidad ficticia de una injerencia extranjera en EEUU.¹

¹ Ver Mariano Aguirre y Mabel González (eds.), *Políticas mundiales y tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001*, Icaria/Fundación Hogar del Empleado, Barcelona, 2001.

Fue la falta de injerencia precisamente la que no colaboró a uno de los peores genocidios del siglo XX, en Ruanda, en 1997. José L. Gómez del Prado vuelve atrás a esa terrible historia, y a la inhibición que mantuvieron las potencias en el Consejo de Seguridad de la ONU, para analizar las posibilidades, y limitaciones, de prevenir conflictos y practicas la injerencia humanitaria.

En América Latina, Nieves Zúñiga analiza las características de las revueltas indígenas y sus raíces sociales en Ecuador, y Marcela López Levy se ocupa de Bolivia, un país que desde la época de la colonia ha sufrido su situación dependiente y las diferentes etapas de la mundialización de la economía. La cuestión de la globalización es abordada por Myriam Barone y Raquel Martínez, que rastrean y denuncian la conjunción de las políticas liberales con el pensamiento posmoderno y su legitimación contra la política.

Este número se ocupa también de las situaciones en Alto Karabaj, Irak, los niños soldados, la iniciativa de Estados Unidos de un escudo antimisiles, el derecho a la alimentación, y los problemas de la cultura y la convivencia. La sección educativa relata dos proyectos pedagógicos con relevancia política. En la sección de libros se comentan textos sobre Palestina, Haití, cooperación al desarrollo, teoría de las relaciones internacionales, y África.

Globalización y posmodernidad: encrucijada para las políticas sociales del nuevo milenio	9
Cultura y convivencia en el siglo XXI. Algunas tendencias inquietantes	17

Teoría

MYRIAM BARONE Y
RAQUEL MARTÍNEZ-GÓMEZ

Globalización y posmodernidad: encrucijada para las políticas sociales del nuevo milenio*

El concepto de globalización es a menudo utilizado como una ideología asociada a las políticas neoconservadoras. Por otro lado, la posmodernidad se convierte en uno de los mayores apoyos de la nueva creencia neoliberal.¹ La gran paradoja es que mientras la globalización quiere incluir bajo su égida todos los aspectos de la vida económica, política, social y tecnológica, la posmodernidad nos instala en un mundo fragmentado, imposible de amalgamar desde un solo prisma, donde la estética y la ética quedan separadas. Así, la fe del libre mercado, que rige la globalización y que se presenta como ley natural, se apoya en el postulado de la posmodernidad que habla de la imposibilidad de establecer políticas coherentes. A partir de estos discursos, se plantea el papel de las políticas públicas y las posibilidades del ciudadano frente al nuevo orden económico.

* Este artículo fue el fruto de las discusiones que las autoras realizaron gracias al Programa de Cooperación Interuniversitaria. Aunque contiene análisis mundiales, muchas de sus afirmaciones están referidas al ámbito latinoamericano.

¹ Utilizamos este término como sinónimo de neoconservadurismo; aunque resulte contradictorio, por lo que de confrontación existió durante el siglo XIX entre las tendencias liberales y las conservadoras. Debemos recordar que para ninguna la igualdad social constituyó un problema.

Myriam Barone es directora del Postgrado de Políticas Sociales de la Universidad Autónoma de Misiones, Argentina. Raquel Martínez-Gómez es licenciada en C.C. de la Información y doctoranda en Relaciones Internacionales

Las relaciones conceptuales establecidas a partir de distintas disciplinas se inscriben en un contexto, el mundo de hoy, de significados dispares. El lenguaje permite insertarse en la naturaleza multifacética de los conceptos, ya que crea ficciones y fricciones. Por una parte, se erige como un instrumento de las relaciones de poder; una forma de dominio que conlleva la potencia de estipular y acatar términos; pero por otra, contiene la virtualidad de transgredirlos, replantearlos y trastocarlos.² En este sentido, se pretende rescatar las construcciones de conceptos claves, tomando en cuenta las condiciones y significaciones de origen, para contrarrestar la “colonización mental” que se opera con la difusión de los mismos.

Globalización y posmodernidad

Los conceptos de posmodernidad³ y globalización tratan de aprehender la realidad presente y se han convertido en ideologías apropiadas a las nuevas formas de conservadurismo. Al hablar de globalización es imprescindible acudir a diferentes visiones que aparecen en el tejido de prácticas discursivas. Una referida a su realidad, a su faceta como fenómeno concreto y entendible,⁴ y otra relacionada con el término neoliberal y cercana al mundo de la manipulación con fines ideológicos. Paradójicamente, el neoliberalismo, en el que prima la lógica económica, se instala en la estrategia política de la globalización como la nueva utopía.⁵ La globalización neoliberal simula ser ley universal que responde al devenir de los acontecimientos, invistiendo sus estrategias con la apariencia de un orden natural.

Aunque la globalización se presenta como un término en boga, hay que recordar que el capitalismo siempre fue global —estuvo relacionado en su origen con el colonialismo y en el siglo XIX con el imperialismo—. Según Hirsch, la crisis del fordismo⁶ en los años 70 llevó al capitalismo a buscar nuevas estrategias para su expansión, que se traducen en la implantación de tecnologías y procesos de trabajo que prometen al capital una revolución tecnológica para la apertura de nuevos mercados y fuentes de ganancias.⁷

La globalización, proclamada como proceso idílico, seduce a la población mundial con la esperanza de brindarle nuevas posibilidades de información.

² Myriam Barone (en colaboración), *Pobreza, cuerpo y trabajo*, UNAM, Argentina, 1999, p. 86.

³ La afirmación oficial de la posmodernidad en el ámbito de las ciencias sociales fue proclamada por Lyotard y Baudrillard. *Jean Francois Lyotard*, (1984), *La condición posmoderna*, Cátedra, Madrid, 1998.

⁴ Joachim Hirsch, *Globalización, capital y Estado*, UAM-Xochimilco, México DF, 1998, pp.84- 85.

⁵ Pierre Bourdieu, “L’essence du néolibéralisme”, *Le monde diplomatique*, París, marzo de 1998, p.3.

⁶ La fase fordista del capitalismo, establecida después de la II Guerra Mundial, estuvo caracterizada por un Estado interventor y un intenso modo de acumulación capitalista. Hirsch, *op.cit.*, p.22.

⁷ Hirsch, J., *op. cit.*, p.89.

Algo poco real ya que el acceso es limitado y las oportunidades no son equitativas. Por otra parte, el proceso de la globalización va en paralelo a la construcción de modelos de integración regional que también muestran grandes paradojas. Una de ellas está ligada a la dialéctica entre proteccionismo y liberalización;⁸ otra al doble rasero por el que se mide la apertura de fronteras a los capitales, servicios y mercancías y su cierre a la libre circulación de personas. Además, estas integraciones, preponderantemente económicas, se presentan permeadas por discursos de fraternidad entre los pueblos, aunque el ámbito social queda excluido y regiones enteras marginadas.⁹

Actualmente se plantea una posmodernidad donde impera lo fragmentario, lo efímero, el cambio caótico, la coexistencia de un gran número de mundos posibles que se yuxtaponen. Ésta, si bien rescata la posibilidad de hacer oír las voces de las minorías, también instala como hegemónica la política conservadora. Al plantear como ilusoria la aspiración a una representación unificada del mundo y afirmar que la acción es represiva, nos aboca a los dictámenes mesiánicos de la estrategia de la globalización y de la lógica neoliberal.¹⁰ Entonces, ¿cómo actuar de forma coherente en relación al mundo?; ¿cómo comprometerse con un proyecto global? La ficción posmoderna opera desechando las retóricas de verdad y progreso, desembocando en el relativismo absoluto. La no distinción entre el bien y el mal estilísticamente puede resultar decorativa, pero en el campo de relaciones políticas y sociales se hacen indispensables límites para establecer posiciones éticas. Los peligros derivados de preferir la estética a la ética establecen una política de adaptación desvergonzada al mercado. La retórica del posmodernismo es peligrosa en la medida en que se niega a enfrentar las realidades de la economía política y las circunstancias del poder global.¹¹

La posmodernidad, al enunciar un tipo de sociedad donde existe un claro desgaste de la utopía,¹² desechando los meta-relatos¹³ del siglo XX, ayuda al neoliberalismo a encontrar un camino limpio donde sembrar sus planteamientos. Estos, inscritos en el vértigo de la globalización, producen, a partir de analogías de relaciones, un nuevo meta-relato.

*El proceso
de la
globalización
va en
paralelo a la
construcción
de modelos de
integración
regional que
muestran
grandes
paradojas*

⁸ Mientras los países desarrollados proclaman las ventajas del libre mercado, las políticas agrarias de la UE y de EEUU están subvencionadas y son proteccionistas.

⁹ Existen matices según la construcción de estos procesos de integración.

¹⁰ Jamenson llama posmodernidad "a la lógica cultural del capitalismo tardío". Fredic Jamenson, *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*, Paidós, Barcelona, 1991.

¹¹ David Harvey, *La condición de la posmodernidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 1998, pp.137-138.

¹² La paradoja posmoderna es un reconocimiento tácito de que la revolución pendiente nunca se llevará a cabo, y que las utopías de ayer han traído tan sólo las realidades prácticas de hoy.

¹³ Jean-Francois Lyotard definió la condición posmoderna como la decadencia de las metanarrativas tradicionales de legitimación, entendiendo por metanarrativas una narrativa superior a todas las demás, que requiere un espacio que proporcione y abarque una totalidad sociohistórica.

La metamorfosis del Estado

Otra gran paradoja instalada en los discursos de la globalización es la que conjuga un mundo cada vez más interrelacionado, donde los actores estatales ceden terreno a estructuras supranacionales, con la propia fortaleza del Estado. Éste se constituye como entidad burocrática-reguladora y organización económica-productiva que garantiza las condiciones generales de la reproducción del capital, pero también como una dimensión en donde las luchas y las demandas sociales se resuelven.¹⁴ Su legitimación formal suele estar vacía de contenido ya que, a pesar de simular la voluntad general y vincular a sujetos en su carácter de miembros de una totalidad pública, éstos no participan en su configuración y toma de decisiones. El ciudadano se visualiza como un simple receptor que ve al Estado ubicado por encima de la sociedad civil.

Más allá de la crisis del Estado de bienestar,¹⁵ el debate se centra en la imposición de un nuevo régimen fundamentado en la exclusión social. Una de las metas de la estrategia de la globalización consistió en romper el consenso de las clases sociales cuando parecía reconciliarse el incremento de capital con el reparto entre las masas. Pero no se desarrolló igual en todas las partes del mundo. ¿En América Latina se configuró el Estado fordista? ¿Acaso los regímenes populistas generaron un modelo de desarrollo nacional combinado con exigencias de carácter social?

Desde su formación, el Estado latinoamericano compartió problemas y características en los distintos periodos que atravesó. En los últimos veinte años, y en el contexto de regímenes neoliberales, la crisis producida por el pago de la deuda externa en los años 80 condujo a una serie de políticas de ajuste estructural que acabaron con el Estado benefactor y contribuyeron al deterioro de la seguridad y asistencia social. El fracaso en las reformas de primera generación —liberalización financiera y comercial de los mercados nacionales e inserción en la economía globalizada—, analizado por Sonia Fleury,¹⁶ consistió en que no creó las condiciones de desarrollo sostenible ni redujo la pobreza y la desigualdad.¹⁷ El crecimiento económico de los años 90 no coincidió con una mejoría social, quedando así constatado que el sacrificio de las poblaciones, con un destacable empobrecimiento de las clases medias, no fue una condición temporal en el camino hacia la prosperidad a largo plazo. En América Latina la gobernabilidad¹⁸ democrática no puede separarse de la búsqueda de soluciones para la inclusión social y la reducción de

¹⁴ Hirsch, J., *op. cit.*, p.14.

¹⁵ La misión básica del Estado de bienestar moderno es garantizar legalmente la seguridad social mediante transferencias monetarias, servicios e infraestructuras.

¹⁶ Sonia Fleury, *Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?*, BID, 1999.

¹⁷ Según la CEPAL, 220 millones de habitantes de la región viven en la pobreza (agosto de 2000).

¹⁸ Somos conscientes que este concepto, constituido como centro del debate socio-político en América Latina y Caribe, no goza de unanimidad en su definición. Compartimos la creencia que la ingobernabilidad es, sobretudo, una crisis de hegemonía en tanto que las clases dominantes no representan el interés general.

la desigualdad. Además, tiene que imbricarse en una dimensión de intercomunicación entre Gobierno y sociedad civil, en el marco de una reforma institucional que abogue por un cambio real en las relaciones de poder.

La revolución neoliberal pretende destruir conquistas sociales, producto de años de luchas: retirada económica del Estado, refuerzo de sus componentes policiales-penales, desregulación de los flujos financieros, flexibilización del mercado laboral, reducción de las protecciones sociales. El Estado se escuda en el discurso de la “mundialización” para esquivar su responsabilidad, pero hoy todavía sigue siendo el principal actor de políticas de desarrollo. Aunque convendría discernir en qué aspectos está condicionado por la política y economía mundial ya que, si todo quedase en manos de las exigencias externas del mundo “globalizado”, no tendría sentido el debate sobre el desarrollo y las políticas para alcanzarlo.

El desengaño de lo público autoriza el abandono de toda responsabilidad que no sea en la esfera de lo privado, llevando aparejada una conformidad pasiva con la realidad. El *laissez faire* convierte en invisible el vínculo que une al individuo con la colectividad. El mercado —lugar de ejercicio de intereses—, aprovechando la desacreditación del Estado, gana terreno mientras se desmantelan las instituciones. Se cree que el mercado puede jugar el papel del Estado. Por otra parte, se observa un crecimiento del Estado penal que se constata en el aumento casi generalizado de gasto para seguridad frente a la reducción o mantenimiento del gasto en educación, salud e investigación. A la par se da una transferencia de la fuerza y la coerción hacia sectores privados.¹⁹ La cárcel, en su sentido real, pero también metafórico —círculos de pobreza, precarización del empleo, inseguridad— conduce al aislamiento y la exclusión.

Ciudadanos ¿incluidos o excluidos?

Las transformaciones producidas por el entramado de prácticas globalizadas/post-modernas en el Estado actual adquieren importancia creciente y nos permiten entender los profundos cambios en la vida de las personas. Las consecuencias de dichas transformaciones afectan directamente a los horizontes posibles de la democracia y su ejercicio. ¿Democracia?, ¿democracia, igualdad y ciudadanía? Los juegos del lenguaje reaparecen, pero es importante ubicarlos en una dimensión que permita a amplios sectores sociales incluirse en proyectos colectivos y constituirse como sujetos libres e iguales. El análisis del concepto de ciudadanía no puede olvidar el contexto en el que está inscrito: democracias construidas sobre campañas electorales falsas, crisis de representatividad y abismos entre la sociedad y los partidos políticos, cada vez más instalados en la lógica de la economía “globalizada”. El poder político de los grupos económicos, organizados fuera del proceso electoral, hace que las decisiones tomadas por los consorcios multinacionales y los Gobiernos releguen a la sociedad a ser espectadora de la práctica política donde el sujeto es valorado a partir de los objetos materiales y culturales que consume.

¹⁹ Martín Losada, “Policías privadas: el nuevo poder”, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, mayo de 2000.

El neoliberalismo impone la consigna: "el que pueda pagar tendrá derechos y el que no tendrá que resignarse a la exclusión social"

El neoliberalismo impone la consigna: "el que pueda pagar tendrá derechos y el que no tendrá que resignarse a la exclusión social." Ésta implica, no sólo la falta de acceso a ciertos bienes y servicios y la condición de vulnerabilidad que presentan ciertos grupos, sino también la negación de ciudadanía, es decir, carecer del derecho a tener derecho.²⁰ Paulatinamente, se despoja a los individuos de su condición humana y se les impide su ejercicio ciudadano. Pero por qué el ciudadano de hoy no puede tomar conciencia del lugar en el que se encuentra. Robert Castel propone considerar la condición salarial y el retorno a la consideración del trabajo como una mercancía.²¹ La precarización del empleo, muchas veces escondida tras el término flexibilización, reemplaza a la estabilidad como régimen dominante de la organización del trabajo e instala al ciudadano en un espacio de incertidumbre respecto al mañana. Se plantea la cuestión de si estamos frente a un individuo objeto o sujeto de las políticas sociales, y qué deberían tener éstas para garantizar la construcción de ciudadanos incluidos.

Las políticas sociales, ¿responsabilidad de quién?

El mundo del nuevo milenio se caracteriza por la profundidad de dos brechas: la que separa a los países desarrollados de los subdesarrollados, y la que a la vez se instala en el interior de los Estados entre personas acomodadas y excluidas. El deterioro de las políticas sociales ha sido uno de los causantes de esta situación. El nuevo discurso globalizador neoliberal considera anacrónicos los sistemas de protección social y, poco a poco, la ineficacia, a menudo fomentada desde los propios intereses de quienes abogan por reducir el Estado, lleva a gran parte de las poblaciones a apostar por los ámbitos privados. La lógica social da paso así a una lógica comercial. La salud y la educación dejan de ser consideradas como servicios universales y aparecen como nuevas candidatas a la privatización, aunque la voluntad para consumir este hecho esté soterrada en el discurso político. Al unísono, se retoman, en el seno de la OMC, las negociaciones del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), que tiene como objetivo abrir a las multinacionales los sectores de la educación, salud y medio ambiente.²²

La actualización de las políticas sociales en los años 90, a partir de los denominados *welfare mix* (estado pluralista), paradigmas emergentes,²³ etc., nos trasladó desde una concepción estatal monopolista de provisión de servicios sociales a una tríada: mercado, Estado, sociedad civil. El nuevo enfoque destaca la generación de actores y movimientos sociales para plantear una agenda social con nuevas prioridades basadas en la minimización de los costos, pero también en la

²⁰ Hannah Arendt, *A condicao humana*, Río de Janeiro, Forense Universitaria, 1991.

²¹ Robert Castel, "Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial", *De igual a igual*, FCE/ SIEMPRO/ FLACSO, Buenos Aires, 1999, p.25.

²² George, Susan y Ellen Gould, "Discreta liberalización del espacio social", *Le monde diplomatique*, Madrid, julio de 2000, p.3.

²³ CEPAL, *Opciones y falsos dilemas para los años noventa: Lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina*, 1989, LC/L.852.

participación y la justicia.²⁴ Aquí operan los condicionamientos de los organismos financiadores internacionales para los cuales las políticas sociales deben ser descentralizadas, focalizadas y privatizadas. La focalización conlleva la idea de asistencia a grupos sociales vulnerables, pero no reconoce que en el sistema social prevalece la acción de fuerzas que provoca la exclusión,²⁵ lo que evidencia que con asistir a los afectados no basta, sino que es necesario vincular estas acciones con otro tipo de políticas. Por otro lado, tal focalización constituye una transferencia de responsabilidades que son incumbencia del Estado.

El desarrollo social no puede ser responsabilidad exclusiva de las políticas sociales, pero éstas siguen cumpliendo tres funciones fundamentales: inversión en capital humano, compensación e integración social.²⁶ Si bien se hacen necesarias nuevas formas de participación social, éstas deben integrarse junto a la responsabilidad que el Estado ya tiene en la búsqueda de una mayor equidad necesaria para el desarrollo.

Globalización, posmodernidad y sociedad civil

La globalización da la posibilidad de realizar actuaciones de carácter social y político que trasciendan los límites de las fronteras regionales y estatales. Es cierto que hoy pueden identificarse fuentes de opresión, pero también múltiples focos de resistencia a la dominación. Respuestas que están presentes en el mundo posmoderno y que proceden de movimientos sociales, experimentos de desarrollo político²⁷ y luchas locales y autónomas que convierten en papel mojado los discursos dominantes.

Para hacer converger los intereses de la sociedad en su conjunto y dar sentido al término ciudadanía es necesario el fortalecimiento del sujeto popular y las organizaciones sociales. La reducción de las obligaciones del Estado frente al ciudadano lleva a estos grupos a actuar al margen de él en la búsqueda de respuestas a sus demandas legítimas. Pero es imprescindible cierta coordinación que permita una redefinición del Estado que garantice el desarrollo social. En esta nueva construcción se debe dotar de mayor participación a la sociedad, lo que revestiría de sentido a los órganos gubernamentales representativos y daría cabida a un sujeto reformista y autónomo que haría valer sus diferencias como una forma de vehicular los distintos intereses de los grupos sociales.

Si como reza la posmodernidad, la esquizofrenia que produce la fragmentación crea inestabilidades que nos impiden proyectar estrategias de producción de

²⁴ Bustelo, "El abrazo. Nuevas relaciones entre el Estado y las ONG en la Argentina", *L'ordinaire du Latinoamericaniste*, IPEALT, Université de Toulouse-Le Mirail, septiembre-diciembre de 1996, N°165-166,.

²⁵ Rubén Lo Vuolo (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta de ingreso ciudadano*, Ciiepp / Miño y Dávila editores, Buenos Aires, 1996, p.18.

²⁶ CEPAL, *La brecha de la equidad*, Santiago de Chile, mayo de 2000, p.140.

²⁷ El Presupuesto Participativo de Porto Alegre sería un ejemplo de ello. Ver GENRO, Tarso y Ubiratán de Souza, *La experiencia de Porto Alegre*, Eudeba/CTA, 1998.

un futuro radicalmente diferente; es necesario cancelar esta posibilidad y continuar con la búsqueda de alternativas que mejoren el mundo y la sociedad en la que convivimos. A lo largo de la historia, el reformismo y las revoluciones que trajeron consigo la mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos necesitaron de apoyos y presiones sociales. Hoy, un reformismo capaz de hacer cambios radicales, puede convertirse en la alternativa sobre los nuevos mitos de la globalización neoliberal. Por otro lado, no es posible la transformación social sin una reconstrucción participativa y crítica de la práctica educativa. Si en el siglo XXI no hay voluntad política de lograr un grado de desarrollo social equitativo, los ciudadanos tienen que forzar la reforma de las estructuras políticas. El Foro Social Mundial (Porto Alegre) y la respuesta de las ONG a las asambleas de distintas organizaciones internacionales son pruebas de que la globalización, tal como hoy se está construyendo, está al margen de la sociedad civil. Hoy, más que nunca, se trata de hacernos valedores de nuestra fuerza como miembros de una gran colectividad mundial.

LUIS DE LA CORTE IBÁÑEZ

Cultura y convivencia en el siglo XXI. Algunas tendencias inquietantes

Los seres humanos podemos inclinarnos tanto a la convivencia pacífica como a la competición, el conflicto y la violencia. La cultura puede actuar anestesiando o potenciando esas disposiciones hacia el amor y la guerra otorgadas por la naturaleza.¹ Esto hace que los científicos sociales interpreten los problemas humanos en términos de tendencias culturales, caracterizadas por activar motivos capaces de orientar la acción humana en diversas direcciones. Este artículo analiza algunas tendencias de las sociedades contemporáneas que plantean posibles complicaciones para la convivencia. Dos de ellas se manifiestan hoy simultáneamente: el individualismo radical que aspira a convertirse en la perspectiva moral de las sociedades occidentales desarrolladas, y los particularismos o formas de organización social que fomentan la definición personal en términos de identidades sociales (religiosas, étnicas, nacionales, territoriales, etc.).

La convivencia desde el punto de vista de la cultura

Tanto el individualismo como los particularismos motivan acciones que pueden resultar beneficiosos para el bien común. Existen motivos puramente egoístas que posibilitan determinados comportamientos altruistas, como las campañas de

Luis de la Corte Ibáñez forma parte del Dpto. Psicología Social y Metodología de la Universidad Autónoma de Madrid.
luis.cortes@uam.es

¹ Véanse los trabajos de autores como C. Geertz, *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Barcelona, 1991 y C. Parí, *El animal cultural*, Crítica, Barcelona, 1995.

beneficencia y ayuda humanitaria que realizan diversas empresas y personajes famosos como estrategia de marketing para mejorar su propia imagen social. Algo semejante sucede con respecto a los llamados motivos colectivistas fomentados por los diferentes particularismos anteriormente citados. Los proyectos sociales y políticos que dan sentido a la existencia de determinados grupos y colectivos humanos, desde una organización sindical hasta un partido político, redundan en muchas ocasiones en favor del bien común, promoviendo el fin de diversas formas de discriminación y el reconocimiento de derechos tradicionalmente vulnerados o pisoteados como los de la mujer, los pueblos indígenas o los inmigrantes. Sin embargo, la apelación a motivos egoístas y colectivistas en diversas formas de discurso y argumentación suele implicar la pretensión de justificar acciones, hechos y formas de interpretación de la realidad que sólo apuntan al bien común de modo aparente. Más allá de la mera retórica del bien común o de la justicia social, existe el peligro de que tales motivos se conviertan en razones que justifican acciones realmente contraproducentes para la convivencia.

El individualismo posmoral

En términos morales, la historia de Occidente explica el individualismo como logro universal de la humanidad. En buena medida, la preeminencia del individuo respecto al grupo, el Estado, etc., es la condición del sentido mismo de la responsabilidad personal con respecto a todos nuestros actos o a la mayoría de ellos, así como la consecuencia del actual e irrenunciable reconocimiento generalizado de la autonomía moral de la que hoy goza cada ciudadano para determinar sus preferencias y su ideal de vida.²

Pero hoy se empieza a hablar, más que de un individualismo moral basado en el reconocimiento de las libertades y responsabilidades políticas y sociales, de un individualismo posmoral,³ que incluye dos notas distintivas. En primer lugar, como consecuencia de la transición de una sociedad industrial a una sociedad de consumo, el nuevo individualismo es también producto inevitable del evidente culto al deseo —y a su inmediata satisfacción— promovido por publicistas y medios de comunicación de masas. En segundo lugar, no sólo se alimenta de la realidad virtual de los medios y la propaganda sino que parece encontrar una poderosa justificación adicional en nuestras propias sociedades, en las que el fracaso de las instituciones que la sostienen (políticas, judiciales, económicas y empresariales, religiosas, militares, de parentesco, etc.) es evidente. Tal crisis institucional generalizada fomenta un clima de deslegitimación y descreimiento de las pequeñas y grandes causas, al tiempo que todo ideal de abnegación y deber comienzan a percibirse, muy críticamente, con una tonalidad de impostura o de conservadurismo. El individualismo de nuestro mundo se corresponde, por consiguiente, con el

² D. Gracia, *Bioética*, Edudema, Madrid, 1989; A. Cortina, *Hasta un pueblo de demonios*, Taurus. Madrid, 1997; G. Peces Barba, "El individualismo en el Renacimiento", *ABC*, 17 de febrero de 1999.

³ G. Lipovetski, *El crepúsculo del deber*, Anagrama, Barcelona, 1994.

tránsito de una “ética de la obligación” hacia una “ética de la felicidad”, entendida la felicidad misma en un sentido intimista, egoísta y materialista. Para comprender en qué forma este individualismo posmoral podría resultar nocivo para la convivencia es necesario profundizar en sus dos características: el narcisismo propio de nuestras sociedades de consumo y el rechazo al deber.

El exagerado culto al deseo que caracteriza a nuestro tiempo plantea problemas desde el punto de vista del tipo de personas o ciudadanos que tal culto promueve. Así, la estimulación sistemática y permanente de los deseos ejercida por publicistas y medios parece dificultar en niños y adolescentes el desarrollo de ciertas habilidades sociales básicas para su estabilidad emocional. Aquellos niños que tienen más dificultades para controlar sus propios impulsos suelen desarrollar también ciertas disposiciones cognitivas y comportamentales problemáticas, algunas de las cuales pueden entorpecer sus relaciones con otras personas: cierta tendencia a la testarudez, mayor vulnerabilidad a la frustración, propensión a desconfiar de los demás, a experimentar sentimientos de envidia, cierta timidez a la hora de establecer contactos sociales e, incluso, mayor disposición a la violencia.⁴

Las sociedades de consumo pueden generar altos niveles de frustración porque la satisfacción permanente de todos aquellos deseos artificialmente fomentados no es ni personal ni socialmente posible para las personas de las clases sociales más desfavorecidas. Esto es debido al desequilibrio existente entre las desmesuradas aspiraciones sociales que la sociedad les inculca y las escasas oportunidades reales que su propio entorno les ofrece para satisfacerlas.

Las posibles consecuencias negativas ocasionadas por la permanente frustración se resumen en dos. En primer lugar, lo más natural es que estas personas atribuyan dicho estado al propio entorno social, de manera que puedan desarrollar una cierta actitud de desprecio más o menos generalizado hacia cualquier forma de participación social. Por otro lado, la frustración personal y también la colectiva son condiciones habitualmente presentes en diversos episodios violentos que, evidentemente, dificultan o llegan a hacer imposible la convivencia.⁵ En este sentido, las desigualdades sociales y económicas cooperan con el narcisismo vigente en la incitación a ciertos comportamientos y estilos de vida violentos y consecuentemente más frecuentes en los barrios marginales de las grandes metrópolis, convertidos en caldo de cultivo para jóvenes delincuentes.⁶

El rechazo a las morales del deber es también problema de convivencia. Desde esta óptica posmoral, el cumplimiento de las normas y los valores sociales que hacen posible la vida en común se torna incierto. Al forzar una interpretación del sentido de la existencia de tales normas y valores basada exclusivamente en el propio interés, este nuevo individualismo aumenta el riesgo del incumplimiento de la moral pública en

*El exagerado
culto al
deseo que
caracteriza
a nuestro
tiempo
plantea
problemas
desde el
punto de vista
del tipo de
personas o
ciudadanos
que tal culto
promueve*

⁴ I. Shoda, W. Mischel y P.K. Peake, “Predicting Adolescent Cognitive and Self-Regulatory Competencies From Preschool Delay of Gratification”, *Development Psychology*, 1990, 26, 6, pp. 978-986.

⁵ L. Berkowitz, *Roots of Agression*, Atherton, Nueva York, 1969.

⁶ V. Garrido, *Delincuencia y sociedad*, Mezquita, Madrid, 1984; L. Rojas Marcos, *Las semillas de la violencia*, Madrid, Espasa-Calpe, 1995.

todas aquellas situaciones en las que encontremos modos alternativos y eficaces de satisfacer tal interés sin la incomodidad de tener que atenerse a dicha moral.⁷ La moral pública se convierte, por tanto, en una cuestión de pura fachada, de mantenimiento de las formas y apariencias con el simple propósito de salirnos con la nuestra y siempre dependiente de la vigilancia externa. Numerosos problemas sociales como la proliferación de la delincuencia, la corrupción política y empresarial, los delitos financieros o la aparición de bandas mafiosas y demás grupos humanos que transgreden las normas de la moral pública pueden tener su raíz en esta nueva actitud ante las reglas sociales que ordenan la convivencia en cualquier sociedad. En un mundo en el que tenemos noticia constante de que hay muchos otros que transgreden o incumplen la propia moral pública y que se benefician de ello, los argumentos para defender aquella se agotan: ¿quién me garantiza que los demás cumplirán las normas?

Los particularismos y el regreso a las identidades primarias

Las potenciales consecuencias nocivas del individualismo son las de una sociedad inmadura, egoísta, tramposa y, en definitiva, insolidaria. No obstante, las sociedades occidentales cuentan con mecanismos institucionales (políticos, jurídicos, etc.) que, pese a su inevitable imperfección, pueden oponer sólidas trabas al egoísmo y al fraude moral y que aún garantizan un respeto mínimo a la moral pública.

En cualquier caso, incluso la búsqueda del propio interés nos obliga a todos los seres humanos a formar grupos y establecer múltiples lazos sociales (familiares, de amistad, de organización laboral y política, etc.), lo cual nos convierte en personas que necesitan sentir, actuar, pensar y, en suma, vivir con otros. En relación a esta necesidad de vivir en sociedad, los científicos sociales detectan un resurgimiento de las denominadas identidades primarias como formas básicas de interpretar la realidad, fenómeno al que algunos expertos atribuyen las tres cuartas partes de las guerras recientes.⁸ El mundo secularizado, desengañado e individualista de la globalización es también el mundo de los fundamentalismos, los nacionalismos, los enfrentamientos étnicos y los movimientos xenófobos.

Lo que caracteriza básicamente a todos los particularismos es el propio hábito intelectual que los hace posibles: la recurrencia al origen, biológico o social, como modo de pensar, de definirse como persona y de interactuar con los demás. A partir de aquí, se convierten en manifestaciones simultáneas de solidaridad respecto a quienes comparten las mismas señas de identidad y de rechazo a lo diferente. Pero, ¿qué es la identidad social y cómo funciona.

Según Habermas, hablamos de identidad cada vez que intentamos responder a dos de las preguntas más importantes que las personas pueden plantearse a lo

⁷ A. Cortina, *op. cit.*

⁸ A. Touraine, *Crítica de la modernidad*, Temas de hoy, Madrid, 1993; S. P. Huntington, *El choque de las civilizaciones*, Paidós, Barcelona, 1997; M. Castells, *La era de la información. El poder de la identidad*, Alianza, Madrid, 1998.

⁹ J. Habermas, *Identidades nacionales y posnacionales*, Tecnos, Madrid, 1989.

largo de su vida: ¿quiénes somos? y ¿quiénes queremos ser? ⁹ Pero antes de que decidamos nuestra propia identidad ya estamos siendo identificados por otros, según nuestra adscripción involuntaria a determinados colectivos o grupos humanos.

Otra cuestión importante es que todos los seres humanos parecen experimentar una necesidad innata de efectuar una definición positiva de sí mismos. La psicología social ha demostrado que, a consecuencia de esta misma necesidad, se tiende a exagerar los atributos personales positivos que se comparten con los miembros de los grupos a los que se pertenece —nuestro endogrupo o grupo de referencia—, así como se sobreestima lo que pueda haber de negativo en las personas que forman parte de aquellos otros grupos considerados opuestos —el exogrupo—. ¹⁰ Lo más preocupante de esta clase de procesos psicológicos es la relativa facilidad con la que pueden ser puestos en marcha. Basta con que existan determinados rasgos físicos perceptivamente apreciables o ciertas características psicológicas destacadas por la cultura o la lengua que permitan diferenciar a unas personas de otras, para que tendamos a aplicar categorías sociales a nuestros semejantes y a nosotros mismos. La activación de este proceso psicológico se puede dar gracias al color de la piel o a las narraciones en torno a la identidad nacional o religiosa que se nos inculcan mediante el estudio de la historia. Ejemplo de ello es el discurso de Sabino Arana, fundador del Partido Nacionalista Vasco, que, a pesar de tener más de un siglo, aún resulta esclarecedor para entender algunos problemas de la actual vida política en España: “La fisonomía del bizkaino es inteligente y noble. La del español, inexpresiva y adusta. O no sabe una palabra de religión, o es fanático, o es impío... Apenas se lava una vez en la vida y se muda una vez al año... El noventa y cinco por ciento de los crímenes se deben a mano española y de cuatro de los cinco restantes son autores bizkainos españolizados. El vasco es, por el contrario, apuesto y varonil, laborioso, nervudo y ágil, caritativo aun con sus enemigos”. ¹¹ La categoría social “bizkaino” se opone a la categoría social “español”, sobrevalorando los atributos personales que portan los miembros de la primera y denigrando directamente los rasgos propios de quienes pertenecen a la segunda. ¹²

Tras la asignación desigual de rasgos o atributos personales pueden aparecer los primeros juicios despreciativos con respecto al exogrupo. Es interesante subrayar que los estereotipos (representaciones sobre el conjunto de rasgos característicos de los miembros de un grupo social) sobre el exogrupo hacen referencia, en algunos casos, a graves defectos físicos o a deficiencias morales que sirven para estigmatizar a sus miembros y convertirlos en chivos expiatorios de los problemas de la sociedad. De hecho, los inmigrantes, los negros, los judíos, los gitanos, los musulmanes, los homosexuales, incluso los enfermos mentales o las mujeres han cargado en algún momento con la responsabilidad de toda clase de perversiones, delitos, fracasos y crímenes. Según un estudio reciente, el 51,5% de

¹⁰ H. Tajfel, *Grupos humanos y categorías sociales*, Barcelona: Herder, 1984.

¹¹ S. Arana, *Obras escogidas. Antología política*, L. Haramburu, San Sebastián, 1895/1978.

¹² J. Aranzadi, “El mito de la edad de oro vasca”, *Tiempo de historia*, 1979, año V, 59.

En el origen de numerosos conflictos bélicos o de los mayores genocidios y etnocidios de la historia pueden reconocerse prácticas de propaganda y de falsificación histórica

niños españoles en edad escolar creen que los inmigrantes quitan puestos de trabajo, 3 de cada 4 querría que les fuera impedida la entrada en el país y el 42,2% considera que contribuyen al tráfico de drogas y a la delincuencia.¹³

Obviamente, siempre han existido estereotipos que han justificado la discriminación de las personas en función de su origen (social o biológico), pero la cuestión se vuelve más preocupante en ciertas situaciones en las que esos estereotipos son alimentados con información falsa o distorsionada mediante un proceso de ideologización de las diferencias naturales, psicológicas, culturales, etc., cuyo último propósito es el de “fabricar enemigos” y aportar argumentos que estimulen el odio y el rencor entre los grupos implicados. En el origen de numerosos conflictos bélicos o de los mayores genocidios y etnocidios de la historia pueden reconocerse ese tipo de prácticas de propaganda y de falsificación histórica. Un caso reciente es el que nos ofrece el escritor Juan Goytisolo a propósito de la guerra de los Balcanes. En sus *Cuadernos de Sarajevo*, Goytisolo describe las estrategias mediáticas mediante las que el Gobierno serbio inventó el espectro de una falsa amenaza fundamentalista dirigida en la sombra desde Teherán, con el propósito de crear un increíble “Califato balcánico” apoyado por los dos millones de inmigrantes turcos residentes en Alemania.¹⁴ Según esta delirante versión, propagada dentro y fuera del país a través de la misma televisión yugoslava, el genocidio perpetrado contra los ciudadanos bosnios habría sido una campaña militar de legítima defensa frente al peligro de la invasión de Europa por parte del mundo árabe.

Más allá de los medios de comunicación de masas, la socialización política de los ciudadanos discurre por vías diversas, (la educación formal, la familia, el entorno de amistades, etc.) que incurren con frecuencia en la ideologización de las diferencias entre diversos grupos humanos. Los propios Estados modernos han oscilado durante todo el siglo XX entre una orientación universalista, propia de un Estado democrático de derecho, capaz de asimilar una inevitable pluralidad de culturas, ideologías y credos y una orientación particularista que fomenta la ficción de que el Estado puede y debe corresponderse con una población nacional homogénea.¹⁵ Es en este segundo sentido en el que cabe interpretar muchos de los actuales movimientos nacionalistas que existen al interior de ciertos Estados modernos y que ponen en peligro la convivencia entre sus ciudadanos. Por lo general, los movimientos nacionalistas se justifican a sí mismos por la propensión regresiva de algunos Estados, de manifiesta orientación particularista, a negar la heterogeneidad cultural de su población. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de la posición del propio Estado español durante el franquismo ante las legítimas aspiraciones vascas y catalanas al reconocimiento de una identidad social original y propia. En este caso, como en muchas otras experiencias de terrorismo de Estado, la orientación particularista del propio Estado inventa sus propias excusas para justificar la represión violenta contra las minorías que reivindican su derecho a no ser discriminados en

¹³ T. Calvo Buezas, *Racismo y solidaridad de españoles, portugueses y latinoamericanos*, Libertarias, Madrid, 1997.

¹⁴ J. Goytisolo, *Cuadernos de Sarajevo*, El País-Aguilar, Madrid, 1993.

¹⁵ Habermas, *op. cit.*

términos culturales y políticos. Pero, precisamente, en algunas de las reacciones que esta represión de Estado genera puede reconocerse el peligro del particularismo político abanderado por las propias minorías inicialmente discriminadas. Al recurrir ciertos grupos, supuestamente representativos de aquellas minorías, a la violencia y al terrorismo tienden a perder la legitimidad moral que les asistía como víctimas de discriminación, convertidas luego en agentes discriminadores y, en algunos casos, en auténticos verdugos, tanto más cuando una vez producida la transición a sistemas políticos respetuosos con las aspiraciones culturales de los nacionalistas se persiste en ese tipo de prácticas violentas y delictivas.

Los problemas de la convivencia

Las tendencias culturales individualistas y particularistas constituyen serios obstáculos para organizar de forma armoniosa la vida colectiva. El mejor proyecto cultural que podemos imaginar es el de una cultura de los derechos humanos. Pero, habría que averiguar cuáles son los contenidos que debieran formar parte de esa cultura de los derechos humanos.

Además de los motivos egoístas y colectivistas a favor del bien común, operan otros dos motivos humanos fundamentales: principialistas y altruistas.¹⁶ El motivo principialista actúa cada vez que interactuamos con otras personas en base a determinados principios éticos de carácter universal, como en el caso de los principios de libertad, igualdad, justicia, solidaridad, etc., o de formulaciones del tipo del imperativo categórico kantiano o la famosa “regla de oro”: “obra con los demás del modo en que te gustaría que los demás obraran contigo”. Desde este punto de vista, la educación en principios y valores de tal clase resulta importantísima para la constitución y consolidación de una cultura de los derechos humanos.¹⁷

Sin embargo, la traducción de principios y valores abstractos a actitudes y comportamientos concretos exige algo más que normas morales. Las acciones humanas suelen estar orientadas por sentimientos y hábitos adquiridos tanto o más que por principios abstractos o decisiones puramente racionales. Por tanto, los motivos principialistas deben ser complementados con los llamados motivos altruistas, ya que la activación de estos últimos depende mucho más de factores sentimentales; más concretamente, de nuestra capacidad de “empatizar” con los otros. Es decir, en ciertas ocasiones, los seres humanos nos identificamos con otras personas hasta el extremo de que somos capaces de contagiarnos de sus propios sentimientos, sufrir con ellos y, en último término, desencadenar conductas de ayuda que acaben con la causa de sus sufrimientos. La empatía es una de las bases de lo que podríamos llamar una actitud ética.¹⁸ Cuanto más empática es una persona más a favor se encuentra de ciertas

¹⁶ Batson, *op. cit.*

¹⁷ A. Cortina, *op. cit.*

¹⁸ M. L. Hoffman, “Empathy, Social Cognition and Moral Action”, en W. Kurtines y J. Gerwitz, (eds.), *Moral Behaviour and Development: Advances in Theory, Research and Application*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1984.

nociones de justicia que defienden la distribución de los recursos existentes en función de las necesidades humanas.¹⁹ Otros estudios indican que los individuos que sostienen un concepto positivo de las personas suelen estar más inclinados a ayudar a los demás, en comparación con aquellos que creen que la gente siempre busca única y exclusivamente su propio interés.²⁰ Pero esas diferencias en cuanto a las nociones individuales acerca de la misma condición humana dependen en buena medida de la propia cultura en la que estemos inmersos. Sin negar la posibilidad de que cualquier ser humano sea capaz de juzgar críticamente las convenciones sociales vigentes, no es menos cierto que una cultura en la que predomine una visión individualista o, por el contrario, alguna forma de particularismo, es una cultura que está imponiendo serias dificultades al desarrollo de esa noción positiva de la persona que puede resultar tan fructífera desde el punto de vista de la convivencia. El individualismo cambia esa concepción por la de un sujeto básicamente egoísta; los particularismos limitan la aplicación de la propia noción positiva de las personas a los miembros del endogrupo, al tiempo que fomentan una concepción alternativa y mucho más pesimista de los miembros del “exogrupo”, a los que se les puede llegar a considerar como personas moralmente inferiores.

El fenómeno de la empatía designa una cualidad sentimental que puede tener repercusiones realmente decisivas en la extensión de una cultura de los derechos humanos. Pero la aplicación de los mismos derechos humanos depende del modo en que construyamos nuestra identidad y la de nuestros semejantes. Una identidad de orientación universalista será una identidad que exalte y destaque las “semejanzas” que existen entre nos-otros, individuos y grupos humanos concretos, con una historia y una cultura personal y colectiva, y los-otros, individuos y grupos con historias y culturas diferentes pero con quienes estamos “obligados” a compartir este mundo. Mientras no se perciban tales semejanzas con quienes viven y piensan de modo distinto a nosotros, nuestra capacidad para empatizar seguirá resultando insuficiente. Con el decidido propósito de ampliar esa capacidad, las Naciones Unidas bautizaron el periodo que va del año 1995 al 2004 como la Década de la Educación sobre los Derechos Humanos, convocando a cada individuo y cada institución social a que, “inspirándose constantemente en ella (la Declaración Universal de los Derechos Humanos), promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades”.²¹ También, en este sentido, pensadores de la talla de Jürgen Habermas han exigido la parcial sustitución de las viejas formas de identidad nacional o colectiva por una suerte de “patriotismo constitucional” que, sin negar lo que de valioso y perdurable hay en las propias tradiciones, subordine la conservación de las mismas a la identificación de cada individuo con ciertos

¹⁹ D. Goleman, *Inteligencia emocional*, Kairós, Barcelona, 1995.

²⁰ D.L. Krebs, “Empathy and Altruism”. *Journal of Personality and Social Psychology*, 1975, 32, pp. 1134-1146.

²¹ F. Mayor Zaragoza y R.P. Droit, *Los derechos humanos en el Siglo XXI*, UNESCO-Icaria, Barcelona, 1998.

procedimientos y determinados principios abstractos que aseguren unas mínimas condiciones de convivencia y comunicación entre los pueblos y los hombres. Las tradiciones nacionales, y también las identidades colectivas, afirma Habermas, deben ser “traspasadas” por la idea abstracta de universalización que es inherente a la democracia y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Mientras tanto, hombres y mujeres seguiremos siendo esos seres igualmente capaces de violencia y ternura.

¿Es posible “humanizar” la guerra de Colombia?	29
Plan Estados Unidos y Plan de Estados Unidos: otra mirada al Plan Colombia	45
Grandes Lagos: del genocidio ruandés a los conflictos en el Congo	53
Irak: condenado al subdesarrollo	63
Cómo Milosevic perdió las elecciones. La transición serbia	71
A marchas forzadas: Bolivia en la globalización	79
Conflicto del Alto-Karabaj: actores y gestión internacional	87
Ecuador: ¿lucha étnica o social?	97
Autoridad política en crisis: ¿hasta dónde llegan las reformas en Marruecos?	103

VÍCTOR DE CURREA-LUGO

¿Es posible “humanizar” la guerra de Colombia?

El conflicto armado colombiano se desarrolla, en su versión actual, entre la fuerza pública, grupos paramilitares y grupos de guerrillas izquierdistas. La mayoría de los grupos paramilitares están coordinados en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las dos principales organizaciones guerrilleras son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional, ELN. Las principales víctimas son civiles y los mayores daños también se producen en bienes de la población civil (hospitales, escuelas, infraestructura pública, etc.). Son muchas las ONG de derechos humanos, organizaciones sindicales, campesinas e indígenas, organizaciones sociales, reconocidos intelectuales y académicos e incluso portavoces de los actores armados que han planteado la necesidad urgente de aplicar las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) como paso indispensable dentro de la llamada “humanización del conflicto armado”. En el mismo sentido, Naciones Unidas, Noruega y Suiza han pedido a las FARC y al Gobierno avanzar en la formulación de acuerdos humanitarios sobre la base de los principios del DIH.¹

El Derecho Internacional Humanitario es un conjunto de normas internacionales específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados, que limita el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos y medios utilizados en la guerra (Derecho de La Haya) y protege a las personas y bienes afectados (Derecho de Ginebra).²

¹ “El costo político de la barbarie”, *El Tiempo*, 29 de marzo de 2000.

² Christophe Swinarski, *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1984, p. 15.

Víctor de Currea-Lugo es médico cirujano por la Universidad Nacional de Colombia, master por la Universidad de Salamanca y doctorando por la Universidad Complutense de Madrid. Autor del libro *Derecho Internacional Humanitario y sector salud: el caso colombiano* (Plaza y Janés-CICR, Bogotá, 1999).
decurrea@hotmail.com

Se materializó como propuesta viable dentro del Derecho Internacional en 1864, con la firma del primer Convenio de Ginebra, y se fue consolidando a través de versiones que se enriquecieron paulatinamente hasta llegar a la definitiva, del 12 de agosto de 1949, que se hace realidad con la publicación de los cuatro Convenios de Ginebra y posteriormente con su complemento de 1977, los Protocolos adicionales.

En la mayoría de las normas humanitarias contenidas en el DIH se contemplan tres principios: la limitación del uso de la fuerza, la distinción entre combatientes y no combatientes y el principio de asistencia humanitaria. La limitación del uso de la fuerza se expresa en dos terrenos: limitación en el uso de ciertas armas y prohibición de la perfidia. Entre estas limitaciones y/o prohibiciones se incluye el uso de, por ejemplo, armas químicas, armas bacteriológicas y biológicas en general, gases asfixiantes y/o tóxicos, veneno, balas explosivas, armas incendiarias, proyectiles no detectables mediante rayos X, armas trampa —por medio de animales vivos o muertos, juguetes, cartas-bomba...— y minas antipersona. La perfidia, por su parte, se define como “aquellos actos que, apelando a la buena fe de un adversario con intención de traicionarla, dan a entender a éste que tiene derecho a protección o que está obligado a concederla”.³ Se trataría, por tanto, de actos como simular la intención de negociar bajo bandera de parlamento, un estatuto de persona civil o una incapacidad, etc.; usar símbolos para obtener protección inmerecida (Cruz Roja, ONU...), y declarar limitaciones (heridos, enfermos) o asumir comportamientos (rendición, deseo de parlamentar) para beneficiarse en el desarrollo de acciones de guerra.

El principio de distinción entre combatientes y no combatientes tiene su origen en las guerras internacionales y entiende como combatientes a los miembros de las Fuerzas Armadas.⁴ En el caso de los conflictos armados internos, donde sólo podrían ser combatientes los miembros de las Fuerzas Armadas, la distinción, en rigor, se debe efectuar entre quienes participan directamente en las hostilidades⁵ y quienes no lo hacen. Sin embargo, para efectos pedagógicos y por facilidad en el lenguaje, es común usar la categoría de combatiente en conflictos armados internos para referirse tanto a los miembros de las Fuerzas Armadas de la Alta Parte contratante (el Estado de que se trate) como para los miembros de los grupos armados organizados, y con este sentido se usa en el presente ensayo, sin que esta denominación reconozca al miembro de un grupo armado organizado una categoría jurídica distinta o más allá de la prevista en el Protocolo II adicional.

Por último, los principios que rigen la asistencia humanitaria⁶ recogen, entre otras, las siguientes consideraciones:⁷ cada ser humano tiene derecho a la asistencia humanitaria; esa asistencia debe buscar garantizar los derechos a la vida y

3 Art. 37, Protocolo I adicional

4 Arts. 43 y 44, Protocolo I adicional.

5 Art. 4, Protocolo II adicional.

6 Para profundizar en las consideraciones para la formulación de este tercer principio, ver el estudio de Víctor de Currea-Lugo, *Derecho Internacional Humanitario y sector salud: el caso colombiano*, Plaza y Janes- CICR, Bogotá, 1999, pp. 37-40.

7 “Principios por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria”, *Separata de la Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, 1993, pp. 548 y ss.

la salud y la protección frente a tratos crueles o inhumanos; el derecho a la asistencia implica el derecho a solicitar y recibir tal ayuda y el de participar en su aplicación concreta y, por último, la responsabilidad primera de proteger a las víctimas incumbe a las autoridades del territorio en el que tiene lugar la situación (es decir, la fuerza pública, las guerrillas o los grupos paramilitares).

El cumplimiento de este principio implica la no criminalización de las labores propias de la asistencia humanitaria, como la atención médica a personas situadas fuera de combate. La conversión de una acción humanitaria en delito convierte una obligación legal y moral (asistir a heridos y a enfermos) en motivo de sanción penal, por lo que está desconociendo el orden jurídico más elemental y trastoca la esencia del acto médico en particular y de la profesión médica en general.

DIH aplicable en conflictos armados internos

El Protocolo adicional de 1977 tiene su origen en la única norma que, en 1949, contemplaba el DIH para los conflictos armados no internacionales: el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. Este artículo común, sobre “conflictos no internacionales”, compromete a todas las partes involucradas en un conflicto armado no internacional, sean o no firmantes, al estipular que “[...] cada una de las partes en conflicto tendrá la obligación de...”. Por ello se trata de una obligación que impone, como mínimo, no agredir a quienes no participen de las hostilidades, atender a heridos y a enfermos, distinguir entre combatientes y no combatientes y respetar a quienes hayan depuesto las armas o no participen en las hostilidades.

En 1949 las guerras internacionales primaban en número sobre los conflictos internos, y el deseo de regular los conflictos obedecía más que nada a la reciente sombra de la Segunda Guerra Mundial. Por ello (entre otras causas) se incluyó sólo un artículo para los conflictos armados no internacionales. Para definir la existencia o ausencia de conflicto armado interno se requieren ciertas condiciones, contempladas en el Protocolo II adicional (art. 1):

- Que el conflicto no esté cubierto por el Protocolo I, es decir, que no se trate de un conflicto armado internacional.
- Que el conflicto se desarrolle en el territorio de una Alta Parte contratante.
- Que éste se desarrolle entre las Fuerzas Armadas y a) fuerzas armadas disidentes⁸ (no es el caso colombiano) o b) grupos armados organizados.
- Que los anteriores, es decir, los grupos armados organizados, estén bajo la dirección de un mando responsable.⁹

8 “En la hipótesis de que una parte del Ejército gubernamental se subleve”. JUNOD, Sylvie-Stoyanka et al: Comentario del Protocolo II del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) y del artículo 3 de estos Convenios. Comité Internacional de la Cruz Roja, y Plaza y Janés, Ed., Bogotá, 1998 (traducción: José Chocomeli L. y Mauricio Duque O), comentario 4460, p. 92.

9 “Se trata de una organización suficiente que permita, por una parte, concebir y realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y, por otra, imponer una disciplina en nombre de una autoridad de hecho”. *Op. cit.* Comentario 4463, p. 93.

*La conversión
de una acción
humanitaria
en delito
convierte una
obligación
legal y moral
en motivo de
sanción penal*

- Que dichos grupos ejerzan un control territorial tal¹⁰ que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el Protocolo II.

Las variables para decidir el ámbito de aplicación se basan en juicios de hechos y en ningún momento en juicios de valor. Por esto, discusiones como las causas de la guerra o la justicia de la guerra misma no pueden de ninguna forma servir para relativizar el cumplimiento del DIH.

El DIH aplicable en Colombia

Colombia ha suscrito los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos adicionales de 1977, y todos ellos son leyes vigentes en el país. Además, en la reforma constitucional de 1991 se incluyó el DIH en el marco constitucional. Otras posibilidades legales las da el hecho de que varias infracciones contra el DIH aparecen tipificadas como delitos en el Código Penal Militar. Así, la fuerza pública (por mandato constitucional y por exigencia del Código Penal Militar) estaría obligada a cumplir las normas del DIH.

La inclusión en la Constitución de 1991 del DIH (“en todo caso, se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario”)¹¹ sitúa a éste, junto con otros tratados internacionales, dentro de lo que se conoce como el “bloque de constitucionalidad”, lo que constituye una garantía jurídica de protección que, además de ser una obligación ética, crea compromisos directos del país para con la comunidad internacional.

Pero, una vez aceptado que la fuerza pública colombiana está sujeta al DIH —tanto en cumplimiento de los pactos internacionales que Colombia ha suscrito en la materia como por mandato constitucional—, queda definir el compromiso que, frente al DIH, tienen las otras partes del conflicto colombiano. Aquí aparecen discusiones no del todo resueltas:

- Para algunos, las organizaciones guerrilleras sí cumplen con los requisitos contemplados en el Protocolo II adicional: ser grupos armados organizados, contar con un mando responsable, ejercer un control territorial y poder realizar operaciones militares sostenidas. Otros —una minoría ya prácticamente inexistente y más por obvias razones políticas— consideran que las guerrillas colombianas no tienen tal control territorial y por tanto no les son aplicables las normas del DIH.
- Otro debate es el relacionado con el estatuto jurídico de las partes. A pesar de que el DIH es explícito en que su aplicación no genera cambios en el estatuto jurídico de éstas,¹² algunos tratan de afirmar que sí, buscando una ganancia secundaria: algunos militares alegan que la aplicación del DIH por parte de la guerrilla sería un paso peligroso hacia su “*status* de

¹⁰ No se especifica la porción del territorio, pero el control debe ser tal que permita cumplir con las condiciones enumeradas a continuación. *Op. cit.*, comentario 4466, p. 94.

¹¹ Art. 214, 2, *Constitución Política de Colombia*.

¹² Artículo 3, Protocolo II adicional.

beligerancia”¹³ y en la búsqueda de su “reconocimiento internacional”, lo que implica una imposibilidad de combatirlos de manera eficaz. Al tiempo, la guerrilla habla de categorías propias de los conflictos armados internacionales como la de “prisioneros de guerra” buscando argumentar —paradójicamente en el mismo sentido que los militares— su *status* de beligerancia.¹⁴

- El estatuto de los grupos paramilitares¹⁵ con relación al DIH: para la insurgencia y algunos sectores intelectuales colombianos, reconocer a los grupos paramilitares organizados en las AUC como actores del conflicto es, *per se*, darles un reconocimiento político igual al de la insurgencia, por lo cual, al igual que en el punto anterior, se confunden los deberes frente al desarrollo de las hostilidades con el estatuto político y hasta con la responsabilidad jurídica de sus acciones. Para algunos, si las Autodefensas no son enemigas del Estado, no cumplen los requisitos del DIH para ser consideradas parte del conflicto (confrontación entre Fuerzas Armadas y grupos armados organizados). Esta tesis se sustenta en documentos de las propias Autodefensas cuando afirman que “nosotros reconocemos el callado heroísmo y el sentido de responsabilidad y devoción patriótica de las Fuerzas Armadas de la República”,¹⁶ y aclaran que “las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá no consideramos enemigo a las Fuerzas Armadas del Estado”.¹⁷ Aunque en otros documentos las AUC han buscado un distanciamiento, argumentando que representan y defienden a amplios sectores de la sociedad “cuyos derechos han sido desconocidos, amenazados o violados por el Estado y las guerrillas”,¹⁸ no se declaran abiertamente en confrontación con

¹³ El reconocimiento de beligerancia requiere el reconocimiento de la guerrilla por parte de otros Estados diferentes al que tiene el conflicto y exige el cumplimiento de las normas del DIH.

¹⁴ Las FARC sostienen que “hay un reconocimiento explícito y de hecho del carácter beligerante de las FARC-EP; pues se vienen realizando conversaciones y contactos desde la década de los ochenta, incluso se han firmado acuerdos. Además, en el plano internacional existen relaciones político-diplomáticas con diferentes Gobiernos; al igual con partidos políticos, organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales y personalidades”. En Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, *Beligerancia*, Documentos, 2000. Disponible en <http://burn.ucsd.edu/%7Efarc-ep/Documentos/beligerancia.htm>

¹⁵ Para efectos del presente trabajo, expresiones como grupos de justicia privada para-estatales, grupos armados anticomunistas, escuadrones de la muerte y otras similares se engloban bajo la denominación de: paramilitares, recogiendo la definición que de éstos hace Américas Watch: “Viene a denominar a una organización clandestina de hombres armados, que pueden incluir oficiales militares en servicio (activo) o retirados, que trabaja en colaboración estrecha con las fuerzas de seguridad”. En Human Rights Watch, *Las redes de asesinos de Colombia: Militares, paramilitares y Estados Unidos*, Nueva York, 1996, p. 4.

¹⁶ Autodefensas Unidas de Colombia, *Naturaleza político-militar del movimiento*, Montañas de Colombia, 26 de junio de 1997, p. 12.

¹⁷ Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, *Estatutos*, Disposiciones Generales adicionales (documento sin fecha).

¹⁸ *Op. cit.*, p. 4.

el orden establecido. Este tipo de declaración, la politización cada vez mayor de sus comunicados y algunos (pocos) combates con la fuerza pública les sirven para tratar de dar la imagen de una “guerrilla de derecha”. Si se acepta que las AUC son “extensión” del Estado, entonces como parte de éste están obligadas a cumplir con el DIH, pero si son un grupo con autonomía estarían obligados por sus códigos y normas internas y por la necesidad humanitaria que plantea la cláusula Martens. Todo esto resulta una cuestión particularmente sensible, por cuanto el carácter político intrínsecamente reconocido al grupo en cuestión dependería, en parte, de la sola solicitud que se le haga de aplicar el DIH. Por tanto, hablar de exigir a los grupos de Autodefensa respetar el DIH parece que derivaría automáticamente en negar la discusión sobre su vinculación con las Fuerzas Armadas, darle un carácter político y hasta simpatizar con su discurso (lo cual no se puede derivar de una exigencia humanitaria concreta frente a un grupo que, en realidad, controla territorio, tiene estructura con mando responsable y realiza acciones militares sostenidas). Además, el aumento de las violaciones de derechos de la población civil atribuidas a los paramilitares, la disminución de las atribuibles a los agentes del Estado y el hecho de que “el número de personas muertas o desaparecidas por razones políticas no ha sufrido variaciones en (un) mismo lapso”¹⁹ permite presumir una transferencia de funciones, sugerida también por los vínculos entre militares y paramilitares que han sido denunciados por Estados Unidos y por numerosas ONG internacionales. En todo caso, el aumento de estas prácticas en las zonas a donde llegan los grupos de Autodefensa y/o paramilitares justifica el llamado humanitario como una necesidad *de facto* pero nunca como un reconocimiento político.

- Desde las filas de la propia insurgencia aparece otro elemento: si el Estado parte, al firmar un pacto internacional, puede comprometer o no a los grupos guerrilleros que precisamente luchan contra esa concepción del Estado y lo hacen desde fuera de la ley. Se entiende que los conflictos armados cuentan con unas normas derivadas de la costumbre que, por tanto, vinculan desde la llamada conciencia pública a toda persona que participe en las hostilidades. También se argumenta que las normas del DIH fueron elaboradas por “la burguesía internacional”, contraria a cualquier modelo revolucionario y, por tanto, no pueden ser invocadas y/o respetadas por aquellos que precisamente luchan contra un orden “burgués”, a pesar de que el mismo DIH vincule a partes no estatales de un conflicto interno.

Recapitulando, hoy por hoy es aceptado el control real de la guerrilla sobre parte del territorio colombiano (en 133 de 1.074 municipios no hay presencia de la policía).²⁰ También está claro que la aplicación del DIH no altera

¹⁹ Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia, Derechos Humanos y Derecho Humanitario: 1995*, Bogotá, 1996, p. 9.

²⁰ “Sin seguridad en 133 municipios”, *El Espectador*, 7 de junio de 1999, p. 10.

el estatuto jurídico de las partes y que la humanización de la guerra es una demanda urgente tanto para la insurgencia y la fuerza pública como para los grupos de autodefensa. Queda pendiente el último punto (si los pactos internacionales suscritos por los Estados vinculan o no a los grupos armados organizados), por lo que corresponde revisar los propios documentos de las FARC, el ELN y las AUC para confirmar o descartar la posibilidad de aplicar las normas del DIH.

Es imprescindible resaltar que la insurgencia en Colombia hace una valoración importante de las normas, la legalidad y hasta la legitimidad. El ELN invoca figuras como “el derecho a la rebelión”²¹ y otras similares y las FARC-EP dicen que “están ejerciendo los legítimos derechos de rebelión y autodeterminación de los pueblos”,²² planteamientos que sitúan a la insurgencia en una paradójica guerrilla contra el Estado pero “dentro” de la norma. Los paramilitares, por su parte, incluyen alusiones a la Constitución y el orden democrático y se justifican bajo la noción de la “legítima defensa”.

EI ELN

El ELN ha reconocido la importancia del DIH en numerosos documentos externos e internos, hasta el punto de que aparece a lo largo de todo su Código de Guerra: “El ELN (...) adelanta la presente guerra de liberación (...) ciñéndose a las normas del Derecho Internacional Humanitario”.²³ El Código incluye varios apartados específicamente relacionados con la adopción del DIH:

- Respeto a la población civil: no tomar a los civiles como escudo, realización de operaciones militares de manera selectiva sobre objetivos enemigos (para no afectar bienes civiles), evitar daño a bienes e instalaciones civiles, no forzar el desplazamiento de población civil, no incorporar a menores de 15 años en sus filas.
- Con relación a los grupos paramilitares, los dejan de considerar población y bienes civiles entendiéndolos como enemigos, lo que contribuye a la aplicación del principio de distinción.
- Limitación de los medios y métodos de guerra: no atacar instalaciones religiosas ni bienes culturales, no usar gases venenosos ni envenenar aguas.
- Trato digno a los prisioneros: prohíbe matar o herir al adversario que se rinda o esté fuera de combate, e impone brindar a los heridos asistencia sanitaria.
- Respeto a las garantías judiciales: debido proceso en sus juicios revolucionarios, no condenar a muerte a menores de edad ni a mujeres embarazadas ni tampoco a madres de niños de corta edad.

*La insurgencia
en Colombia
hace una
valoración
importante de
las normas,
la legalidad y
hasta la
legitimidad.
Planteamientos
que sitúan a la
insurgencia en
una paradójica
guerrilla contra
el Estado pero
“dentro” de
la norma*

²¹ Ejército de Liberación Nacional, *Reglamento interno y normas bolivarianas*. Preámbulo del Código de Guerra, julio de 1997.

²² Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, *Op. cit.*, *Beligerancia*,

²³ Ejército de Liberación Nacional, *op. cit.*

En los estatutos del ELN hay que resaltar las normas bolivarianas²⁴ impuestas a sus combatientes, que prohíben el asesinato y los atropellos contra la población civil y promueven que “los mandos y combatientes deben estudiar y practicar las normas del Derecho Internacional Humanitario, acordes a las condiciones de nuestra guerra revolucionaria”. Esta última relativización (“acordes a las condiciones de...”) deja abierta la puerta a una interpretación restrictiva, aunque no necesariamente debería ser así. En el punto de “derechos y deberes”, los estatutos del ELN establecen una serie de penas de diferente graduación por violaciones de los estatutos, del Código de Guerra y, dentro de éste, de las normas del DIH allí recogidas.

Las FARC

Las normas bolivarianas aplicables al ELN comprometerían, en principio, a las FARC —en cuanto parte de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB)— pero la fragilidad de ésta como aglutinadora de las diferentes organizaciones guerrilleras hace que su invocación, para el caso de las FARC, sea un poco débil (aunque no inútil). En todo caso, en las normas de comportamiento con las masas, las FARC recalcan el respeto debido a la población civil y el estudio del DIH:

8. *Se considera un delito el asesinato y toda clase de atropellos que se cometieren, cometidos contra la población.*
11. *Los mandos y combatientes deben estudiar y practicar las normas del Derecho Internacional Humanitario acordes a las condiciones de nuestra guerra revolucionaria.*²⁵

En general, como lo reconoce este mismo grupo, “las FARC-EP no hacen uso de los términos técnicos del Derecho Internacional Humanitario, pero en algunos de sus documentos se establecen normas que buscan proteger a la población civil del conflicto, estableciendo criterios que coinciden con principios básicos del derecho humanitario, como son la distinción entre combatientes y no combatientes y la inmunidad de la población civil”,²⁶ y aunque no dice nada de la limitación del uso de la fuerza, sí tiene varias declaraciones relacionadas con la asistencia humanitaria a los cientos de soldados y policías que tiene privados de libertad (y que llama “prisioneros de guerra”).

De manera directa, los estatutos de las FARC ofrecen algunos elementos, al incluir deberes compatibles con el DIH (respetar a los prisioneros de guerra en su integridad física y convicciones)²⁷ o la sanción de las infracciones a normas

²⁴ Llamado de los comandantes de las organizaciones de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) a los combatientes bolivarianos. Primera Cumbre de la CGSB, en Ejército de Liberación Nacional, *op. cit.*

²⁵ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, *op. cit.*, *Beligerancia*.

²⁶ *Op. cit.*

²⁷ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, *Estatutos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo*, Octava Conferencia Nacional de Guerrilleros, 11-18 de abril de 1993, art. 7, capítulo IV: “De los deberes y derechos”.

humanitarias (así, el “intento de homicidio de compañeros o gentes la población civil” es considerado como una falta grave).²⁸

Sin embargo, en un punto sobre población civil se desvirtúa el principio de distinción —que obliga a los combatientes a distinguirse de los civiles— y lo delega en éstos; también delega en los civiles la distinción entre sus bienes y los objetivos militares:

1. *La población civil debe evitar que los cuarteles militares y de policía sean ubicados cerca de sus casas de habitación o en lugares de concentración pública.*
2. *La población civil debe evitar que militares y policías utilicen sus vehículos particulares o vehículos de transporte público en servicio.*
3. *La población civil debe abstenerse de abordar vehículos militares de cualquier tipo.*
4. *Los vehículos civiles en las carreteras deben conservar una distancia mínima de 500 metros respecto de vehículos y caravanas militares.*
6. *La población civil debe abstenerse de ingresar en guarniciones militares o en cuarteles de policía. Tampoco debe dormir en ellos.*
7. *En zonas de conflicto, los vehículos de prensa y de organismos humanitarios deben transitar con distintivos perfectamente visibles y a mínima velocidad.*²⁹

Estas normas buscan, más que proteger a la población civil, aislar a ésta de los enemigos mediante amenazas, lo que da lugar a unas recomendaciones en principio compatibles con el DIH, aunque su intención no sea precisamente ésa. Incluso traslada el deber de la fuerza pública (exigible en un eventual acuerdo humanitario) a la población civil.

Las AUC

En múltiples documentos las diferentes formaciones paramilitares —tanto las agrupadas en las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) como en las AUC— reconocen la importancia del DIH, exhortan a su respeto e incluso avanzan en el sentido de proponer acuerdos humanitarios y reconocer en sus normas más elementos del DIH que los aceptados por la insurgencia.³⁰

Uno de los objetivos planteados por este movimiento es “difundir a nivel del estamento militar el análisis, conocimiento y aplicación del Derecho Internacional

²⁸ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, *Reglamento de Régimen disciplinario de las FARC – EP*, Octava Conferencia Nacional de Guerrilleros, 11-18 de abril de 1993, arts. 1 y 3, capítulo I: “De la disciplina”.

²⁹ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, *Beligerancia*, *Ibidem*.

³⁰ Ver, entre otros documentos: Autodefensas Unidas de Colombia, op. cit. y Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, *Estatuto de Constitución y Régimen disciplinario*. Segunda conferencia nacional de las Autodefensas Unidas de Colombia, mayo de 1998.

Humanitario como instrumento ético de conducta en el desarrollo de la guerra, y promover entre los actores contendientes el establecimiento de un código local (para el país) de humanización del conflicto”.³¹ También reconoce, como una tarea “en el campo militar”, la “instrucción sobre la doctrina de los derechos humanos y las normas básicas del Derecho Internacional Humanitario”.³²

En otras disposiciones plantean que “serán respetados los militantes de los partidos políticos de la guerrilla, siempre y cuando se limiten a cumplir sus funciones exclusivamente políticas y no integren ocasionalmente columnas armadas en incursiones violentas”,³³ lo que es acorde con la noción de participante directo y su distinción de la población civil. El grave problema es la confusión que generan sus documentos posteriores para la aplicación del principio de distinción: “salta a la vista la complejidad que reviste para los actores de la guerra establecer una distinción clara entre combatientes activos, combatientes pasivos, simpatizantes activos más simpatizantes pasivos, auxiliadores, informantes, proveedores, estafetas, recaudadores de impuestos, extorsionistas, transportadores, asesores, comisionistas, benefactores, promotores, encubridores, etc., y el resto de la población civil”.³⁴

Dentro de esta lógica, “los simpatizantes activos o pasivos están revestidos de una importancia casi comparable con la del combatiente activo”.³⁵

Posibilidades del DIH

Dentro de la idea de humanizar el conflicto y ante el desgaste de la guerra como mecanismo, debido al empate negativo o infinito al que se había llegado,³⁶ la forma más digna —y hasta más práctica— de reconvertir a la guerrilla era un proceso de paz. El precio de no hacerlo era el desprestigio político. Pero como paso previo, por el fracaso de procesos anteriores, se planteó avanzar en la formulación de “acuerdos humanitarios” que podrían evitar o al menos reducir el impacto de la guerra en la población civil. En este sentido, el ELN se reunió en Maguncia (Alemania, en julio de 1998) con portavoces de la llamada “sociedad civil”³⁷ colombiana y de allí salió

³¹ Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, *op. cit. Estatuto*, art. 3, capítulo 3: “De los objetivos políticos”.

³² *Op. cit.*, literal 4, art. 5, capítulo cuarto: “De la misión estratégica”.

³³ *Op. cit.*

³⁴ Autodefensas Unidas de Colombia, *op. cit., Naturaleza*, p. 11.

³⁵ *Op. cit.*, p. 10.

³⁶ El empate negativo no implica empate militar sino imposibilidad de una fuerza de derrotar militarmente a la otra. Hernando Valencia Villa, *La justicia de las armas. Una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993, p. 81

³⁷ En sentido estricto, es incorrecto que esas personas se llamen sociedad civil por lo menos dos razones: primero, no son fruto de un proceso democrático o de consenso entre sectores sociales que les permita o autorice a hablar en nombre de la sociedad colombiana y, segundo, varios de sus delegados son a la vez portavoces del Gobierno y/o del Estado: Procurador General de la Nación, un magistrado de la Corte Constitucional, el Defensor del Pueblo, varios miembros del legislativo, entre otros.

un documento conocido como Acuerdo de la Puerta del Cielo. Este acuerdo tiene dos elementos cuestionables:

- Uno de fondo: los acuerdos humanitarios son firmados por partes de un conflicto y en la firma de este acuerdo no estuvo el Estado como tal. Además, la llamada sociedad civil no es parte del conflicto en el sentido en que lo entiende el DIH (como parte combatiente).
- Otro de elementos puntuales: la declaración condena “(...) masacres de civiles financiadas desde distintos sectores y que se acrecienten por omisión o acción de algunos agentes del Estado”,³⁸ pero no condena otro tipo de masacres. Este tipo de relativización se repite como una fórmula ante otras infracciones, lo que lesiona la noción misma del DIH.

El ELN se compromete a suspender los secuestros pero no a renunciar a ese tipo de práctica: esa suspensión queda supeditada a que no genere “debilitamiento estratégico” y se hallen otras formas de financiación.³⁹ También compromete a no secuestrar cierto tipo de personas: mujeres embarazadas, menores de edad y mayores de 65 años, con lo cual el principio de respeto a la población civil y la prohibición de tomar rehenes quedan sujetos a unas características demográficas y a la viabilidad financiera del ELN. Se propone una lista de bienes a señalar, con lo cual se lesiona el principio según el cual es el combatiente quien tiene el deber de distinguirse de la población civil y no ésta del combatiente, además de constituir una tarea faraónica e imposible de realizar (señalar todos los vehículos civiles para distinguirlos de los usados por las partes del conflicto, por ejemplo).

El ELN se compromete, además, a no reclutar menores de edad y no usar minas antipersona, lo que constituye un paso positivo. Pero estas declaraciones no incluyen términos de cumplimiento, naturaleza de la obligación ni forma de verificación, lo que convierte al Acuerdo de Puerta del Cielo en un texto político antes que en un acuerdo humanitario real.

En el caso de las AUC, y como parte del proceso de acercamiento de la llamada sociedad civil a los actores armados, se elaboró un documento con grupos paramilitares llamado Acuerdo del Nudo del Paramillo. Este acuerdo,⁴⁰ firmado once días después del anteriormente mencionado, plantea una ética basada en el DIH, abre la posibilidad de que las normas del DIH “se puedan expresar en diferentes formas de acuerdos humanitarios” y desarrolla una serie de compromisos como no reclutar menores de edad, respetar a las personas puestas fuera de combate y brindarles la asistencia médica necesaria, respetar bienes civiles y

*Las
declaraciones
no incluyen
términos de
cumplimiento,
obligación ni
forma de
verificación,
lo que
convierte al
Acuerdo de
Puerta del
Cielo en un
texto político
antes que en
un acuerdo
humanitario
real*

³⁸ Punto 9, Con respecto a la humanización de la guerra, *Acuerdo de Puerta del Cielo*, firmado entre el ELN; la Sociedad Civil y el Comité Nacional de Paz. Würzburg (Alemania), 15 de julio de 1998.

³⁹ Punto 10, Con respecto a la humanización de la guerra, *op. cit.*, *Acuerdo de Puerta del Cielo*.

⁴⁰ Acuerdo del Nudo del Paramillo, firmado entre representantes del Consejo Nacional de Paz, la Sociedad Civil y las Autodefensas Unidas de Colombia, 26 de julio 1998.

unidades médicas, no forzar el desplazamiento de civiles y respetar el emblema de organismos humanitarios internacionales y nacionales.

En el caso de las FARC no ha existido un intento de acuerdo como los mencionados, en buena parte por la actitud vertical de las FARC, su tradición militarista y su noción estalinista de ser “vanguardia” que, como tal, no tendría por qué hacer acuerdos con su natural “retaguardia”: la sociedad.

En resumen, sin términos claros y sin sistemas de verificación mal se les podría llamar a estos mecanismos acuerdos humanitarios. No se trata de desconocer la importancia política de tales documentos, sino situarlos en su justo lugar.

El proceso de paz

Los procesos de paz con las FARC y con el ELN incluyen en sus agendas, aunque con diferente peso, el DIH. Para el ELN, es el primer punto de su propuesta de Convención Nacional, junto con otros temas como “derechos humanos, impunidad, justicia, insurgencia y conflicto”.⁴¹

En la lista de primeros diez puntos iniciales de las FARC, en la actual mesa de negociación con el Gobierno, aparecía en el punto noveno el DIH recogiendo varios elementos: desvinculación de los niños del conflicto armado, minas antipersona, respeto a la población civil y vigencia de las normas internacionales.⁴² En enero de 2000, las FARC acordaron con el Gobierno tres temas para la negociación: el modelo económico y social; derechos humanos, DIH y política internacional; y reformas políticas o de Estado.⁴³

La negociación se acordó realizarla en medio de las hostilidades y, teniendo esta interlocución directa y permanente, es un deber jurídico del Estado y ético-político de la insurgencia avanzar en la humanización de la guerra, máxime cuando el comienzo y desarrollo de las negociaciones no ha disminuido la confrontación sino que, al contrario, la ha agudizado (todas las partes tratan de llegar a la mesa con una mayor capacidad de negociación derivada de sus demostraciones de fuerza en el campo militar).

El problema de la “colombianización” del DIH ⁴⁴

La incorporación del DIH a la Constitución y —en mayor o menor medida— a los Códigos de Guerra y normas internas de la insurgencia y las autodefensas, junto con la formulación de textos llamados acuerdos humanitarios y su inclusión en el

⁴¹ “Estas son las 5 cartas de la Convención”, *El Tiempo*, 13 de octubre de 1998), p. 9.

⁴² “Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia”, *El Tiempo*, 7 de mayo de 1999, p. 5.

⁴³ “Ambiciosos plazos para la paz”, *El Tiempo*, enero 30 de 2000.

⁴⁴ Sobre este apartado, la información sistematizada tiene por fuente numerosos cursos sobre DIH realizados por el autor en cárceles, campamentos de la insurgencia y de grupos paramilitares, y en sedes de la policía y de las fuerzas militares. Esta interpretación no vincula a ninguna de las instituciones organizadoras de tales seminarios ni representan declaraciones oficiales de las partes del conflicto armado colombiano.

proceso de paz, entre otras razones, han provocado que el DIH sea un lugar común entre periodistas, analistas políticos y académicos, sin que se precise exactamente qué se quiere decir cuando se dice DIH. Por ejemplo, “paz ya” y “respeto al DIH” son dos expresiones, en esencia, contradictorias —aunque continuamente entremezcladas en Colombia—, ya que no se puede, a la vez, regular la guerra que se rechaza o rechazar algo que se aprueba regulado.

La incorporación colectiva del DIH no pasó, en algunos casos, de las siglas, lo que permitió unas lecturas peligrosas en términos de interpretación. La “colombianización del DIH”, más que un aporte al proceso de humanización y de la búsqueda de la paz se ha vuelto una herramienta, una norma instrumentalizada para el debate político por todas las partes del conflicto armado. Por ejemplo:

- El DIH habla de combatientes para el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas, y de personas que participan directamente en las hostilidades para el caso de los grupos armados organizados. Pero se ha impuesto la figura de la “participación indirecta” —en la que se incluyen supuestos “ideólogos del enemigo” y/o “colaboradores” obligados—, lo que justifica, en la práctica, la muerte de civiles que habitan en zonas bajo control del enemigo o profesores o intelectuales que manifiesten posiciones cercanas a algunos de los actores armados. En esa misma línea, algunos usan figuras peligrosas como la de población civil “combatiente” o población civil enemiga.
- La noción plasmada en el acuerdo del ELN, con relación al secuestro, recoge una forma de entender este fenómeno: hay secuestros justos o injustos, o secuestros legítimos y secuestros ilegítimos. Y no sólo con relación al ELN, también existe una noción social de la “desaparición” justificada o del “asesinato justificado”.
- Una figura que nació bajo la idea de reivindicar la protección de las personas que no participan directamente en las hostilidades fue la de “neutralidad activa”, que supone que los civiles derivan su protección no del hecho de serlo sino de declararse neutrales. Esto presenta al menos tres consideraciones negativas: su posible invocación jurídica dentro del DIH es inexistente; aunque su invocación parte de la reivindicación de derechos, la neutralidad activa es más la renuncia a los mismos que su defensa, ya que no se precisa el derecho a opinar o a hacer de los no neutrales; por último, la protección buscada con su invocación no ha sido tal y el costo a pagar es muy elevado.
- Revisión del concepto de objetivo militar. El concepto de objetivo militar — que aparece sólo aplicable a bienes militares de las partes del conflicto— en Colombia se aplica, incluso por periodistas, autoridades y combatientes, a personas civiles, lo que genera el desbordamiento del DIH y de sus categorías expresamente a actos de hostilidad propios de los conflictos armados.
- Acuerdos humanitarios con la “sociedad civil”, como en los casos mencionados del Acuerdo de Puerta del Cielo y el Acuerdo del Nudo del Paramillo.
- Enseñanza de DIH a los niños. Fue una idea de varias ONG de Colombia que supone enseñar a las nuevas generaciones que, mientras las muertes en combate se hagan dentro de unas normas internacionales, serían muertes “correctas”. Esto, desde el punto de vista ético y desde los principios humanitarios, es bastante discutible.

*La
“colombia-
nización del
DIH”, más
que un aporte
al proceso de
humanización
y de la
búsqueda de
la paz se ha
vuelto una
herramienta
para el
debate
político por
todas las
partes del
conflicto
armado*

- La omisión no entendida como causa de delito. Muchas de las acciones de grupos paramilitares han estado ligadas a omisiones de la fuerza pública, pero la pérdida de la noción de omisión como delito lleva a que el Estado se presente como respetuoso del DIH en la medida en que algunas de sus acciones no son abiertamente violatorias del mismo, aunque sus omisiones sí favorezcan la acción paramilitar. En este mismo sentido, no se cuestiona ni cuando se cede a los paramilitares el monopolio de la fuerza por parte del Estado, ni cuando el Estado viola los límites legales de su monopolio con prácticas como minimizar las masacres producidas por agentes del Estado o justificarlas, reconocer su responsabilidad sólo muchos años después o presentar a campesinos, ante los medios de comunicación, como “guerrilleros muertos en combate”.⁴⁵
- A este conjunto de interpretaciones erróneas puede agregarse la noción del concepto de mérito aplicada al DIH en Colombia: quien no hace méritos de “neutralidad” puede ser declarado objetivo militar por ser un “participante indirecto”, lo que hace bastante compleja la aplicación del DIH.

Ninguno de estos argumentos pone en cuestión al DIH sino a quienes lo interpretan de manera perversa o lo usan como arma contra el enemigo. Todo esto no quiere decir que no existan importantes ejemplos de cumplimiento. El DIH ha permitido, a pesar de todo, avanzar en la noción de la humanización y en la educación sobre la existencia de derechos para los que no participan de la guerra.

En este marco es posible entender cómo las normas del DIH, más allá de su valor jurídico, representan elementos políticos de legitimación o deslegitimación de las partes del conflicto, elementos de análisis para académicos e intelectuales, elementos de educación para la población civil, elementos de conciliación en las negociaciones de paz y elementos de exigibilidad a las partes del conflicto armado.

Más allá del conflicto colombiano, algunas críticas al DIH giran sobre: si conlleva la legitimación de la guerra e incluso de sus “atrocidades inherentes”, en la medida en que acepta la guerra como una realidad *de facto* a la cual sólo se exige una regulación y no una terminación; la aplicación de normas del DIH para regular actos fuera del derecho significa un contrasentido o, en el mejor de los casos, poner en la norma lo que en principio está fuera de ella; muchas guerras han finalizado sin pasar por la aplicación del DIH y su aplicación no conduce necesariamente a la paz; la ausencia de mecanismos jurídicos efectivos para juzgar a los supuestos o reales infractores de estas normas; la “instrumentalización” del DIH: se exige su cumplimiento a ciertos grupos armados pero no a fuerzas multinacionales como la OTAN.

En Colombia, el pesimismo es grande ya que las cifras demuestran hechos cotidianos contrarios al DIH y por tanto, para algunos, su invocación resulta casi

⁴⁵ Entre muchísimas fuentes sobre vínculos entre militares y paramilitares, ver Human Rights Watch, *Las redes de asesinos de Colombia: Militares, paramilitares y Estados Unidos*, Nueva York, 1996; Carlos Medina Gallego, “Paramilitares, autodefensas y narcoterrorismo en Colombia. 1980-1990”, *Cuadernos África - América Latina*, Nº 7, Madrid, 1992, pp. 73-85; y “Vladimir se confiesa”, en *Semana*, Bogotá, 14 de julio de 1997, pp. 30-34.

estéril. Las cifras aumentan de manera significativa: durante 1999 hubo 402 masacres con un total de 1.863 víctimas. Esto significa un promedio de 34 masacres al mes, lo que equivale a más de una masacre al día.⁴⁶

Todos los actores armados son “coherentes con sus incoherencias” frente al DIH, es decir, el ELN continúa supeditando el DIH a la guerra y no la guerra al DIH (como sucede, en esencia, en el Acuerdo de Puerta del Cielo); las FARC continúan con sus ataques que afectan a la población civil situada cerca de objetivos militares (y en general a bienes y personas civiles); la fuerza pública continúa con evasivas frente al paramilitarismo o, incluso, participa en acciones de complicidad abierta⁴⁷ (dentro de la lógica de que la omisión no es delito) y, por último, los paramilitares siguen realizando masacres de civiles (acusándolos de ser “cómplices pasivos” o acusaciones similares). Por todo ello, se puede decir que se está “adaptando” el DIH al conflicto colombiano y no el conflicto al Derecho Internacional Humanitario.

⁴⁶ “En el 99 arreciaron las masacres”, *El Tiempo*, 30 de diciembre 30 1999.

⁴⁷ De 418 presos por paramilitarismo, 82 pertenecen a la fuerza pública. “En 1998, 418 presos por paramilitarismo”, *El Tiempo*, 15 de enero de 1999, p. 6. Además, en la masacre de La Gabarra se evidenció la vinculación de la Policía Nacional en la selección previa de las víctimas, la organización de la logística de los paramilitares y la omisión total frente a la masacre. “Policía habría ayudado a paras”, *El Tiempo*, 5 de septiembre de 1999, p. 6.

JOSÉ MARÍA TORTOSA

Plan Estados Unidos y Plan de Estados Unidos: otra mirada al Plan Colombia

En este artículo se propone un inexistente Plan Estados Unidos (PEU) y algunas lecciones que pueden extraerse del mismo.¹ No se habla de un Plan “de” Estados Unidos, porque entonces se trataría del Plan Colombia, sino de un Plan Estados Unidos y no debe pensarse que, por el hecho de ser inexistente, este Plan se inscribe en el realismo mágico. Como tantas veces se ha encargado de recordar Gabriel García Márquez —y últimamente a propósito de algunas reacciones venezolanas en las siempre complejas relaciones colombo-venezolanas—, el realismo mágico se aplica a situaciones totalmente reales pero que, a pesar de ello, parecen fantásticas. La situación que aquí se describe nada tiene de real: sólo es fantástica. Pero la descripción quiere ser útil para entender mejor el sí real Plan Colombia.

De entrada, se podría imaginar un producto:

- Que mata necesariamente.

¹ Una primera versión fue presentada en el “Conversatorio sobre el Plan Colombia”, organizado por el Observatorio sobre la Paz, Instituto de Estudios por la Democracia, la Paz y la Convivencia, Gobernación de Cundinamarca y Dirección General para la Reinserción (Ministerio del Interior), Bogotá, en diciembre de 2000. Fue publicada en www.rebelion.org el 22 de diciembre de 2000 y en la página web de la Cátedra Rafael Altamira (www.ua.es/es/cultura/r.altamira). Ver, en esta última, la contribución de Clemente Peñalva sobre el mismo tema.

José María Tortosa es titular de la Cátedra Rafael Altamira de la Universidad de Alicante

- Cuyo consumo se provoca y favorece —y se incita— para conseguir beneficios, y se está dispuesto a todo tipo de corruptelas para que aquellos que pueden comprar dicho producto lo hagan.
- Este comercio, además de particularmente corrupto, es muchas veces ilegal o, por lo menos, poco transparente, es decir, que queda en manos de traficantes o los Gobiernos implicados lo hacen mediante persona interpuesta, con secretismo o con manipulación de su opinión pública.
- El comercio de este producto, cuando es totalmente legal, puede estar en manos de lo que dijo un presidente de Estados Unidos: de grupos que toman decisiones por encima de los intereses del propio país. O incluso contra los intereses del propio país.
- Para poder comprar este producto, muchas veces hay que poner en funcionamiento contrabando de otros (diamantes, por ejemplo) o los llamados cultivos ilegales (amapola, por ejemplo).
- Este producto en concreto es producido y exportado mayoritariamente por Estados Unidos y la Unión Europea.

Se trata de las armas en general y, en la coyuntura actual, de las armas cortas en particular. Es lícito preguntarse por qué no es éste un comercio problemático ni en su producción ni en su distribución o consumo y, tal vez, la respuesta esté en el último epígrafe de la anterior enumeración o incluso en el cuarto: como es sabido, fue el presidente y general Eisenhower el que, en su discurso de despedida de la presidencia estadounidense, denunció el poder de lo que él llamó Complejo Militar-Industrial: un entramado de intereses empresariales, políticos y militares que mueve este comercio tan importante en las fases decrecientes de los conocidos como ciclos Kondratiev y lo hace con absoluto desprecio por los intereses nacionales a los que el Complejo dice defender. Este Complejo no es un fenómeno privativo de Estados Unidos sino que se encuentra, de una forma u otra, en todos los países productores y exportadores de armas.

Es imposible, en términos realistas, pensar en un Plan Estados Unidos dedicado a erradicar la producción de armas en aquel país. No es más realista, pero sí más útil para entender qué está sucediendo con el Plan Colombia, inventar este Plan Estados Unidos que, supongamos, parte de una proposición de ley votada en el Parlamento Andino el 28 de diciembre de 2000, día de los Santos Inocentes y titulada, abreviadamente, Plan Estados Unidos, aunque su nombre oficial sea algo más largo.

a) Los hechos

1. La situación interna de Estados Unidos amenaza a la estabilidad mundial, sobre todo después de las recientes elecciones presidenciales que han dado como resultado una presidencia débil que, fácilmente, puede tener la tentación de hacer demostraciones de fuerza hacia el exterior para así mostrar *who is in charge* hacia el interior. La historia de dicho país incluye algunos ejemplos en esa misma dirección. No sería, pues, la primera vez que tal cosa sucede.

2. La raíz última, aunque no única, de sus problemas está en el consumo masivo de drogas del que se deriva la criminalidad, la tenencia masiva de armas y la alienación. Estados Unidos es, de hecho, el país que consume la mitad de las drogas ilegales del mundo. Es particularmente preocupante la relación entre consumo y criminalidad, sobre todo cuando esta última se convierte en criminalidad organizada y exporta sus actuaciones al resto del mundo y, en particular, a sus vecinos. Estas mafias, en efecto, son las causantes de la aparición de cárteles (Medellín, Cali) y de mafias subordinadas que han llegado a infiltrarse y corromper incluso la fiscalía antidroga mexicana.
3. La criminalidad interna se ha reducido en los últimos años pero sigue siendo preocupante en muchas zonas del país y lo mismo puede decirse del consumo de drogas, que sólo conoce descensos coyunturales y efímeros. Otra cosa es la criminalidad internacional del país que, en cambio, parece seguir incrementándose.
4. El consumo de drogas permite la acumulación en Estados Unidos de riqueza derivada de la comercialización de aquéllas. El lavado de estas ingentes cantidades de dinero es un factor más en la inestabilidad financiera internacional y en los riesgos de una repetición del *crash* de 1929, como punto final de la burbuja especulativa de los últimos años. El sector de las drogas ilegales es el cuarto por cifras de ventas a escala mundial después del petróleo, los automóviles y el turismo y por encima del sector farmacéutico. Para el caso de las drogas ilegales, es sabido que la mayor parte del beneficio de su comercio queda en Estados Unidos, mientras que Colombia no llega al 10% del total.
5. Paralelamente a este enriquecimiento, en Estados Unidos se observa con preocupación el aumento de la desigualdad y la pobreza de masas que carecen de los medios para el acceso a las drogas, a su vez encarecidas artificialmente por el hecho de la ilegalidad. Esta desigualdad es, a su vez, un factor más en la inestabilidad general del país y este factor social refuerza la inestabilidad política de la actual presidencia débil y las incertidumbres económicas, creando la situación explosiva que se trata de evitar.

b) Definiciones

6. Países garantes: los cinco países que componen la Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela) y que son, junto con México, los máximos perjudicados por la demanda de droga en Estados Unidos. Esta demanda es la que genera la producción (la oferta) y es organizada, básicamente, en Estados Unidos, pero con efectos devastadores sobre la economía y la sociedad de los países garantes y sin ningún efecto positivo en los mismos, cosa que no sucede en Estados Unidos.
7. Certificación: es el acto administrativo mediante el cual los países garantes evalúan el éxito de las políticas estadounidenses contra el consumo de drogas, políticas a las que se han comprometido públicamente. En el caso de que el país no consiga la certificación, los países garantes dejan de comprar los productos de aquél y dejan de seguir las políticas del mismo.

El sector de las drogas ilegales es el cuarto por cifras de ventas a escala mundial después del petróleo, los automóviles y el turismo y por encima del sector farmacéutico

c) Acciones que se proponen

8. El Plan pretende erradicar el consumo de drogas en Estados Unidos mediante el "peinado" del país por una fuerza de 130.000 hombres aportada por los países garantes. Dicha fuerza, que podrá contar con soldados pertenecientes a fuerzas militares privadas, procederá a la detención de cualquier consumidor de droga que se encuentre ciudad a ciudad, barrio a barrio, casa por casa y habitación por habitación. La función de estas fuerzas privadas es desresponsabilizar a los Gobiernos de los países garantes ante cualquier eventualidad o cualquier exceso cometido aunque sea exceso de celo, cosa que no sucedería si fuesen fuerzas regulares. También se evitan así las penosas situaciones en las que los féretros de los soldados regulares muertos en acto de servicio vuelven a su país de origen.
9. Los detenidos por consumo serán internados en campos de concentración contruidos *ad hoc* por empresas radicadas en los países garantes y que hayan contribuido a las campañas presidenciales recientes de los países garantes o que tengan entre sus accionistas a destacados miembros de las respectivas clases políticas. La compra del material militar necesario para estas operaciones (aviones, radares, armas inteligentes etc.) se hará según este mismo criterio.
10. Los delincuentes internacionales detenidos en Estados Unidos por pertenecer a bandas armadas y organizadas para la distribución de drogas serán extraditados, juzgados según la ley andina y, eventualmente, recluidos en las prisiones de los países garantes según un sistema de cuotas que asigne un número de presos en función de la población de cada país receptor.
11. En el caso de que la invasión por tierra fuese insuficiente se procederá a bombardear con napalm, ya puesto a prueba en Vietnam, las zonas de alto consumo de drogas según el principio que dice que si desaparecen los consumidores, desaparecerá el consumo. El napalm será proporcionado por empresas que se encuentren en las mismas condiciones que las indicadas en la sección 9 del presente Plan.
12. Paralelamente, se procederá a incautar los bienes de los grandes distribuidores de droga estadounidenses y dichos fondos se dedicarán al desarrollo de las zonas subdesarrolladas del país, por ejemplo el Bronx, donde la esperanza de vida es semejante a la de Bangladesh.
13. La duración del Plan es indefinida hasta que se consiga erradicar totalmente el consumo y los países garantes certifiquen positivamente los esfuerzos del Gobierno de Estados Unidos en pro de la erradicación. Es cierto que los sucesivos Gobiernos estadounidenses han hecho, aparentemente, mucho por erradicarlo, pero quedan serias dudas sobre si el evidente fracaso de esas políticas ha sido intencionado o no.

d) Acciones complementarias

14. Ante el posible rechazo de este Plan por parte del pueblo estadounidense, es preciso explicar los beneficios que de él se derivan para la población

local, que tendría mayor esperanza de vida y mejor salud y vería una clara disminución de la criminalidad (“la droga mata, las balas no”). Lo mismo sería preciso para la población mundial: convencerla de lo conveniente y deseable que sería un descenso de la belicosidad estadounidense, una menor tendencia a la desestabilización de otros países, entre ellos algunos de los garantes, y la reducción del intervencionismo estadounidense sea o no humanitario. Al fin y al cabo, buena parte de los problemas que causa Estados Unidos al exterior no son más que proyecciones hacia fuera de patologías internas, algunas muy profundamente enraizadas.

15. Como éste es un Plan “propaz y antidroga”, irá acompañado de políticas de democratización del país, fomentando la participación electoral —claramente insuficiente en la actualidad—, las elecciones limpias, transparentes y con recuento fiable de los votos y la rendición de cuentas transparente y clara por parte de los gobernantes a sus ciudadanos. Es contrario a la democracia que unas elites tomen decisiones sin contar con el pueblo, engañándole o manipulándole o de espaldas al conjunto de la ciudadanía.
16. Se fomentará el respeto escrupuloso a los derechos humanos por parte de Estados Unidos, para lo cual tendrá que revisar sus prácticas contra los mismos que van desde algunas esporádicas —como la brutalidad, a veces racista, de la policía—, hasta otras continuadas como la extensión de la pena de muerte sin suficientes garantías jurídicas para el reo.

e) Recomendaciones

17. Se pedirá a la Unión Europea que aporte fondos adicionales para la aplicación de este Plan, aunque hay pocas esperanzas de que lo haga ya que parece más preocupada por las causas que provocan el consumo (desigualdad, pobreza, violación de derechos humanos, alienación) que por el consumo mismo.
18. En el caso no deseado de que el Plan se convierta en una guerra convencional y de larga duración, semejante a la que se produjo en la antigua Indochina (hoy Vietnam), se pondrá particular cuidado en que no se internacionalice y acabe implicando a Canadá y a México o incluso a Cuba.

Algunas lecciones del Plan Estados Unidos

1. Nunca hay certezas en los diagnósticos. Hay motivos más que suficientes para pensar que el diagnóstico en el que se basa el PEU es incorrecto y que ni Estados Unidos es una amenaza para la paz mundial ni, en su caso, el consumo de droga es lo determinante. Relacionar consumo y criminalidad tampoco es evidente de por sí. Pero si esto es así, habría que revisar, en el Plan Colombia, el papel atribuido a la producción y la relación espuria entre droga y guerrilla.
2. Repetir indefinidamente un diagnóstico no garantiza automáticamente su validez. Convertirlo en una especie de “mantra” o eslogan publicitario no

El hecho de que un Plan se escriba en un país dominante no significa que sea bueno, ya que los países dominantes no son por naturaleza ni buenos ni malos

añade un ápice de verosimilitud. La maquinaria propagandista del Plan Colombia está consiguiendo que no se vea ya ni lo evidente: que el Plan Colombia tiene poco que ver con la producción de hoja de coca.

3. No hay mayor falsedad que la media verdad. El PEU no tiene en cuenta suficientemente la producción fuera de Estados Unidos ni la existencia, en el consumo interno, de drogas sintéticas cada día más populares y que desplazan a las tradicionales. Lo mismo sucede con el Plan Colombia: que no considera el consumo en Estados Unidos ni el hecho evidente de que, si se tratan los campos de coca colombianos con hongos como el *Fusarium Oxysporum* —prohibidos en Florida, por cierto— o cualquier otro agente biológico, queda mucho terreno en el mundo para seguir produciendo. Evidentemente, el problema no es la producción.
4. El que manda no tiene por ello y necesariamente razón. Esto es válido para el PEU y sus alternativas, pero también para el caso fantástico de la lucha contra la producción y comercio de armas. El hecho de que un Plan se escriba en un país dominante no significa que sea bueno, ya que los países dominantes no son por naturaleza ni buenos ni malos. Sería como dar un valor sagrado a una Constitución, como la japonesa, por el hecho de haber sido “dictada” por Estados Unidos.
5. La distinción entre medios y fines puede ser retórica: algunos medios pueden ser realmente un fin, como la utilización del napalm. En el caso colombiano, la utilización del hongo también parece un fin aunque se presente como un medio, dado que su patente y la del modo de dispersarlo están en manos privadas.
6. Conviene prestar atención a las agendas ocultas por debajo de las secciones del proyecto de ley recién inventado.

- Puede haber, por ejemplo, intereses geopolíticos no aparentes, como resolver definitivamente la cuestión de Cuba o Venezuela. O Brasil puede tener intereses hegemónicos y puede utilizar el PEU en su propio interés. Brasil, aunque no esté entre los países garantes, ya ha pedido su participación como observador, al igual que México. El Plan Colombia, a pesar de los esfuerzos por presentarlo como algo “colombiano con participación de Estados Unidos”, no puede entenderse sin hacer referencia a la situación interna de Venezuela y a lo incómodo que está resultando Chávez para las administraciones estadounidenses, a la coyuntura que atraviesa Ecuador y sus militares cuando ya comienzan a ser visibles las heridas producidas por la dolarización, sobre todo entre los indígenas, y el papel que el Gobierno brasileño quisiera darse en el continente. De llegar a una guerra internacionalizada, del tipo de Vietnam, Ecuador podría convertirse en una nueva Camboya, para lo cual podría resultar eficaz el favorecer el renacimiento del conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú.

- Puede haber también intereses geoeconómicos, por ejemplo, interés por controlar el petróleo de Texas, para lo cual las empresas

petroleras de los 5 países pueden haber tenido ya entrevistas con mandatarios de los 5. En este último caso, la reticencia de la Unión Europea puede verse como resultado de una transacción del Gobierno español (que defiende los intereses de Repsol en este terreno) en la Conferencia de Niza. En el Plan Colombia, la referencia al petróleo es explícita en los textos discutidos en el Senado de Estados Unidos el 30 de octubre de 1999 y son conocidos los lazos que destacados políticos tienen con el sector, hasta el punto de que se han producido reuniones a alto nivel entre ambas partes estadounidenses. Tal vez no haya en el Putumayo todo el petróleo que se pensaba, pero el hecho es que lo hay. El sector de las drogas ilegales mueve menos dinero que el del petróleo, pero más que el de las armas.

7. No es impensable que el PEU sea un caso más del “pensar localmente y actuar globalmente” propio de los países hegemónicos, y que lo que haya que mirar no es hacia Estados Unidos sino hacia el interior de los 5 andinos cuyos Gobiernos

- pueden estar necesitando pagar favores (y fondos para elecciones) a determinadas empresas,
- pueden estar precisando de políticas keynesianas de reactivación, para lo cual el keynesianismo pervertido e invertido de la guerra y el armamento puede ser un buen instrumento
- o, como en el caso brasileño, pueden estar necesitando dar salida a su producción de armas.

No hace falta insistir en el paralelismo con el Plan Colombia: el pago a petroleras y químicas, el riesgo de un estancamiento económico en Estados Unidos y la exportación del primer exportador de armas del mundo.

8. La peor lección es que, no por decir “el rey está desnudo”, se va a compensar el enorme esfuerzo desplegado para que todo el mundo quede convencido

- de la hermosura del inexistente traje (el Plan Colombia es bueno, se dice, va a resolver el problema de la droga y, de paso, el de la guerrilla y hasta el de la justicia social, la desigualdad y la reforma agraria)
- de que no hay una alianza explícita entre las oligarquías de los países andinos (incluida Venezuela) y las de Estados Unidos. Ésta es, probablemente, la más clara semejanza entre el inexistente Plan Estados Unidos y el ya en funcionamiento Plan Colombia. Pero, como principio general, para entender estas cosas hay que ver a las élites de todas las partes implicadas: qué quieren, qué proponen, con quién se alían.
- de que los que dicen que el rey está desnudo son irresponsables, vendidos, jurásicos y hasta posibles cómplices de los narco-trafficantes. Para estos propagandistas del vestido del rey, resulta imposible que se esté en contra del Plan Colombia y sus mentiras

y, simultáneamente, a favor de una mitigación del conflicto colombiano e incluso a favor de la erradicación manual de los cultivos de coca y su sustitución por otros igualmente rentables para los campesinos pobres, y hasta a favor de la legalización generalizada de estas drogas como legalizados están el tabaco y el alcohol.

Pero así es la vida.

JOSÉ L. GÓMEZ DEL PRADO

Grandes Lagos: del genocidio ruandés a los conflictos en el Congo

La ONU ha ido dejando de ser una organización comprometida en prevenir conflictos armados, objetivo supremo para la que fue fundada, para convertirse en una agencia humanitaria que aplica los principios de la política de mundialización. Las operaciones humanitarias tratan de aliviar las catástrofes provocadas por el hombre en sus conflictos armados, no de prevenirlos. En el siglo XXI se carece de una política internacional coherente y eficaz de prevención de conflictos. A raíz de los acuerdos de Lusaka de 1999 entre los beligerantes que combaten en el Congo, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de 5.500 militares en varias fases. La operación de paz de la ONU podría alcanzar de 20.000 a 50.000 cascos azules. Sin embargo, las innumerables violaciones al alto el fuego no habían hecho posible su aplicación. El asesinato de Kabila, en enero de 2001, y la ascensión al poder de su hijo parecen haber desbloqueado las negociaciones de paz y abierto una nueva dinámica. Paralelamente el Consejo de Seguridad y la Asamblea General aprobaban el informe del Secretario General relativo a la paz y la seguridad.¹ Esas iniciativas han llevado al autor de este artículo a reflexionar sobre la prevención de conflictos y la intervención del Consejo de Seguridad en relación con la región de los Grandes Lagos de África, donde tuvo responsabilidades de 1994 a 1998 como Alto funcionario de la ONU.

¹ En el informe Brahimi destacan las siguientes premisas: (i) La responsabilidad de los Estados Miembros en mantener la paz y la seguridad internacionales y la necesidad de fortalecer la ONU; (ii) La necesidad de que el Consejo de Seguridad adopte mandatos claros, creíbles y con recursos adecuados; (iii) La necesidad de que las

José L. Gómez del Prado es ex funcionario de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

El informe Brahimi intenta contrarrestar la desconfianza de la opinión pública en la ONU a raíz de los desastres de varias misiones de paz, entre ellas la de Ruanda. Asimismo, la situación en Sierra Leona y la aterradora perspectiva de la misión en el Congo reclaman un mayor compromiso político de los Estados Miembros, una mejor definición de los mandatos así como cambios estructurales relativos al despliegue y la gestión de las misiones de paz.

La caótica situación de la región

Parafraseando a Joseph Conrad, la región de los Grandes Lagos continúa siendo “el corazón de las tinieblas”. Guerras anárquicas oponen señores de la guerra que luchan por la explotación y el comercio ilícito de las riquezas minerales, el poder, el territorio o simplemente por sobrevivir. Los Estados de la región luchan por ocupar un “hinterland” que consideran indispensable para su seguridad. Ninguno desea la paz e innumerables son las violaciones al alto el fuego de los Acuerdos de Lusaka de 1999. Seis países extranjeros y unos doce grupos armados participan en los nueve conflictos de la región:²

- Gobierno de Kabila, con apoyo de Angola, Sudáfrica, Namibia y Zimbabwe contra la oposición congoleña armada. Rebeldes RCD y MLC apoyados por Ruanda, Burundi y Uganda.
- Gobierno de Ruanda contra milicias Hutus del Interhamwe y ex ejército ruandés.
- Gobierno de Burundi contra rebeldes hutus burundeses (FDD).
- Gobierno de Angola de Dos Santos contra la UNITA de Savimbi.
- Gobierno Congo Brazaville (milicias Cobras del presidente) contra milicias Ninjas del ex-primer ministro.
- Gobierno de Uganda contra diferentes grupos ugandeses de oposición armada.
- Gobierno de Sudán contra diferentes grupos sudaneses de oposición armada.
- Gobierno de Ruanda contra Gobierno de Uganda.
- Conflictos tribales entre autóctonos congoleños.

Algunos de estos conflictos, como el que opone las facciones de Angola y las hostilidades en el Congo- Brazaville, son la prolongación de conflictos

actividades del sistema de las Naciones Unidas se polaricen en la prevención de conflictos; (iv) Una colecta de datos y una evaluación más eficaz de la información por la Secretaría en la Sede de la ONU, así como un sistema de alerta temprana apto para detectar e identificar las amenazas de un conflicto o de genocidio; (v) La necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas adhiera a las normas de derechos humanos y promueva en todas sus actividades y operaciones de paz y seguridad las normas de los instrumentos de derechos humanos así como las del derecho internacional humanitario; (vi) La necesidad de integrar en la ONU una capacidad que pueda contribuir eficaz y de manera coherente a la construcción de la paz en sus dos vertientes preventiva y de postconflicto; (vii) La necesidad de que la Secretaría en Nueva York mejore eficazmente la planificación de las operaciones de paz.

² Naciones Unidas, doc. E/CN.4/2000/42, de 18 de enero de 2000.

anteriores. Otros tienen su origen en agosto de 1998, cuando Kabila (ex-compañero de Lumumba y del Che) expulsara a sus aliados tutsis del Congo. El primer conflicto del Congo, que se internacionalizaría rápidamente, surgió con la descolonización en 1960. La intervención de Estados Unidos y Bélgica llevaría a la primera operación de paz de Naciones Unidas; al accidente o atentado mortal de su Secretario General, Dag Hammarskjöld; a la primera desestabilización de la región; y a la dictadura de Mobutu, apoyada por los Gobiernos occidentales dentro del contexto de la Guerra Fría. La desestabilización continuaría con las matanzas cíclicas de hutus y de tutsis en Ruanda y Burundi. Angola está en guerra civil permanente entre el presidente Dos Santos y el jefe de la UNITA, Savimbi. Asimismo, está la lucha por el control de la explotación del petróleo en el Congo-Brazaville.

El Congo, con su posición geopolítica y su potencial de minerales estratégicos, constituyó una de las zonas defensivas en las ex-colonias europeas de África contra la penetración comunista. Zonas inestables entre los 60 y los 90 que se desmoronaron con la caída de la Unión Soviética. La Guerra Fría había evitado que se incendiara toda la región. El derrumbamiento de Zaire, Ruanda y Burundi coincidió con las campañas de democratización de Mitterand, gran amigo de los dictadores de esos tres países. A las Naciones Unidas le correspondió rellenar el vacío dejado por el hundimiento de la URSS y el abandono de las potencias coloniales. Las intervenciones de la ONU fueron en general tardías y empleando escasos recursos.

África había sido la zona de influencia de una política francesa anticuada y poco adaptada a la realidad. Ante el genocidio ruandés, el Gobierno francés reaccionó como venía haciendolo frente a las crisis de Zaire en 1991-1993. Intervenciones que se limitaban a evacuar a los nacionales occidentales de Kinshasa. En 1997, ante la sublevación y la marcha de Kabila y de los rebeldes zaireños contra Mobutu, la lectura francesa de la situación resultó desfasada. El Gobierno francés y la comunidad internacional habían reaccionado tarde a la descomposición de los regímenes de la región. Ni se apoyó a la sociedad civil en Zaire, ni a la Conferencia soberana de 1991, ni se presionó lo suficientemente para hacer caer a los dictadores amigos de Mitterand. Los políticos de la región también tienen su parte de responsabilidad al no apoyar una conferencia regional, propuesta por la ONU, para discutir globalmente la situación. Frente a esa falta de visión, en la brecha, los intereses anglo-americanos listos a extender su influencia en África más allá de los límites impuestos por el Congreso de Berlín y la Guerra Fría. La ayuda militar de Estados Unidos y Gran Bretaña al Frente Patriótico Ruandés (FRP) del General Kagame, artífice de la victoria tutsi, así como la ayuda a los rebeldes zaireños de Kabila en contra de Mobutu, iban en esa dirección.

Geopolítica de la región

Ruanda y Burundi tienen unos 25.000 km. Reinos independientes hasta finales del siglo XIX habían permanecido aislados y opuestos al tráfico de esclavos, constituyendo la última región de África colonizada por los europeos. Países agrícolas sin grandes recursos naturales pero densamente poblados (7 y 6 millones de habitan-

El Gobierno francés y la comunidad internacional habían reaccionado tarde a la descomposición de los regímenes de la región

tes respectivamente) por tres grupos étnicos en una misma proporción: pigmeos (1%); hutus (80-85%); y tutsis (10-14%). Todos ellos católicos, hablan prácticamente el mismo idioma (kinyarwanda/kirundi). Esa igualdad entre los dos grupos principales podría explicar la violencia de los conflictos étnicos que ocultan una lucha encarnizada por ocupar los puestos en el ejército, la administración y el Gobierno que dan acceso al poder y mejoran la posición económico-social.

Al lado un continente del tamaño de Europa Occidental: el Congo (2.3 millones de km) y poco poblado (46 millones de habitantes). De una riqueza minera, agrícola e hidráulica enorme. Los expertos lo han denominado “escandalo geológico”: rico en oro, diamantes, uranio, cobre, cobalto, zinc, estaño, etc...; “escandalo agrícola” (algunas regiones pueden dar fácilmente tres cosechas al año) y “escandalo hidráulico” (el río Congo y sus afluentes contienen el 50% de la capacidad del agua disponible en toda África y el 13% de la capacidad mundial). Contrariamente a sus vecinos, el Congo tiene más de 400 tribus y un sinnúmero de lenguas.

Ruanda y Burundi han constituido el confín de los imperios coloniales europeos, establecido por el Congreso de Berlín de 1885. El imperio alemán colindaba, por una parte, con las colonias del imperio británico, al nordeste, y con la colonia del ex-Congo belga al oeste. En esa región, el imperio portugués tenía las importantes colonias de Angola y Mozambique. Tras la derrota de Alemania en 1919, sus colonias africanas pasaron a Francia, Gran Bretaña y Bélgica (Ruanda y Burundi). Entre esos dos países y la región oriental del Congo se operó una osmosis acompañada por transmigraciones de agricultores hutus y ganaderos tutsis que se asentaron en el Kivu, y que funcionaba como una válvula de escape en casos de densidad demográfica elevada. Esos grupos jugarían un papel transcendental en los conflictos étnicos de 1990 a 1997 causados por la guerra ruandesa y la llegada de más de un millón de refugiados a Zaire. Los jóvenes tutsis (banyamulenges) del sur del Kivu lucharían al lado del FPR. Los hutus del norte del Kivu ayudarían a los refugiados hutus cuando Mobutu decidió expulsarlos en 1995.

Colonización belga: las semillas de la discordia

Las secuelas de la colonización belga son un ingrediente del odio racial existente en la región. Las escenas, en “Apocalipsis Now”, de los aventureros estadounidenses en la jungla cortando cabezas de autóctonos y clavándolas en estacas a lo largo del río, están basadas en la novela de Conrad sobre la colonización belga del Congo. Algunos expertos estiman que los belgas cometieron un genocidio en ese país³. Si eso es difícil de probar, lo que es indudable es que los sacerdotes católicos y los colonizadores plantaron las semillas racistas en Ruanda y Burundi, con conceptos “pseudo científicos” e imponiendo la mención étnica en los carnés de identidad, lo que permitiría a los verdugos identificar a las víctimas. Semillas de discordia que han producido matanzas cíclicas hasta el genocidio de 1994.

³ “King Leopold’s Ghost”, de Adam Hochschild, citado por Mario Vargas Llosas en *El País*, 10 diciembre de 2000.

El genocidio de 1994 (6 abril - 15 julio)

Si la región ha estado inestable desde los 60, la dinámica desestabilizadora se precipitó con el intento de golpe de Estado en Burundi por los militares tutsis de 1993 y el asesinato del presidente electo M. Ndadaye, de origen hutu. Siguieron matanzas de hutus y de tutsis burundeses que agravaron una situación ya frágil de por sí. Cientos de miles de hutus burundeses huirían hacia los países vecinos: 370.000 se refugiaron en el sur de Ruanda.

Los acuerdos de Arusha (1993), entre el Gobierno ruandés (hutu) y el FPR (tutsi) preveían un Gobierno de unidad nacional y el fin del conflicto armado a condición de que se desplegara una fuerza internacional en el terreno. Unos 1200 militares y funcionarios de la Misión de Naciones Unidas de Asistencia a Ruanda (MINUAR) se encontraban en Ruanda en diciembre de 1993. El 6 de abril de 1994, tras el atentado que derribaba en Kigali el avión del Presidente de Ruanda, la Guardia Presidencial cometió matanzas seguidas en todo el país. El FPR, estacionado en Kigali de conformidad con los Acuerdos, entablaba combate con la Guardia Presidencial. Al mismo tiempo, tropas del FRP en el norte del país avanzaban hacia Kigali. El ejército y las milicias hutus anunciaban que las matanzas no cesarían hasta que las tropas del FPR se retiraran.

MINUAR contaba con 2.500 hombres, pero no recibiría la orden de intervenir. Sólo el Consejo de Seguridad podía cambiar su mandato. El 7 de abril fueron asesinados la primera ministra (una hutu moderada) y diez cascos azules belgas. La reacción de la comunidad internacional que, a través de los reportajes de televisión, asistía en directo al genocidio ruandés se limitó al envío de tropas de elite francesas y belgas para repatriar a los extranjeros. El Gobierno belga decidía retirar su contingente de la MINUAR. El 21 de abril, el Consejo de Seguridad daba carta blanca a los genocidas ruandeses al decidir no dejar más que 400 cascos azules. La eficiente maquinaria asesina hutu ya no encontró obstáculo alguno para su macabro plan. Se calcula que en unas doce semanas, las milicias hutus Interhamwe y el ejército asesinaron a unos 800.000 tutsis y hutus moderados. Las matanzas, en su mayoría, se hicieron con machetes, hachas y lanzas. El rendimiento sobrepasó en eficacia al sistema de los campos de exterminación nazis. Se organizaban las matanzas con horarios fijos que realizaban como "una faena". Empezaban de mañana temprano, con pose a mediodía y recomenzaban después de almorzar. Al anochecer regresaban a sus casas.

Radio Mil Colinas había difundido la propaganda racista y los planes de las milicias hutus, bien conocidos por las embajadas occidentales. Asimismo, la comunidad internacional estaba informada por documentos de lo que se avecinaba. Una Comisión Internacional de Investigación, formada por cuatro organizaciones de derechos humanos, había visitado Ruanda en enero de 1993, y señalado lo que estaban ocurriendo en ese país. Naciones Unidas había examinado, en enero-marzo de 1994, el informe del Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones sumarias⁴ que señalaba lo siguiente en relación con lo previsto en la Convención de Naciones Unidas contra el Genocidio en la que Ruanda era parte: "Surge claramente de los casos de violencia intercomunitaria que se han señalado a la atención del Relator

⁴ Naciones Unidas, doc. E/CN.4/1994/7 Add.1).

Se sabe con certeza que un mensaje claro del Consejo de Seguridad hubiera podido acabar con las matanzas

Especial que las víctimas, en su mayoría tutsi, han sido blanco de ataques únicamente por su origen étnico sin que medie ninguna otra razón objetiva. Por ende, podría considerarse que se aplican a los casos antes citados los apartados a) y b) del artículo II de la Convención.⁵ El mensaje no podía ser más claro.

La Secretaría hubiera debido señalar de manera más apremiante al Consejo de Seguridad lo que estaba ocurriendo en Ruanda. Ello no resta al Consejo de ser responsable por no haber cambiado el mandato mientras se estaba perpetrando el genocidio a pesar de estar informado⁶ y de habersele sometido una opción que hubiera podido parar las matanzas. Ante la negativa de un alto el fuego, el 20 de abril, el Secretario General presentaba al Consejo una opción en la que se fortalecía masivamente MINUAR y se pasaba su mandato al Capítulo VII de la Carta para equiparla adecuadamente y autorizarla a hacer uso de la fuerza para coaccionar a los beligerantes a un alto el fuego, a la restauración del orden y a parar las matanzas. El Consejo de Seguridad optó por repatriar a los cascos azules y dejar sólo 400 funcionarios en Ruanda. La inacción del Consejo de Seguridad, influenciada por el síndrome somalí, no justifica la no decisión del Consejo sobre todo cuando se sabe con certeza que un mensaje claro del Consejo de Seguridad hubiera podido acabar con las matanzas. El ejército ruandés no era ni mucho menos el de Milosevic.

Sólo la victoria del FPR en julio de 1994 y la operación humanitaria (operación turquesa) de Francia pondrían un termino a las matanzas. La operación humanitaria favorecería la huida de buen número de militares y miembros de los “escuadrones de la muerte” al Zaire. Cientos de miles de hutus se instalarían en campamentos de refugiados en Zaire y Tanzania. En Kivu, parte oriental de Zaire, se aglutinarían más de un millón doscientos mil refugiado. Los campamentos agrupaban poblaciones entre 100.000 y 300.000 habitantes. Durante las primeras semanas la situación sanitaria fue caótica. Se produjo una verdadera movilización internacional para ayudar a esos refugiados. Pronto los campamentos de refugiados hutus en la frontera con Ruanda y Burundi serían controlados por las milicias. Parte de la ayuda internacional serviría para armar a los militares y milicias. Los campamentos de refugiados se convertirían en verdaderos santuarios desde los cuales se lanzarían operaciones de incursión en Ruanda.

Limpieza étnica en Burundi

La inestabilidad en Burundi causada por el golpe de Estado tutsi en julio de 1995, seguido de la limpieza étnica de Bujumbura y el desplazamiento de cientos de miles de hutus a Zaire, desestabilizaría aún más la región. El Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones sumarias señalaba⁷ que la “limpieza étnica” agravaba el

⁵ Los apartados del artículo II a los que se hace referencia establecen que: “En la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: a) matanza de miembros del grupo; b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;.....”

⁶ Naciones Unidas, doc. S/1994/470, de 20 de abril de 1994.

⁷ Naciones Unidas, doc. E/CN.4/1996/4/Add.1.

clima de terror e inseguridad y había transformado Bujumbura en una ciudad monoétnica. El Secretario General preveía una intervención humanitaria y una fuerza militar que, de materializarse, hubieran podido alcanzar 25.000 militares, impedir nuevas masacres y dar protección a la población civil.⁸

Banyamulenges y la sublevación de Kabila

El 1,2 millón de refugiados hutus ruandeses en Kivu constituía el principal elemento de inseguridad. Se estima que más de 50.000 genocidas hutus que vivían en el Kivu estaban armados y operaban en Ruanda a partir de los campamentos. Aviones aterrizaban regularmente en Goma transportando armas que se introducían en los campamentos. En agosto de 1995, alegando que el Consejo de Seguridad había suspendido el embargo de armas a Ruanda, el Gobierno decidía que si no se procedía a la repatriación o al asentamiento en un tercer país, el 31 de diciembre de 1995, se expulsaría a los refugiados que permanecieran en Zaire pues representaban un “peligro para la seguridad del país”.

Ruanda rehusaba acoger a los refugiados que consideraba como genocidas. No había terceros países dispuestos a recibir a más de un millón de refugiados. A raíz de la decisión del Gobierno miles de refugiados hutus abandonaron los campamentos creando todavía más inseguridad. Se calcula que en unas semanas hubieron más de mil asesinatos y más de 100.000 personas desplazadas en el Nord Kivu. Se perseguía y se expoliaba a la población zaireña de origen tutsi “banyaruanda”, establecida en la región hacia más de un siglo. Y finalmente, con la complicidad del ejército zaireño, se expulsó a esa población indefensa a Ruanda.

En el Sud Kivu existía también una población zaireña de origen tutsi de unos 400.000 “banyamulenges” establecida en el siglo XVIII. Los jóvenes banyamulenges habían combatido en Ruanda y adquirido un entrenamiento militar del que carecían los banyaruandas del Nord Kivu. Ante las amenazas de las tribus locales que les querían echar de sus tierras aprovechando el desorden reinante, los banyamulenges se armaron y se dispusieron a luchar. El Relator Especial de la ONU sobre el Zaire consciente⁹ de que un conflicto generalizado podría desestabilizar toda la región recomendó a la comunidad internacional: “Debe reiterarse la necesidad de una diplomacia activa y preventiva tendente a evitar que en el Zaire se vivan los horrores ocurridos en Ruanda y Burundi”. Inquietudes compartidas por los Relatores de Ruanda, Burundi y el Relator sobre ejecuciones sumarias.¹⁰

Para dismantelar la espiral de violencia en el Kivu y separar a los genocidas de la población de refugiados ruandeses, el Secretario General propuso en 1996 un plan que consistía en alojar a los genocidas hutus en cuarteles bajo vigilancia del ejército zaireño, a cientos de kilómetros de la frontera. El Consejo de Seguridad no creyó útil dicho plan. En octubre de 1996, el ejército ruandés y los estrategas militares ugandeses, con apoyo de Estados Unidos, ponían a Kabila al mando

⁸ Naciones Unidas, doc. S/1996/116, de 15 de febrero de 1996.

⁹ Naciones Unidas, doc. E/CN.4/1995/67.

¹⁰ Naciones Unidas, docs. E/CN.4/1996/4/Add.1 y E/CN.4/1996/16.

de la sublevación de los banyamulenges contra Mobutu. El general Kagame no hizo sino poner a ejecución lo que, de manera civilizada, proponía el Secretario General al Consejo de Seguridad: separar los genocidas hutus (milicias Interhamwe y militares ex-FAR), infiltrados en los campamentos de los refugiados. La primera operación del ejército de Kabila y sus aliados tutsis consistió en dismantelar los campamentos en el Kivu desde donde operaban las milicias. Unos 700.000 refugiados (los que tenían menos a las represalias) regresaron a Ruanda. Esa era la opción más fácil, pues sólo tenían que andar unos cientos de metros. Alrededor de medio millón huyeron a través del Congo perseguidos por el ejército de Kabila. Paradójicamente, esos mismos hutus son actualmente aliados del ejército de Kabila.

¿Qué hizo la comunidad internacional ante ese nuevo desastre humanitario ruandés? A iniciativa de Francia, Canadá y España, el Consejo de Seguridad propuso¹¹ que se desplegara una fuerza multinacional para facilitar el retorno de organizaciones humanitarias en la zona y el suministro de socorro humanitario a los refugiados, desplazados y la población civil en peligro. Los beligerantes se negaron. La iniciativa quedó paralizada, tanto más que en enero de 1997, en plena campaña militar en Zaire, un misionero canadiense era asesinado en Ruanda. Unos días después dos funcionarios de Médicos del Mundo eran a su vez asesinados en Ruanda. Cinco funcionarios del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos perecían salvajemente en Cyangugu el 4 de febrero de 1997. La presencia internacional en la región no estaba bien vista. Nunca se han elucidado esos crímenes. Contra todos los pronósticos de los servicios de inteligencia franceses, Kabila y sus aliados, llegaron en menos de nueve meses a Kinshasa, recorriendo unos 2.000 km, en un país sin infraestructura ni carreteras y sin encontrar resistencia. En mayo de 1997, Mobutu era derrocado. Kabila se autoproclamaba jefe de Estado y, llevado por sus reminiscencias anti-colonialistas del tiempo de Lumumba, cambiaba el nombre del país.

El primer Gobierno de Kabila fue una Alianza (AFDL-Alianza de las Fuerzas Democráticas de Liberación del Congo-Zaire), favorable a Estados Unidos y violentamente antifrancesa. La facción de congoleños tutsi que contaba con el apoyo de Ruanda, Uganda, Burundi y Estados Unidos determinaría la política de Kabila en los primeros meses. A medida que se hacía con el poder, con el apoyo de los "niños soldados" (kadogos) reclutados en su marcha a través del Congo, se deshacía de los congoleños tutsis. En agosto de 1998 se produjeron dos sublevaciones armadas en el este del país apoyadas por los Gobiernos tutsis de Ruanda, Uganda y Burundi y por los mobutistas del régimen anterior. Los rebeldes conquistaron rápidamente la mitad del país y de no ser por la intervención de tropas enviadas por Namibia, Angola y Zimbabue, el Gobierno de Kabila se hubiera tenido que rendir.

Desde entonces, el conflicto del Congo no sólo se ha internacionalizado sino que se ha ido fraccionando. El vasto territorio del Congo se ha ido convirtiendo en el teatro de operaciones de múltiples ejércitos y guerrillas que se combaten entre

¹¹ Naciones Unidas, resolución 1080 (1996) del Consejo de Seguridad, de 15 de noviembre de 1996.

sí y que pillan las inmensas riquezas del Congo. El 16 de enero del 2001, Kabila era asesinado por uno de sus propios “kadosos” (niños soldados),¹² instrumento, probablemente, de un complot más amplio de actores interesados en desbloquear las negociaciones de paz que Kabila obstruía. Su asesinato ha relanzado las negociaciones de paz. Su hijo, José Kabila, que tomó el poder inmediatamente, visitó París, Bruselas y Washington con miras a poner en marcha las negociaciones de paz. El 1 de febrero se entrevistaba con el Secretario General en Nueva York. El 22 de febrero de 2001, el Consejo de Seguridad aprobaba un plan progresivo de retirada de los seis países y de los rebeldes implicados en el conflicto. El 29 de marzo de 2001, se desplegaba en Goma el primer contingente de tropas armadas de las Naciones Unidas: 110 cascos azules uruguayos, como parte de una tropa de un total de 2.500 hombres para proteger a los 500 observadores militares encargados de verificar la aplicación de un alto el fuego. José Kabila pedía la retirada de todas las tropas extranjeras y grupos rebeldes a 15 km de las posiciones de la línea del frente, en el discurso que pronunciaba, el 30 de marzo de 2001, ante la Comisión de las Naciones Unidas de Derechos Humanos en Ginebra. Esas iniciativas diplomáticas parecen haber encauzado las negociaciones de paz. Sobre todo porque, contrariamente a la política de su padre que no había respetado los contratos firmados en plena guerra de liberación en 1997 con compañías mineras norteamericanas, y aplicaba esquemas económicos neo-comunistas, la política de José Kabila va acompañada al mismo tiempo de medidas de apertura del país a los capitales occidentales y a la economía de mercado.¹³

Observaciones finales

El informe Brahimi insiste en que la Secretaría debe señalar al Consejo de Seguridad lo “que necesita saber y no lo que éste quiere escuchar”. Se debe saludar el que se haga hincapié en la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas se adhiera a las normas de derechos humanos y promueva en todas sus actividades y operaciones de paz y seguridad dichas normas. El Secretario General tendrá más latitud para señalar en sus informes las graves violaciones de derechos humanos. Pero hay que insistir, al mismo tiempo, que en toda crisis grave los Estados Miembros de las Naciones Unidas, y especialmente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, han estado informados de esas situaciones, ya sea por informes de Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos (los cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad, China, Estados Unidos, Francia y Reino Unido, ocupan puestos en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU), o por informes del Secretario General. Resultaría muy cómodo para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad evadir sus responsabilidades y hacer recaer todo el peso de los fallos del sistema en la Secretaría de la Organización.

Como bien señala el Secretario General “el informe del grupo no se refería a

*El informe
Brahimi
insiste en que
la Secretaría
debe señalar
al Consejo de
Seguridad lo
“que necesita
saber y no
lo que éste
quiere
escuchar”*

¹² Véase el artículo de Felipe Gómez Isa, “Niños soldado: avances en la protección internacional”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano de 2001, N° 74.

¹³ Colette Braeckman, “Guerre sans vainqueurs en République démocratique du Congo”, *Le Monde Diplomatique*, abril de 2001.

si las Naciones Unidas debían intervenir o no en determinadas situaciones, sino que versaba exclusivamente en cómo podía la organización mejorar su eficiencia una vez que se hubiera tomado la decisión de llevar a cabo una operación o actividad concreta.”¹⁴ Dentro de ese contexto es patente la ausencia o inacción del Consejo de Seguridad en crisis tan graves como la de Kosovo o la de la región de los Grandes Lagos de África.

Las medidas propuestas por el Secretario General tienden a lograr una mayor eficacia y cohesión del sistema así como un mejor funcionamiento de las operaciones de paz. Sin embargo, la función más esencial de la organización y para la que fue creada, que es preservar a las generaciones venideras de la guerra, no se alcanzará hasta que no se transforme el Consejo de Seguridad, principal y único órgano de la organización que toma decisiones vinculantes, en un sistema más democrático y adaptado a los desafíos del presente siglo.

¹⁴ Informe del Secretario General, Naciones Unidas, doc. A/55/507 para. 4, de 27 de octubre 2000.

ROSA MENESES ARANDA

Irak: condenado al subdesarrollo

Diez años de sanciones han diezmando al pueblo iraquí, cuyo nivel de vida es inferior al de 1949. El embargo impuesto por Naciones Unidas después de la Guerra del Golfo tenía la intención de minar el régimen de Sadam Husein. Hoy, sus efectos han dejado intacto al líder iraquí, mientras castigan a una sociedad que ha pasado de vivir en la opulencia propia del segundo exportador de petróleo a sobrevivir con 1.000 pesetas al mes. Las críticas de la comunidad internacional hacia el verdadero impacto de las sanciones contrastan con la línea dura propugnada con la llegada al poder de George Bush, el hijo del presidente estadounidense que emprendió la guerra en 1991.

Hace una década que el sueño expansionista iraquí se vio descalabrado por la Guerra del Golfo. El 16 de enero de 1991, una coalición internacional liderada por Estados Unidos emprendió la llamada *Operación Tormenta del Desierto* con el objeto de liberar a Kuwait de Sadam Husein, quien el 2 de agosto de 1990 había invadido el emirato para anexionárselo.

Tras cobrarse la vida de 150.000 iraquíes, frente a tan sólo 223 bajas aliadas, la guerra acabó el 26 de febrero de 1991 con la liberación de Kuwait y la retirada de las tropas de Sadam. Sin embargo, 10 años después, las consecuencias del conflicto continúan pesando sobre la sociedad iraquí, acechada por la muerte y la miseria.

Pensado para derrumbar a Sadam Husein, el embargo impuesto por Naciones Unidas en 1990 sólo ha conseguido condenar al subdesarrollo al país con las segundas mayores reservas del mundo. En 10 años, el régimen de Husein no ha caído, e incluso podría haberse reafirmado en el poder como el único defensor de un pueblo sometido injustamente al asedio internacional.

Un asedio que ha paralizado la actividad económica. En el año 2000 la inflación fue del 100%, el desempleo afecta a más del 70% de los iraquíes y el salario medio oscila entre las 350 y las 1.200 pesetas al mes. Los sueldos se han devaluado en un 80%. Naciones Unidas calcula que unos cuatro millones de iraquíes, alrededor del 20% de la población, viven en condiciones de extrema pobreza.

La organización internacional reconoce que Irak ha pasado de ser un país de desarrollo medio a situarse en el puesto 42 de las 77 naciones más pobres del

Rosa Meneses Aranda es periodista y experta en Información Internacional y Países del Sur

mundo. El producto interior bruto (PIB) ha retrocedido a los niveles de hace medio siglo, antes de que Irak comenzara a exportar sus reservas petrolíferas. La renta per cápita, que en 1989 alcanzaba los 3.508 dólares (más de 600.000 pesetas), se estima hoy en 252 dólares (45.000 pesetas) al año.¹

Según cifras de Unicef, en 10 años, más de medio millón de niños han muerto por falta de medicinas, y alrededor de 4.500 niños fallecen cada mes antes de cumplir cinco años acosados por el hambre y las enfermedades. El Ministerio de Sanidad iraquí cifra en millón y medio el número de muertes desde el embargo. También asegura que, en mayo de 2001, murieron casi 9.000 iraquíes. De ellos, 5.712 eran niños de menos de cinco años víctimas de la diarrea,² problemas pulmonares o respiratorios y malnutrición (ésta afecta al 60% de los niños).³ En el Hospital Infantil Sadam de la capital bagdatí, la mortalidad por leucemia y otros cánceres es del 100% de los casos.

Una generación perdida

La tasa de analfabetismo del que constituía uno de los países más cultos de Oriente Próximo alcanza el 90%. Un equipo de la ONU, que viajó recientemente a Irak, determinó que el 37% de las escuelas visitadas no cumplen con los requerimientos educativos mínimos. No hay pupitres, ni pizarras, ni tiza, ni siquiera cuadernos y lápices. La mitad de los niños no termina la enseñanza primaria, llamados por el deber de ayudar a la precaria economía de sus familias.

El programa *Petróleo por Alimentos*, del que se cumplen ya cinco años, ha permitido aliviar en parte la situación. En su último informe,⁴ el secretario general de la ONU, Kofi Annan, ha confirmado que la crisis humanitaria se ha enquistado en el país. Annan reconoce que “la gran mayoría de la población iraquí afronta todavía una situación de depauperación, intensificándose por ello la dependencia de los sectores más pobres de los bienes y servicios suministrados a través del Programa”.

Éste, recuerda el secretario general, no permite afrontar eficazmente las necesidades de la población: “El Programa nunca fue diseñado para satisfacer todas las necesidades humanitarias de la población iraquí o para ser un sustituto de la actividad económica normal. No está pertrechado para afrontar el deterioro a largo plazo de las condiciones de vida o para remediar el declive de los niveles educativos y sanitarios e infraestructurales”.

Los beneficios obtenidos de la venta del crudo iraquí se desglosan en cuatro pagos. Con el 66% del dinero se compran productos básicos para los 25 millones de iraquíes. El 30% se destina a pagar compensaciones de guerra a Kuwait, entre ellas, a la compañía nacional petrolera del emirato. El 0,8% cubre los gastos de la comisión de inspectores encargada de verificar la eliminación de armas de destrucción

¹ *El Mundo*, 6 de agosto de 2000.

² Agencia EFE, 12 de junio de 2001.

³ Comité de Solidaridad con la Causa Árabe, 16 de enero de 2001.

⁴ Documento S/2000/132, del 29 de noviembre de 2000.

masiva, aunque los expertos no han vuelto a realizar sus trabajos en Irak desde diciembre de 1998. El resto del dinero sufraga los gastos de Naciones Unidas.

Críticas en aumento

Las sanciones, impuestas por la ONU contra Bagdad hace ya once años, viven hoy un momento de debilidad. Numerosos países, entre los que destacan Francia, Rusia y China —miembros permanentes del Consejo de Seguridad—, han cuestionado ya su continuación y han enviado vuelos con ayuda humanitaria a la capital iraquí, desafiando a Estados Unidos y Gran Bretaña que abogan por mantener el embargo al menos hasta que Irak readmita a los inspectores de armas de la ONU.

Desde la reapertura del aeropuerto internacional Sadam de Bagdad, el 16 de agosto de 2000, casi un centenar de aviones provenientes de distintos países, la mayoría sin autorización del Comité de Sanciones de la ONU, han aterrizado en la capital iraquí. En diciembre de ese mismo año, una delegación llevó ocho toneladas de material sanitario y educativo bajo la bandera de la *Campaña Estatal para el Levantamiento de las Sanciones a Irak*.

Las críticas también han aparecido en el seno de Naciones Unidas y ya son dos los coordinadores del programa humanitario de la ONU para Irak que han dimitido de sus cargos por considerar que se castiga injustamente a la población civil. El primero, Denis Halliday, lo hizo en 1998; el segundo, su sucesor Hans von Sponeck, en marzo de 2000.

Von Sponeck ha reiterado en numerosas ocasiones que las sanciones “tienen el 90% de la responsabilidad en el sufrimiento del pueblo iraquí”. Asegura que, bajo estas circunstancias, “el gran perdedor es el pueblo” y añade: “Hay dos ganadores: las pequeñas élites de Irak y países como Estados Unidos y Gran Bretaña, que obtienen billones de dólares. Para ellos es mejor un Sadam débil que no tenerlo. Así se aseguran también la venta de armas a Kuwait y Arabia Saudí”.⁵ Von Sponeck destaca que el embargo se mantiene a pesar de que se están violando las leyes internacionales, especialmente la Carta de Naciones Unidas y la Declaración de Derechos Humanos. “Estados Unidos, ‘el país de las libertades’, es hoy el primer violador de los derechos humanos en el mundo”, concluye.

Recientemente, el comité de partidos del Parlamento Británico señaló su esperanza de que “ningún país sea tratado nunca más como Irak”. La Subcomisión de Naciones Unidas para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos exigió, a mediados de agosto de 2000, el levantamiento de las sanciones por “condenar a personas inocentes al hambre, la enfermedad, la ignorancia e incluso la muerte”.⁶

El sociólogo y analista de política internacional James Petras llega más lejos y acusa al ex presidente estadounidense George Bush, al ex primer ministro británico John Major y al general Schwartzkopf, comandante en jefe de las operaciones militares aliadas en la Guerra del Golfo, de haber cometido “crímenes de guerra”

*El embargo
se mantiene a
pesar de que
se están
violando
las leyes
internacio-
nales,
especialmente
la Carta de
Naciones
Unidas y la
Declaración
de Derechos
Humanos*

⁵ Entrevista a Hans von Sponeck, Madrid, 29 de noviembre de 2000. Véase también: *El Mundo*, 30 de noviembre del 2000.

⁶ *Reuters*, 18 de agosto de 2000.

en Irak. “La impunidad es la luz verde del semáforo de los crímenes de guerra futuros”, dice Petras, y por eso clama por que un Tribunal Internacional juzgue “desde abajo” las grandes injusticias contemporáneas que han quedado impunes.⁷

Nuevas medidas

El Consejo de Seguridad de la ONU discute ya una propuesta conjunta de Washington y Londres para suavizar los controles a la importación a Irak de artículos humanitarios y bienes de uso civil, reforzando el control sobre los materiales destinados al uso militar. El plan intensifica también las medidas para evitar el contrabando de petróleo. Son las llamadas “sanciones inteligentes”. Estados Unidos y Gran Bretaña pretenden establecer también un comité que se encargue de decidir si algunos artículos son susceptibles de doble uso (civil y militar). Francia presentó un proyecto alternativo, que autoriza las inversiones civiles de compañías extranjeras en Irak para permitir la reconstrucción de la economía del país. La ONU deberá votar la propuesta a primeros de julio.

Las críticas no se han hecho esperar. De nuevo, los ex coordinadores de ayuda humanitaria de la ONU en Bagdad, Denis Halliday y Hans von Sponeck, manifestaron su oposición a las *sanciones inteligentes*, advirtiendo de que esta propuesta agravará el sufrimiento del pueblo iraquí porque “continuará privando a Irak de ingresos extras”, dijeron. Este nuevo régimen “no ayuda a mejorar la vida de ningún iraquí”, añadió Von Sponeck, “y la respuesta al actual estancamiento no necesita sanciones, sino diálogo”.

El presidente iraquí ha afirmado que su país se encuentra al borde de una “nueva confrontación” con Occidente e instó a su población a prepararse para ella.⁸ Irak suspendió el pasado 4 de junio sus exportaciones de petróleo, como medida de protesta contra el proyecto de *sanciones inteligentes*. “Si la resolución se adopta, Irak no la aplicará y no habrá más crudo iraquí en el mercado internacional”, afirmaba el Gobierno iraquí a través de las páginas del diario *Babel*. También afirmó que “Irak no se considera ligado a las anteriores resoluciones injustas ni a las que está elaborando la ONU”. Bagdad no contemplará otra solución que no sea el levantamiento incondicional del embargo.

Sadam Husein amenazó a los países vecinos que se atrevan a aplicar la medida con perder todos sus vínculos económicos con Irak. La advertencia afecta principalmente a Jordania, Siria y Turquía. Jordania y Egipto han advertido de que la propuesta anglonorteamericana “creará múltiples problemas a los países vecinos” y han exigido una solución a través del diálogo.

La línea dura de Estados Unidos

El décimo aniversario de la intervención aliada contra Sadam Husein, que se conmemoraba el pasado 16 de enero, llegó marcado por la toma de posesión del

⁷ James Petras, “Criminales que no serán juzgados”, *El Mundo*, 1 de febrero de 2000.

⁸ *El Mundo*, 11 de junio de 2001.

nuevo presidente de Estados Unidos, George W. Bush. Bush ya no considera el proceso de paz entre palestinos e israelíes como el asunto prioritario de su agenda internacional, sino que es Irak y el embargo de la ONU los que ahora ocupan este lugar. El nuevo secretario de estado del Gobierno de Bush, Colin Powell,⁹ afirmó, nada más tomar posesión de su cargo, que piensa trabajar para dar un nuevo impulso a las sanciones.

“La política norteamericana hacia Bagdad no cambiará, sea el Gobierno republicano o demócrata”,¹⁰ declaró el viceprimer ministro iraquí, Tariq Aziz, poco después de confirmarse que Bush había vencido en las elecciones estadounidenses del 7 de noviembre pasado.

La primera manifestación de la *línea dura* emprendida por Washington contra Sadam Husein tuvo lugar la noche del 16 de febrero de este año. Bush ordenó el bombardeo de baterías antiaéreas al sur de la capital¹¹ realizado por 24 aviones estadounidenses y británicos.¹² Tres civiles murieron a causa de la acción y una treintena resultaron heridos, según denunciaron fuentes iraquíes. Para Estados Unidos, la ofensiva fue un éxito. Bush la calificó de “operación rutinaria”, mientras que el Pentágono confirmó que se trataba de un “ataque orquestado y cuidadosamente planeado”. Por su parte, el Gobierno baazista de Irak acusó a Estados Unidos de organizar el bombardeo con ayuda de Israel y aseguró que luchará “por tierra, mar y aire hasta la victoria”.

No es posible controlar si el régimen iraquí ha reanudado su programa de armamento, ya que los inspectores de la ONU no han reiniciado sus trabajos de verificación, interrumpidos por los bombardeos de 1998. Mientras Irak asegura que ha desmantelado todo su armamento de destrucción masiva, algunas informaciones hablan de que Sadam ha ordenado a sus científicos proseguir con los trabajos de fabricación de una bomba atómica.

El ataque fue calificado por numerosos países europeos de “injustificado”. Francia, Rusia, Turquía y España, entre otros, dejaron oír sus críticas contra la acción emprendida por Bush sin previo aviso.

Una semana después del ataque, Colin Powell emprendió una gira por Oriente Próximo con el objetivo de resucitar la coalición internacional contra Bagdad. Aunque mantuvo entrevistas con el presidente egipcio, Hosni Mubarak, y con el monarca jordano, Adbalá II, no logró convencerles de la necesidad de presionar a Irak. “Sadam Husein no amenaza a Estados Unidos con sus armas, amenaza a

⁹ Colin Powell, general de gran prestigio y de ideología conservadora moderada, fue miembro del Gabinete de George Bush (padre) que llevó a cabo la Guerra del Golfo.

¹⁰ Tariq Aziz, en rueda de prensa. Bagdad, 17 de diciembre de 2000.

¹¹ Este hecho tiene un precedente: en la semana previa a la toma de posesión de la presidencia de Estados Unidos por parte de Bill Clinton, el 20 de enero de 1993, el presidente saliente George Bush autorizó una campaña de bombardeos contra Irak. Clinton no sólo continuó con esta ofensiva aérea, sino que la mantuvo durante sus ocho años como presidente.

¹² *El Mundo*, 17 de febrero de 2001.

¹³ *El Mundo*, 25 de febrero de 2001.

Los continuos esfuerzos del Gobierno estadounidense para controlar al presidente iraquí le cuestan alrededor de 1.000 millones de dólares al año

esta región, a los niños de Egipto, Kuwait y Arabia Saudí. Tenemos, por tanto, la obligación de detenerle”,¹³ destacó Powell nada más pisar suelo egipcio. Pero estas declaraciones no convencieron a los líderes árabes.

Se puede decir que el Gobierno de Bush continúa con la labor de su antecesor, la de Bill Clinton. El ex presidente demócrata aprobó, poco antes de que expirase su mandato, la concesión de un fondo de 12 millones de dólares al Congreso Nacional Iraquí (CNI),¹⁴ que agrupa a las fuerzas de la oposición. El apoyo de Estados Unidos al CNI no es nuevo: en 1998, Clinton firmó una autorización para que el Pentágono facilitara a la oposición iraquí más de 97 millones de dólares en armas y entrenamiento militar. Según el diario *The Washington Post*, hasta ahora se han gastado dos millones de dólares de este fondo.

Pero, por el momento, los sistemas de insurrección contra Sadam accionados desde Washington han fracasado. Según los analistas, la oposición iraquí se encuentra muy dividida y posee pocos apoyos en el interior del país, hasta el punto de que es virtualmente imposible organizar un golpe que termine con éxito. Un líder de la oposición ponía de relieve esta dificultad, al manifestar: “En el momento en que haya tres personas envueltas (en una operación para derribar al presidente iraquí), todas ellas se lo contarían a Sadam. Eso es porque cada una sabe que, si ella no se lo cuenta, las otras dos lo harán”.¹⁵

La incesante batalla

Los continuos esfuerzos del Gobierno estadounidense para controlar al presidente iraquí mediante su presencia militar¹⁶ en la región y el constante bombardeo de las zonas de exclusión aérea —establecidas al sur y al norte de Irak—, le cuestan alrededor de 1.000 millones de dólares al año. Gran Bretaña gasta en ello unos 800 millones de libras. Los bombardeos angloestadounidenses perpetrados en esta área —450 toneladas de bombas han sido lanzadas mayoritariamente por las fuerzas de Estados Unidos— han dejado un saldo de más de 300 civiles muertos y casi 1.000 heridos, según Bagdad.

A ello hay que añadir las muertes causadas por el uranio empobrecido, elemento que se estima que ha afectado a 250.000 iraquíes.¹⁷ Durante la *Operación Tormenta del Desierto*, Estados Unidos lanzó 944.000 proyectiles con uranio empobrecido. Se calcula que en Irak hay 320 toneladas de residuos contaminados

¹⁴ El CNI incluye a partidos políticos kurdos, monárquicos, islamistas y a elementos independientes. Está presidido por Ahmad Shalabi, cuya reputación no es del todo fiable, ya que tiene en su haber un escándalo bancario en Jordania.

¹⁵ *The Guardian*, 3 de enero de 2001.

¹⁶ El Ejército estadounidense mantiene en el Golfo Pérsico a 200 aviones, 19 navíos de guerra y 22.000 soldados desplegados.

¹⁷ Se trata de un residuo que resulta de la producción del combustible destinado a los reactores nucleares y las bombas atómicas. El uranio U-235, que se utiliza en la industria civil y militar nuclear, es enriquecido (aumentándose artificialmente su cantidad de isótopos). En este proceso se producen gran cantidad de desechos radiactivos (uranio empobrecido), moderadamente radiactivos, cuya vida media es de 4.500 millones de años. Debido a que su almacenamiento es costoso, los departa-

esparcidos, principalmente, en el sur del país.¹⁸ La contaminación radiactiva en Irak es 10 veces superior a la normal en cualquier zona de guerra. Según Naciones Unidas los casos de cáncer han aumentado en un 55%, entre 1989 y 1994.

En medio de esta situación, el jefe de la diplomacia estadounidense, Colin Powell, deberá emplearse a fondo en su política de contención, que se ha visto debilitada por los acontecimientos recientes, de los que Sadam Husein se ha aprovechado. Entre ellos destaca el desencadenamiento de una nueva Intifada palestina contra Israel. Mientras los líderes de Egipto y Jordania tomaban posturas moderadas, generando un gran descontento entre la opinión pública de estos países, el presidente iraquí lanzó un discurso a favor de los palestinos y llamó a los iraquíes a prepararse para la batalla, clamando por la destrucción del sionismo.

Sus consignas contra los que denominaba enemigos del pueblo árabe, Estados Unidos e Israel, fueron aderezadas por masivos desfiles militares, por primera vez en 10 años. Pronto este clamor obtuvo respuesta: 6,5 millones de voluntarios iraquíes se unieron al recién creado Ejército de Liberación de Jerusalén. La Liga Árabe invitó a Sadam Husein, aunque éste envió a un representante, a asistir a su última cumbre celebrada el 27 de marzo en Amán. Los jefes de la diplomacia árabe decidieron incluir en el orden del día la situación de Irak. En la cumbre anterior, que tuvo lugar en octubre en El Cairo, se contó con la participación de Irak, por primera vez desde la invasión de Kuwait, como un signo de unidad de los países árabes para apoyar al levantamiento palestino.

Después de Sadam

A principios de año se sucedieron las especulaciones sobre la salud de Sadam Husein. A pesar de los desmentidos rumores de que padece cáncer linfático, éste puede estar pensando ya en su sucesión. Los temores sobre una transición de poder en Irak se basan en la conocida rivalidad entre sus cinco hijos —Uday, Qusay, Barzan, Watban y Sabau— . Sadam Husein no se ha pronunciado sobre cuál de ellos ocupará su puesto.

Su hijo Qusay de 34 años, es el sucesor menos temido y controla las unidades de élite del régimen baazista. El pasado 19 de marzo accedió al Gobierno al ser nombrado responsable adjunto del departamento militar del partido Baaz, cargo equivalente al de viceministro de Defensa.

Uday, de 36 años, se ha ganado una leyenda de torturador sanguinario y vengativo. Las heridas provocadas por el atentado que sufrió en 1996 le dejaron graves secuelas. Pero, en su actividad política ha ganado grandes cotas de influencia. Es el director del diario *Babel* y, desde el pasado 28 de marzo de 2000, ocupa un escaño en el Parlamento iraquí al resultar elegido con el 99.99% de los votos.

mentos de Defensa lo ceden gratuitamente a empresas de armamento, que lo utilizan en blindados, aviones, como componentes de aparatos de navegación, etc. En el organismo humano, no se disuelve en la sangre y deteriora los huesos y los músculos, causa muerte celular y mutaciones genéticas.

¹⁸ Comité de Solidaridad con la Causa Árabe, 8 de marzo de 2001.

Uday presentó al Parlamento una propuesta para trazar un nuevo mapa oficial de Irak, en el que se incluya a Kuwait. "El actual mapa de Irak es incompleto, ya que debe incluir todas sus regiones, comunidades y minorías, incluida la ciudad de Kuwait", explicó en su informe.

Una década después, Bagdad no se ha mostrado arrepentido de su invasión a Kuwait, al que considera una provincia histórica, ni ha lamentado el precio que ha tenido que pagar por ella. La capital iraquí continúa su vida bajo la atenta mirada de Sadam Husein, multiplicada en cientos de retratos que le entronizan como héroe. La mayor parte de los iraquíes manifiestan públicamente el apoyo a Sadam. En las escuelas, los niños cantan canciones en su honor, aunque sus aulas no tengan ventanas y hayan de compartir el lápiz y los libros faltos de hojas. En una escuela de un barrio obrero de Bagdad, una fotografía que muestra al líder iraquí con una juventud impertérrita preside la clase junto a un mapa de los países que componen el mundo árabe. La frontera entre Irak y Kuwait permanece borrada.

ALESSANDRO GORI

Cómo Milosevic perdió las elecciones. La transición serbia

Slobodan Milosevic decidió acudir a las urnas un año antes de que terminara su cargo como presidente de la Federación Yugoslava. El momento era propicio: la oposición serbia estaba dividida y ninguna figura de prestigio podía encontrar los favores entre sus conciudadanos. Milosevic cambió la Constitución Federal de Yugoslavia sin consultar con Montenegro. Determinó que la Cámara Baja del Parlamento tendría diputados según la población de las dos Repúblicas, y no 20 por cada una. Transformó el sistema de elección del presidente de parlamentario a sufragio directo, facilitando su reelección por otros dos mandatos. Convocó para el 24 de septiembre múltiples elecciones anticipadas: legislativas en toda la Federación, municipales en Serbia y a la presidencia federal. Serbia se presentó a los comicios postrada y frustrada. Milosevic subestimó muchos factores y el control del país se le escapó de las manos.

Antes de las elecciones

Antes de las guerras balcánicas de los años 90, Yugoslavia era el Estado más abierto de Europa del Este y vivía con los estándares más altos de los países socialistas. Tras las decisiones de la comunidad internacional en 1992, Serbia quedó completamente aislada y fue expulsada de todas las organizaciones internacionales y regionales. El bloqueo internacional, que duró de 1992 a 1995 y a partir de 1998 hasta octubre de 2000, afectó principalmente a la población civil. Para Milosevic, en cambio, constituía la mejor excusa para cualquier problema, desde el

Alessandro Gori es doctorando en Antropología Social y Cultural por la Universitat de Barcelona, con una tesis sobre *Redefinición de identidades étnicas en contextos nacionalistas. El caso de Serbia*. Posee la Beca Ernest Lluch sobre Periodismo y Cultura de Paz 2001-2003, y ha llevado a cabo investigaciones en Serbia

absolutismo político hasta la profundización de las dificultades económicas y el recrudescimiento de las condiciones de vida.

El momento de mayor presión internacional fueron los 78 días de campaña aérea de la OTAN contra Serbia en la primavera de 1999 por el conflicto de Kosovo. A causa de las bombas, la ya débil y fragmentada oposición política tuvo que silenciarse. Los medios del régimen agudizaban el clima de resistencia de Serbia a los intereses de Occidente dominado por Estados Unidos.

La inseguridad aumentó mucho. El salario medio, que no alcanzaba los 80 marcos mensuales (aproximadamente 6.805 pesetas), cubría sólo un cuarto de las necesidades básicas. Frente al desempleo y a la corrupción generalizados, muchos tenían dos o más trabajos extraoficiales al mismo tiempo. El país se hallaba en manos de las mafias alimentadas gracias al embargo occidental y el sistema judicial estaba completamente sometido a la voluntad de Milosevic. En los últimos dos años aumentaron considerablemente los asesinatos y las desapariciones.

Actualmente Yugoslavia es una Federación compuesta por Serbia y Montenegro, enfrentados entre ellos. A raíz de las cuatro guerras perdidas en nueve años (en Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina y hace dos años en Kosovo), Serbia tiene casi un millón de refugiados frente a una población de diez millones. A pesar de todo, Milosevic consiguió mantenerse en el poder. Sin embargo, en los últimos diez años nunca unas elecciones fueron tan esperadas como las del 24 de septiembre de 2000.

Kostunica, una apuesta ganadora

La apuesta de un candidato a presidente como Vojislav Kostunica se reveló como ganadora y fue imputable a la madurez política de Zoran Djindjic, la personalidad más importante de la coalición DOS (Oposición Democrática). Éste no podía presentarse a las elecciones como candidato, ya que la propaganda del régimen le hubiera atacado por marcharse a Montenegro por miedo a los atentados durante los bombardeos. Dejó el paso a Kostunica, hasta entonces un personaje de segundo plano de la política serbia.

Kostunica no había tenido ninguna relación con el régimen y por su nacionalismo moderado podía atraer el voto de la población. En opinión de Filip David, intelectual serbio de oposición, “es honesto y no es un corrupto, lo que en este momento ya es mucho en este país”. Todos los sondeos pronosticaban una victoria aplastante de Kostunica con una ventaja sobre Milosevic de entre diez y veinte puntos.

En Montenegro, el presidente Djukanovic decidió, a pesar de las presiones occidentales, boicotear los sufragios. Organizó una imponente campaña en favor de la abstención concediendo así a los partidarios de Milosevic ganar en su mismo territorio. A falta de control internacional, fue la organización cívica CeSID quien intentó verificar y hacer públicos eventuales robos de votos.

La campaña electoral de Milosevic

Milosevic conocía muy bien la tozudez y el orgullo histórico de su pueblo que no quiere ser dominado por potencias extranjeras. Los medios de comunicación

presentaban la imagen de un país en realidad inexistente, y constituyeron una de las claves que le mantuvieron en el poder durante todo ese tiempo. En los últimos dos años se transmitía la sensación de una guerra permanente con Occidente. Gracias también a las decisiones de la comunidad internacional, Milosevic organizó una victimización colectiva del país y obtuvo amplios consensos durante años.

Así Borka Pavicevic, directora del Centro de Descontaminación Cultural, explicaba este fenómeno: “El problema es ideológico. Las oligarquías desmembraron Yugoslavia con la ayuda de las élites intelectuales. Ambos llegaron a un acuerdo para buscar el consenso utilizando la cuestión nacional serbia. Las oligarquías saquearon el país en todas sus propiedades. De esta manera consiguieron nivelar toda la sociedad, la cultura, la iglesia, la policía, la universidad. El resultado ha sido una extrema provincialización de la cultura. Así, todas las instituciones nacionales fueron destruidas por el nacionalismo. En su lugar aparecieron la para-mitología, la para-historia, la para-cultura.”

Su campaña electoral, difundida principalmente a través de las televisiones nacionales, se centró en la oposición a Occidente. Presentó las elecciones como un referéndum entre “libertad y colonialismo” y definió a los miembros de DOS, de la organización estudiantil *Otpor!* (“¡Resistencia!” en serbio), y a cualquier persona u organización que estuviera en su contra como “traidores, quintas columnas, pagados por Occidente”.

Contrariamente a lo habitual, Milosevic apareció en público inaugurando centrales eléctricas o la reconstrucción de puentes abatidos por las bombas occidentales. Uno de los incontables anuncios de propaganda electoral repetidos obsesivamente fue preparado por la JUL (el partido liderado por Mira Markovic, la esposa de Milosevic). Empezaba con la frase: “En nuestro país hay muchas personas que abrazan diferentes banderas”. Aparecían entonces las imágenes de las protestas estudiantiles de 1996/97 caracterizadas por un fuerte pro-occidentalismo, en que se veían jóvenes serbios con banderas inglesas y estadounidenses. A continuación, un avión lanzaba bombas supuestamente sobre Serbia. De fondo las notas de *Carmina Burana*. “Nosotros en cambio”, seguía el anuncio, “sólo tenemos una bandera y un país: Yugoslavia”. Kostunica, al no poder aparecer en ningún momento en las cadenas de televisión nacionales, basó su campaña en recorrer el país durante 20 días, incluyendo la franja serbia de Kosovo.

Otpor!: una de las claves de la victoria

La organización *Otpor!*, no exactamente política, integrada por jóvenes y estudiantes, fue la organización que más desestabilizó a Milosevic. Sus acciones se enfocaron en vencer al mayor número de jóvenes de que acudieran a las urnas y de que no se votara a Milosevic. Según cifras facilitadas por *Otpor!*, desde las últimas elecciones, en 1997, a las de septiembre de 2000 fueron 400.000 los jóvenes que adquirieron el derecho al voto, además de las decenas de millares que nunca habían acudido a las urnas.

Un puño negro cerrado, símbolo de *Otpor!*, se volvió el emblema de la voluntad de cambio y de insurrección en Serbia. Los activistas de *Otpor!* recorrieron todo el país poniendo su símbolo sobre los manifiestos electorales de Milosevic

*Gracias a las
decisiones de
la comunidad
internacional,
Milosevic
organizó una
victimización
colectiva del
país y obtuvo
amplios
consensos
durante años*

con el lema *Gotov je!*, “está acabado!” en serbio. Era considerada por el régimen como muy peligrosa. En mayo de 2000 Jevrem Janjic, entonces ministro de Educación, emitió un decreto prohibiendo cualquier encuentro en las universidades y declarando, antes de lo previsto, la conclusión del año académico para evitar problemas. Prácticamente a diario, la policía protagonizaba acciones en contra de los activistas, deteniendo algunos momentáneamente, irrumpiendo en sus sedes y confiscando material.

En el último año *Otpor!*, así como la misma DOS, algunos medios de comunicación independientes y otras organizaciones gozaron de ayuda económica directa del extranjero. Mucho más dinero, como el del Pacto de Estabilidad de la Unión Europea (UE), estaba congelado a la espera de una posible derrota del régimen.

El papel de la universidad

Durante todos estos años la universidad ha constituido un temible foco de resistencia para Milosevic. Por esta razón, en el verano de 1998 el régimen aprobó dos importantes decretos: la Ley sobre los Medios de Comunicación y la Ley sobre la Universidad. Esto fue posible gracias a un acuerdo con los Radicales de Seselj, a quienes habían sido concedidos los ministerios correspondientes. El objetivo era acabar definitivamente con los únicos dos frentes internos que podían dar problemas. Sólo de la Universidad de Belgrado fueron expulsados 180 profesores.

En Serbia las protestas estudiantiles constituyen una constante. La primera manifestación masiva contra Milosevic fue en marzo de 1991, para oponerse al control de los medios de comunicación por parte del régimen. Este sacó los tanques a las calles de Belgrado y todo se resolvió en pocas horas. La protesta de mayo y junio de 1992, al comienzo de la guerra en Bosnia, duró poco más de un mes. En las elecciones administrativas de noviembre de 1996 Milosevic se negó a reconocer la victoria de la oposición, reunida en la coalición *Zajedno* (Juntos). Durante tres meses de manifestaciones centenares de personas salieron a las calles de Serbia.

En aquel momento, la comunidad internacional no estaba interesada en intervenir a favor de los manifestantes. Milosevic representaba la estabilidad a los ojos de Occidente. Era todavía aquel que había permitido llegar a los acuerdos de paz de Dayton de diciembre de 1995, a pesar de haber fomentado las guerras balcánicas. Milosevic intentó ganar tiempo. Las divergencias internas de *Zajedno* deshicieron la coalición.

El octubre serbio

La anunciada victoria de Kostunica el 24 de septiembre tuvo una importancia psicológica sobre Milosevic. Éste, a pesar de contar con la mayoría en el Parlamento serbio, no podía verse derrotado, y su poder se desmoronó en pocos días. Después de que se cerraran las urnas, tanto la DOS como el Partido Socialista Serbio (SPS) de Milosevic anunciaron el triunfo de sus respectivos candidatos por mayoría absoluta. Al cabo de pocos días, mientras Kostunica seguía proclamándose el nuevo presidente (con el 54,5% de los votos contra 35,1%), los

socialistas “redimensionaron” su ventaja, otorgando a Milosevic sólo la victoria parcial (45% contra 40%).

Hasta el 28 de septiembre la Comisión Electoral Federal no reveló los resultados oficiales que concedían la victoria a Kostunica, pero sólo por mayoría relativa (48,9% contra 38,6%). Se rendía necesaria una segunda vuelta programada para el 8 de octubre. Se trataba de ganar tiempo. El día 29 la DOS hizo un llamamiento a huelga general. Frente a la posterior decisión de la Comisión, el 4 de octubre, de anular las elecciones, la DOS organizó la toma de Belgrado para el 5 de octubre. Previamente, altos cargos de la Oposición Democrática Serbia habían pactado con el Ejército y las fuerzas especiales de la policía que no atacarían a la población. Desde todas las ciudades, en su mayoría controladas por la oposición, multitud de gente salió a la carretera, encabezadas por los líderes de DOS, en dirección a Belgrado. Otros ponían en llamas la televisión Serbia, símbolo del poder de Milosevic.

Con un “¡Buenas noches Serbia liberada!” Kostunica saludaba por la noche la multitud concentrada delante del Parlamento. Al día siguiente el nuevo presidente se reunió con Milosevic, quien posteriormente reconoció su derrota por la televisión. Así se terminaban, de momento, trece años de poder de Slobodan Milosevic.

Elecciones en Serbia

Después del 5 de octubre, la DOS negoció con el SPS para co-gestionar un gobierno de transición y llegar a elecciones anticipadas en el Parlamento de Serbia, comicios que se celebraron el día 23 de diciembre de 2000. Todavía el Partido Socialista Serbio de Milosevic sigue presente en la vida política y social, especialmente a nivel federal, pues gracias al boicot de Djukanovic el SPS pudo ganar todos los escaños reservados a Montenegro en el Parlamento Federal. Fue una de las razones por las que Kostunica optó por una transición lenta y pactada con los hombres del SPS. Irónicamente, en el momento en que los partidarios de Milosevic estaban perdiendo todo el apoyo y el poder, Kostunica escogía como primer ministro federal a Zoran Zizic, del SNP cercano a Milosevic. Según la ley, si el presidente es serbio el primer ministro tiene que ser montenegrino, y el partido de Djukanovic ni siquiera estaba representado en el Parlamento. La DOS fue asumiendo el control de las instituciones antiguamente en manos del régimen. Respecto a la campaña electoral, la principal diferencia con la anterior fue que Milosevic parecía no existir. Ninguna pancarta personal y sólo muy pocas de su partido.

Mientras que en las elecciones de 1997 participaron 89 partidos o coaliciones, en las últimas sólo se presentaron ocho, de los cuales solamente cuatro obtuvieron más del 5% que permite el acceso al parlamento. Ocurrió lo esperado: la DOS arrasó consiguiendo la mayoría absoluta, con dos tercios de los votos (64,08% y 176 escaños), mientras que el Partido Socialista de Milosevic se quedó segundo con el 13,76% (unos 37 escaños). Los Socialistas pudieron ganar sólo en los colegios de Kosovo. Bajaron sensiblemente los Radicales (SRS) del extremista Vojislav Seselj (8,59% y 23 escaños), mientras que la gran sorpresa fue el Partido de la Unidad Serbia (SSJ) que consiguió superar la barrera con el 5,33% (14 escaños). Este partido había sido fundado por el criminal de guerra Zeljko Raznatovic Arkan

Uno de los puntos más conflictivos entre el nuevo Gobierno serbio y la comunidad internacional se refiere a la entrega de Milosevic al Tribunal Internacional de La Haya

(asesinado en circunstancias extrañas en enero de 2000) y recaudó probablemente un inesperado voto de protesta en contra de los partidos establecidos. Se quedaron fuera del Parlamento el SPO del polémico Vuk Draskovic (3,76%), antaño el mayor partido de la oposición, y, último de la contienda, la JUL, la agrupación de la mujer de Milosevic que no llegó al 0,4%.

Uno de los puntos más conflictivos entre el nuevo Gobierno serbio y la comunidad internacional se refiere a la entrega de Milosevic al Tribunal Internacional de La Haya. Al comienzo, los líderes occidentales se mostraban comprensivos y no presionaban demasiado a Kostunica. Por otro lado, la fiscal suiza Carla del Ponte prácticamente a diario hacía declaraciones en sentido contrario. La policía detuvo a Milosevic, el 31 de marzo de 2000. Finalmente, después de numerosas negociaciones Milosevic ingresó en la cárcel central de Belgrado en la madrugada del día 1 de abril. Kostunica aseguró que serían las autoridades yugoslavas quienes le juzgarían en su país.

El nuevo poder apostó por una transición muy gradual, incluidas las relaciones con los altos cargos del antiguo régimen. Rade Markovic, jefe de la policía secreta, se quedó en su puesto hasta enero de 2001, cuando fue detenido. El general Nebojsa Pavkovic, Jefe de Estado Mayor, todavía mantiene su cargo. La coalición cambió de nombre en DOS - Vojislav Kostunica. Por sus actos y sus intervenciones al extranjero, Kostunica ha logrado una gran popularidad. En diciembre de 2000 el 90% de la población tenía de él una opinión positiva, mientras que también Djindjic subía pero sin llegar al 50%. Su lema era "llegar hasta el final".

Los cambios

A tres meses de lo ocurrido en septiembre y octubre, Belgrado no presentaba cambios radicales. Los precios se dispararon, mientras que los salarios y pensiones se mantuvieron tan bajos como estaban. Por otro lado, Yugoslavia (y consecuentemente Serbia) fue readmitida en todas las organizaciones internacionales de las que había sido expulsada en los años de Milosevic: Naciones Unidas, OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa), Pacto de Estabilidad de la UE y Fondo Monetario Internacional. Empezaron a llegar ayudas económicas de muchos países.

Después de 10 años aislado, el país tiene que empezar desde cero. Entre la población existe preocupación. "Esperamos que no dejen entrar salvajemente a las multinacionales dejando de lado toda política social: los ejemplos tan negativos de Rumania o Bulgaria están ahí", comenta Dragan, de 60 años.

En el seno de la DOS empezaron a surgir los primeros desacuerdos entre Kostunica y Djindjic, por el nombramiento de embajadores y ministros a los líderes de los numerosos partidos que integran la coalición. Milan Protic, alcalde de Belgrado durante tres meses y ahora embajador en Washington, en la noche electoral declaraba que "nuestra coalición se quedará unida por lo menos durante un año más para permitir las urgentes reformas económicas y políticas del país. Más tarde, podrá incluso dividirse en dos o tres partes. Para implementar la democracia necesitamos también a una oposición efectiva: si después de estos resultados no ha salido, tendremos que crearla nosotros mismos".

El factor Montenegro

Además de los graves problemas internos, el Gobierno serbio tendrá que resolver importantes cuestiones externas que afectan directamente a la Federación Yugoslava. Estos conflictos derivan en parte de las políticas occidentales. A partir de 1998, la estrategia adoptada por la comunidad internacional se resume en el lema “todo enemigo de mi enemigo es mi amigo”. Se apostó entonces por los elementos que pudieran desestabilizar a Milosevic, especialmente a través de las regiones más cercanas a Belgrado y todavía pertenecientes a la República Federal Yugoslava: Kosovo y Montenegro.

Gracias al enemigo común, el pequeño Montenegro también orientó su política hacia la comunidad internacional, quien vio en el joven presidente Milo Djukanovic un posible aliado en la lucha contra Milosevic. Esta fue una de las razones que en 1999 ahorraron a Montenegro los bombardeos “humanitarios” de la OTAN contra Yugoslavia.

Frente al total aislamiento de Serbia, Montenegro recibía consistentes ayudas económicas de Occidente, especialmente de Estados Unidos, para mantener su posición. Además del apoyo al Gobierno montenegrino que no se podía definir exactamente democrático, Occidente cerraba los ojos sobre la manera en que el país y sus mandatarios se sostenían económicamente a través del material de contrabando (sobre todo cigarrillos y droga ligera) que se distribuye en Europa en manos de la mafia italiana. Frente a esto, muchos medios informativos occidentales pintaban a Djukanovic como a un demócrata.

La experiencia de Kosovo

A dos años del fin de los bombardeos de la OTAN contra Serbia, la paz para Kosovo se vislumbra muy lejana. Por un lado se consiguió la vuelta de la mayoría del millón de albanos-kosovares que tuvieron que huir por la guerra, se sentaron las bases para una nueva policía y se crearon las condiciones para los comicios administrativos celebrados el 28 de octubre de 2000. Con todo, parece que en Kosovo ya no hay sitio para los no albaneses. Las fuerzas internacionales asistieron al éxodo de 150.000 serbios, junto a otras minorías, especialmente gitanos. Permitieron la existencia de enclaves y toleraron revanchas y violencia indiscriminada contra las personas y el patrimonio artístico-religioso serbio en Kosovo. Mientras, persisten graves restricciones de seguridad y de libre circulación.

Las posiciones siguen irreconciliables. Todo enfrenta a las dos comunidades: la historia, la lengua, a menudo la religión (en su mayoría los albanos-kosovares son musulmanes), la represión del Estado serbio en los años de Milosevic frente al bombardeo de la OTAN y la consiguiente revancha de los albanos-kosovares. De momento, sólo la división física entre las comunidades serbia y albanos-kosovar puede salvaguardar una cierta estabilidad, manteniendo no obstante una violencia de baja intensidad.

Aparentemente la resolución 1244 de Naciones Unidas, que en junio de 1999 puso fin a la guerra de la OTAN contra Serbia, confirma “la integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia, así como de los otros Estados de la región” y

se propone “organizar una administración *ad interim* para Kosovo bajo la cual su pueblo pueda beneficiar de una autonomía substancial en el ámbito de la República Federal de Yugoslavia”.

Todo se justificaba con la presencia de Milosevic en el poder en Yugoslavia. Los cambios en Belgrado y la marginación del dictador constituyeron para los albanos-kosovares la peor noticia posible. Si con él tenían alguna posibilidad de alcanzar sus objetivos, ahora la comunidad internacional parece haber suavizado su actitud hacia los serbios.

Comenzar de nuevo

La atmósfera general sí ha cambiado. En general, la gente está más relajada y tiene esperanza en el futuro. Pero las dificultades cotidianas dejan entrever que los próximos años seguirán siendo muy complicados. La crisis económica y monetaria, la reconstrucción de las infraestructuras, las reformas de todo tipo, la decisión de dónde juzgar a Milosevic, el futuro de la Federación y las relaciones con Montenegro o la condición de Kosovo sólo son algunos de los problemas por resolver.

Para que haya un cambio verdadero tiene que pasar tiempo. “Se podrá ver sólo en unos diez años, cuando una nueva generación llegará al poder. No es tan fácil cambiar la manera de pensar de la gente”, sugiere Filip David. Borka Pavicevic reflexiona: “Será un proceso muy largo. El problema es que aquí todavía no se ha producido una catarsis. Pocos se han preguntado ¿por qué entramos en estas guerras? ¿Estamos ahora desilusionados porque no conseguimos nuestros proyectos o porque estamos en contra de los conflictos?”

MARCELA LÓPEZ LEVY

A marchas forzadas: Bolivia en la globalización

Los intereses de Estados Unidos con respecto a América Latina, y por tanto su política externa, se dirigen ahora a lugares que durante décadas no figuraron en el radar de la Casa Blanca: los países andinos. A partir del año 2002, la ayuda del Plan Colombia, que en 2000-2001 ha estado destinada mayormente a Colombia, apoyará lo que el Departamento de Estado llama “la iniciativa antidrogas Andina”. Los efectos de la “guerra contra la coca” y una política dirigida a satisfacer los intereses estadounidenses, encaminan a la sociedad boliviana hacia el empobrecimiento y el freno del desarrollo. En los últimos dos años, la crisis ya ha despertado la reacción y protestas de distintos grupos de la sociedad boliviana.

El caso de Bolivia demuestra que la globalización es un proceso que ha estado vigente en etapas históricas pasadas. El país andino fue insertado económicamente a los mercados internacionales cuando la plata de Potosí financió el desarrollo de Europa a partir del siglo XVI. También sintió las influencias culturales homogeneizantes de la conquista, por ejemplo a través de la Iglesia Católica.

A pesar de haber intentado, sin éxito, un desarrollo nacional autóctono desde 1952, el país andino ha sido muy vulnerable a las prioridades procedentes del exterior. Desde la crisis económica de 1985, con una hiperinflación del 8,76% anual agravada por el colapso del precio de su principal mineral de exportación, el estaño, y una deuda externa desmesurada, Bolivia vive un momento particularmente intenso en cuanto a la interferencia por parte de Estados Unidos en sus políticas internas.¹

Marcela López Levy es investigadora del Latin America Bureau (LAB) de Londres, que publica sobre temas de desarrollo y justicia social en América Latina y el Caribe para Europa y Norteamérica. Autora del *Bolivia Profile*, que será publicado por Oxfam UK en septiembre de 2001

¹ Gregorio Iriarte, *Análisis Crítico de la Realidad*, decimotercera edición, CEPROMI, Cochabamba, 2000.

A principios de la década de 1990 Estados Unidos perfiló su nuevo enfoque político con respecto a los vecinos latinoamericanos: la guerra contra las drogas. Aunque ya había sido declarada por el presidente Nixon en 1969, durante los 90 se convertiría en una ofensiva que afectaría a cada vez más países. Para ello fijó sus metas al sur, donde se preveía mayor impacto dado el desequilibrio histórico del poder. La ayuda conocida como Plan Colombia, que en el 2000-2001 ha estado destinada mayormente a Colombia, desde su concepción, y más a partir del 2002, apoyará lo que el Departamento de Estado llama "la iniciativa antidrogas Andina". Para ello se destinarán, en ese año, 731 millones de dólares.

Una vez inmerso en las problemáticas de los países andinos, Estados Unidos ha justificado su presencia con los últimos acontecimientos ocurridos en dichos países: en el año 2000 Colombia recibió ayuda militar que sólo sobrepasaba Israel y Egipto; las recientes crisis políticas en Perú han estado ligadas a revelaciones poco sutiles por parte de oficiales estadounidenses; en Ecuador, la crisis económica de los últimos años ha sido tratada a través del Fondo Monetario Internacional, además de las presiones recibidas para que el país se convierta en base de operaciones para la guerra colombiana.

Respecto a Bolivia, es especialmente significativa la influencia de la embajada de Estados Unidos —la segunda más grande del continente, tras la de México, está en La Paz—, en gran parte de las políticas de Estado. Esto ha convertido a Bolivia, en cuanto a política exterior estadounidense, en el "buen ejemplo" que quisieran imponer en otros países. De esta forma, los procesos globalizadores que vive el país andino son a menudo pioneros de las presiones que se impondrán sobre el resto de Estados en vías de desarrollo.

El caso boliviano

Guerra en Colombia, colapso económico y migración en Ecuador, corrupción en Perú, populismo ambiguo en Venezuela, y Bolivia... ¿qué importancia tiene este país?

La dependencia de Bolivia respecto de Estados Unidos le ha concedido un carácter experimental y de ejemplo de las políticas estadounidenses que se imponen, en general sólo parcialmente, en otros países del continente. Desde las políticas económicas a la guerra contra las drogas, Bolivia ha sido el escenario de los más radicales intentos de amoldar un país según los modelos imperantes. Por su experiencia a lo largo de la historia, los recursos, fuerza de trabajo y desarrollo de Bolivia benefician a países o individuos extranjeros, y sólo excepcionalmente a los bolivianos. En el siglo XX sus exportaciones se basaron casi únicamente en un producto, el estaño. Que el mercado internacional del estaño se desplomara —en parte gracias a las grandes reservas del metal amasadas por Estados Unidos— después de veinte años de Gobierno militar apoyado por Washington, le supuso al país andino una debilidad económica y política que le llevó al colapso.

Esta crisis de 1985 significó una oportunidad para Estados Unidos de probar a fondo las reformas neoliberales en Bolivia (tras los desiguales intentos en Argentina y Chile, en ese momento sufriendo fuertes recesiones causadas por el neoliberalismo militar). Sanar la hiperinflación que desgarró a los sectores más pobres,

remediar la falta de infraestructura e industria, hacerle frente a una deuda externa enorme en comparación al tamaño de la economía, no eran tareas fáciles. Pero incluso Jeffrey Sachs, el arquitecto de las reformas, admite, quince años después, que se “sobrepasaron” y las medidas extremas que recomendaron acabaron con la inflación pero no reactivaron la economía. Mucho menos tomaron en cuenta las posibilidades de desarrollo de la mayoría de los bolivianos pobres.²

A partir de 1987 se declara la “guerra contra las drogas”, que propone erradicar los cultivos de coca “excedentes” al consumo tradicional de la hoja de coca en Bolivia. Pero antes de comenzar la guerra se modifica el ámbito legislativo. Las presiones públicas por parte de “la embajada” —como popularmente se conoce a la embajada de Estados Unidos en La Paz—, consiguen la ratificación de la Ley 1008, que criminaliza no sólo el narcotráfico al por mayor, sino también el transporte o posesión de pequeñas cantidades de hoja de coca, pasta base (materia prima de la cocaína) u otros narcóticos como la marihuana. La Ley 1008 ha llenado las cárceles bolivianas mucho más allá de su capacidad, con más de la mitad de los detenidos a la espera de un proceso judicial.³

Para la *American Bar Association*⁴ (asociación de abogados norteamericanos) no se puede negar la influencia de Estados Unidos en la creación de la Ley 1008. Se trata de la legislación primaria en la lucha contra las drogas y para la erradicación de cultivos de coca, y fue escrita con la asistencia de USAID (*U.S Agency for International Development*). Estados Unidos financia todo el proceso de erradicación, incluyendo entrenamiento, equipos, y recompensas tanto a legisladores como a las fuerzas de seguridad. La asociación también critica la debilidad de las estructuras legislativas bolivianas, adjudicando la rapidez con que pasó dicha ley por el Congreso a la dependencia boliviana de los resultados de la lucha contra las drogas para obtener la ayuda estadounidense para el desarrollo.

La influencia de Estados Unidos en Bolivia hace uso de varios mecanismos económicos, desde ayuda hasta comercio. Toda la ayuda militar está destinada a la guerra contra las drogas, aunque la falta de cooperación en temas militares afecta al desembolso de ayuda para el desarrollo. Gran parte se destina también al “desarrollo alternativo” en áreas de producción de coca. En 1998 Bolivia fue, junto a Venezuela, el país más visitado por los *Special Forces*, por encima incluso de Colombia.

En 1999 el aporte estadounidense para el desarrollo del país andino alcanzó los 53 millones de dólares, con un significativo porcentaje (no revelado públicamente) dedicado a refinanciar la deuda externa, es decir, ayuda directa a los prestamistas estadounidenses. En el mismo año, por lo menos 36 millones de dólares

*En 1999 el
aporte
estadounidense
para el
desarrollo del
país andino
alcanzó los
53 millones de
dólares, con
un significativo
porcentaje
dedicado a
refinanciar la
deuda externa*

² *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia*, PNUD, La Paz, 1998 y 2000.

³ Gloria Rose Marie de Acha, *Violaciones a los derechos humanos civiles durante la investigación policial en casos de detenidos bajo la Ley 1008*, Red Andina de Información, Cochabamba, 1996.

⁴ *Commentary on the 'Ley del Regimen de la Coca y Sustancias Controladas'* Dubberly, David E. (ed), *American Bar Association: Inter-American Legal Materials*, Chicago, 1995, Vol. 6, N° 3 y 4, p. 278-294.

fueron donados en ayuda militar: se entrenaron a 2.000 oficiales, se compraron armas por valor de 10 millones de dólares y donó 12 millones en armamento para tareas de emergencia en la guerra contra las drogas. Ese año el monto recibido por Bolivia sólo fue superado por Perú (65 millones de dólares) y Colombia (305 millones de dólares) en la región.⁵

Respuestas bolivianas a Estados Unidos

En la década de 1990 los Gobiernos bolivianos respondieron de diferente manera ante Estados Unidos. Durante el mandato de Jaime Paz Zamora (1989-1993), del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) —izquierda histórica apoyada por la derecha de Hugo Banzer de la Acción Democrática Nacionalista (ADN)—, la guerra contra las drogas no prosperó y se trató de educar al público internacional de que la coca no es cocaína. Esta campaña coincidió con la difusión de videos que conectaban a figuras políticas, entre las que se encontraban varias personalidades del MIR, con el narcotráfico. A Jaime Paz Zamora se le retiró la visa para viajar a Estados Unidos hasta el año 2001, cuando un portavoz del partido pudo decir que la política del MIR estaba mejor sintonizada con los estadounidenses.⁶ En el siguiente Gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada (1993-1997), del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), las reformas económicas neoliberales positivas para inversionistas y crédito internacional frenaron las presiones para intensificar la guerra contra las drogas, aunque las batallas continuaron en la sombra. No fue hasta el comienzo de la actual presidencia del general (en retiro) Hugo Banzer, ex dictador del país desde 1971 hasta 1978, que la guerra contra las drogas se convierte en la política central del Gobierno.

El presidente Banzer la presentó como Plan Dignidad, más conocido como “coca cero”, que comenzó en 1997 con su llegada al poder. El objetivo tanto de las fuerzas nacionales como de la ayuda estadounidense era erradicar toda la coca excedente antes del año 2002. Para 1999 aparecieron sus efectos más allá de la coca: el país se sumió en una profunda crisis económica agravada por la crisis mundial y su efecto sobre Brasil y Argentina principalmente. A principios del año 2001, según datos oficiales, se consigue eliminar el 80% de las plantaciones. Es la máxima prueba de fuerza de un Gobierno débil, regido por las prioridades de los donantes de ayuda económica o alivio a la deuda externa. Ser el primero en satisfacer las reglas ajenas se convierte en la única política de Gobierno aplicada con consistencia.

En el año 2000 la insatisfacción popular por el desempleo y subempleo y por una situación económica cada vez peor estalló en una serie de protestas localizadas y puntuales, que revelaron el nivel de precariedad en el que sobrevive gran parte de la población.

⁵ *Just the Facts: A civilian's guide to US defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*. Latin America Working Group and Center for International Policy, 2001. <http://www.ciponline.org/>

⁶ *La Razón*, La Paz, 14 de mayo de 2001.

En abril de ese año el foco de tensión fue la privatización del manejo del agua en el área de Cochabamba.⁷ Los coccaleros, liderados por Evo Morales, parlamentario y fundador del Movimiento al Socialismo (MAS), conformaron las tropas de choque de esas protestas a las que se unieron otros sectores sociales. El resultado fue la cesión del contrato con la multinacional beneficiada por la privatización, que tramita demandar al Gobierno boliviano ante la Organización Mundial de Comercio por la pérdida de rentas. Las reivindicaciones de organizaciones sociales de distintos sectores como campesinos, empresarios, maestros, y otros gremios continuaron en todo el país, a pesar de que el Gobierno decretó un estado de sitio por tres meses. Para todos estaba claro que los quince años de modelo neoliberal no habían surtido el efecto deseado de desarrollar al país. En septiembre, el movimiento campesino llevó a cabo un bloqueo nacional. En el 2001 continúan las protestas, aunque menos puntuales, sí constantes.⁸

A pesar de que Bolivia tiene una buena red de organizaciones sociales y una gran participación popular, la débil capacidad de propuesta y la falta de coordinación nacional de los involucrados en las manifestaciones les ha dificultado el acceso al poder. Esto hace referencia a una de las cuestiones principales de los procesos de mundialización que vive Bolivia, como es la fragilidad de la democracia como mecanismo de expresión de la voluntad mayoritaria de la población.

Los partidos políticos mantienen un firme control sobre el proceso político nacional, el legado de una historia de clientelismo que todos los partidos alimentan cuando llegan al poder. Son redes de hábito y manejo difíciles de obviar en el momento de crear nuevas formas de participación más equitativas y transparentes.

El clima de desazón que se percibe en Bolivia tiene que ver con la falta de capacidad propositiva de todos los actores tanto sociales como políticos. Ni los que protagonizan las protestas, ni los partidos políticos, ni el Gobierno formulan alternativas. Esta falta de iniciativa hace sentir de forma aguda la intervención externa, más cuando parece ser la única influencia a la que responde el actual ejecutivo. El anterior Gobierno de Sánchez de Losada desvió recursos y atención hacia propuestas originales y autóctonas que impactaron sobre el país profundamente; el actual Gobierno de Banzer parece no tener plan más allá de las demandas o pedidos del financiamiento exterior.

Consecuencias de la intervención extranjera

Los resultados de las políticas de los últimos quince años han desembocado en una crisis económica que afecta a la mayoría de bolivianos.⁹

⁷ Esta ciudad de los valles orientales de los Andes tiene una historia de preferir su *modus operandi* independiente a influencias nacionales o provenientes de la capital; a su vez también es la ciudad más próxima al Chapare, la región sub-tropical con los más extensos cultivos de coca.

⁸ *Bolivia Press*, Boletín electrónico quincenal del Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), Cochabamba, 15 de abril del 2001, N° 5. <http://www.cedib.org>

⁹ *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia*, PNUD, La Paz, 1998 y 2000.

*La guerra
contra las
drogas no
resuelve la
importación
de narcóticos
a Estados
Unidos.
Lo que sí ha
hecho es
contribuir a
la fuerte
crisis
económica
que sufre
Bolivia*

En Bolivia la producción de coca ha disminuido en un 80%. En Perú, donde las políticas anti-drogas han estado ligadas al autoritarismo militar del Gobierno de Alberto Fujimori, ha declinado a la mitad. Sin embargo, la demanda de cocaína sigue intacta en Estados Unidos, y la producción, simplemente, se ha trasladado a lugares más inhóspitos como la región del Putumayo en el sur oriente colombiano, cerca de la frontera con Ecuador, donde florecen 163.000 hectáreas de coca, según estimaciones del Departamento de Estado. Este incremento corresponde a los procesos de erradicación en Bolivia y Perú.¹⁰

La guerra contra las drogas no resuelve la importación de narcóticos a Estados Unidos. Lo que sí ha hecho es contribuir a la fuerte crisis económica que sufre Bolivia. Los ingresos relacionados con la producción de coca y pasta base ocultaron las frágiles estructuras productivas del país durante años. El impacto de esta pérdida, al mismo tiempo que Brasil y Argentina entraban en crisis económica debido a la previa crisis asiática y que varios precios de productos de exportación se deprimieron, ha sido devastador.

Las políticas gubernamentales tampoco han sabido enfrentar las razones de la crisis, ni dirigir sus esfuerzos a paliar los efectos de erradicación de una de las fuentes de ingresos más importantes del país. Según la CIA (*Central Intelligence Agency*), la crisis económica de 1999 respondió en parte a problemas regionales y en parte a las políticas de recorte de presupuestos para gasto social. Pero los recortes no respondieron solamente a demandas de austeridad, sino a la ausencia de ideas sobre cómo mejorar la situación del país más allá del Plan Dignidad.

Hubo una leve recuperación de la economía en el año 2000 gracias a que el valor de las exportaciones aumentó en más del 40%. Además del incremento de los precios internacionales del zinc y del estaño, el valor de las exportaciones de gas aumentó en más del 200% por el incremento de ventas a Brasil, lo que mejoró la balanza de pagos.¹¹ Sin embargo, la exportación boliviana continúa conformada principalmente por productos básicos, con poco contenido de valor agregado y sujetos a precios con alta volatilidad en función de la coyuntura externa.

Aunque las inversiones extranjeras se hayan incrementado de 450 millones de dólares en 1996 a más de mil millones de dólares en 1999, el problema es que las industrias "capitalizadas" generan pocos empleos. El resto de la economía sigue deprimida, demostrado por el hecho de que por primera vez en una década ha caído la demanda de electricidad en el país.¹²

Las proyecciones para el 2001 establecen que el débil crecimiento económico estará sustentado por la producción hidrocarburífera y las comunicaciones, que registrarán un crecimiento superior al 10%. Todos los demás sectores, incluyendo la agricultura, minería y producción industrial quedarán en recesión o estancamiento. Según CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario): "Las consecuencias más profundas de este débil crecimiento se van a dar en el

¹⁰ Proyecto *Drugs and Democracy* del Transnational Institute con Acción Andina. <http://www.tni.org/drugs/index.htm>

¹¹ *Informe: Economía 2000*, Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), La Paz, Bolivia.

¹² *The Economist*, Londres, 21 de abril 2001.

empleo y en el ingreso. Es muy probable que se deterioren aún más las condiciones laborales y disminuyan los ingresos de la mayor parte de la población del país, generándose mayor pobreza y exclusión social.”¹³

Un futuro incierto

El panorama económico de Bolivia resulta desalentador. Su mayor inserción en el mundo globalizado beneficia a las grandes empresas petroleras que extraen hidrocarburos y sólo ínfimamente a la mayoría de los bolivianos.¹⁴ El tipo de crecimiento económico subraya que se puede crecer en términos macroeconómicos sin que se reactiven los rubros básicos de producción y sin crear ni mejorar el mercado interno.

Los números revelan que es posible que el modelo funcione para los inversionistas que extraen gas y petróleo mientras para los bolivianos queda la migración masiva —una cuarta parte de la población trabaja fuera del país—, y la pobreza más aguda de América del Sur.

Ante los estallidos sociales del año 2000 surgía la pregunta ¿qué hacer con los procesos de integración de Bolivia al mundo exterior que dependen de que la democracia interna no funcione? Las palabras de Carlos Fuentes subrayan una inquietud que atraviesa Latinoamérica, y sienten la mayoría de los bolivianos: “¿Cuánta pobreza tolera la democracia? El riesgo es que si las instituciones democráticas no producen pronto resultados económicos y sociales para la mejoría de las mayorías, para superar el abismo entre pobres y ricos y estrechar los espacios entre la modernidad y la tradición, podemos temer un regreso a nuestra más vieja y arraigada tradición, que es el autoritarismo.”¹⁵

De alguna forma, Bolivia conoce lo que es estar bajo el autoritarismo criollo pero abastecido y mantenido por un gran poder externo. Es el autoritarismo de que se satisfagan los poderosos mientras los pobres se pauperizan; de que las metas fijadas respondan a necesidades ajenas. Es el autoritarismo de que las imposiciones externas se sirvan de debilitar las estructuras democráticas nacionales para conseguir sus objetivos.

Este país refleja, con mayor intensidad que sus vecinos, los mismos efectos de la liberalización del capital que conllevan una gran dependencia de la inversión o ayuda externa. Cuando la necesidad de capital coincide con un marco de instituciones políticas débiles, las consecuencias son el crecimiento de la pobreza y el freno del desarrollo social. Cuando la “ayuda” que llega compromete, en vez de fortalecer, a esas instituciones en formación democrática, se crea una gran incertidumbre ante el futuro.

¹³ CEDLA, *Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario*, ONG de investigación y cabildeo de La Paz. Informe de coyuntura económica presentado en mayo de 2001.

¹⁴ Marc Gavalda, *Las manchas del petróleo boliviano*, CEDIB, Cochabamba, Bolivia, 1999.

¹⁵ Carlos Fuentes, “Democracia latinoamericana: anhelo, realidad y amenaza”, *El País*, 15 de mayo de 2001.

NORA SAINZ GSELL

Conflicto del Alto-Karabaj: actores y gestión internacional

El conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por el macizo montañoso de Alto Karabaj es uno de los más antiguos y complejos del Cáucaso.¹ Su relevancia, que va más allá de la confrontación entre armenios y azerbaiyanos, radica en la identificación, entre otros, de los actores internacionales —gubernamentales y no gubernamentales— no directamente implicados, pero sí con participación en dicho enfrentamiento. La actuación de otros Estados, como la Federación Rusa, Turquía e Irán, de organizaciones internacionales como Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), con el objetivo de lograr alguna solución al conflicto, y de empresas transnacionales interesadas en los recursos existentes en la región caucásica y en el Mar Caspio, resultan significativos.

Origen del conflicto

En el Alto Karabaj, macizo montañoso de 4.400 km², se inscriben los orígenes tanto para armenios (*Artsakh*) como para azerbaiyanos (*Daglig-Karabagh*). Forma parte del complejo mosaico de unidades político-administrativas que conforman la

Nora Sainz Gsell es profesora titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona

¹ Sobre la conflictividad en el Cáucaso, vid., entre otros, H. Carrère D'encausse, *The End of the Soviet Empire. The Triumph of the Nations*, New York, HarperCollins, 1993, pp. 47-72; S. Goldenberg, *Pride of Small Nations: The Caucasus and Post-Soviet Disorder*, London-New Jersey, Bed Books, 1994; J. Kachia, "L'écheveau caucasien", *Politique Internationale*, N° 60, 1993, pp. 17-36; Mouradian, "La Transcaucasie: une poudrière" en T. de Montbrial (ed.) *Ramsès 1993*, Paris, Dunod, 1993, pp. 99-108; Y. V. Naumkin, "Les ethnies, les conflits et la sécurité régionale dans l'espace post-soviétique", *Mémento défense-désarmement 1993*, Bruxelles, GRIP, enero-

región del Cáucaso,² como Región Autónoma de Azerbaiyán con mayoría de población de origen armenio.

A nivel histórico-político, la determinación del estatuto del Alto Karabaj durante la época soviética fue difícil de establecer. El fin de la presencia turca y británica (1919-1921) en el Cáucaso sur actuó como detonante para la formulación de reivindicaciones territoriales de Azerbaiyán. En ese sentido, la República azerbaiyana reivindicó derechos sobre los territorios ocupados por los turcos, parte de los cuales estaban poblados por armenios, entre ellos el Alto Karabaj. La posición de Azerbaiyán se fortaleció cuando las autoridades militares británicas colocaron bajo las órdenes de un gobernador azerbaiyano los territorios del Alto Karabaj. La decisión británica se fundamentó en razones de índole económico-estratégica, interés por controlar el petróleo del Mar Caspio; y de carácter político, deseo de los británicos de congraciarse con los pueblos musulmanes que formaban parte de su imperio. De nada sirvieron las reclamaciones de Armenia, apoyada por Francia, rival de los británicos e interesada en ejercer influencia en las zonas de ocupación turca.

En 1920, ya constituida la URSS, el Politburó calificó la zona como “territorio disputado”, ordenando su ocupación militar a fin de establecer su futuro estatuto. Ese mismo año, Azerbaiyán renunció a los territorios disputados con Armenia, cediéndole Najicheván, Zanguezur y Alto Karabaj. Sin embargo, esta situación de dominio armenio duró poco. La población de Azerbaiyán, apoyada desde Turquía, criticó duramente la actitud de sus dirigentes. En vista de las repercusiones que ello pudiese tener para la recién iniciada política de Moscú de acercamiento a los “pueblos de Oriente” —entre otros, los de la Turquía musulmana—, se decidió que el Alto Karabaj retornase bajo control de Azerbaiyán como Región Autónoma de Alto Karabaj (1923).

El problema resurgió a finales de los 80, en plena *perestroika*. En 1988, se produjeron una serie de manifestaciones populares en Ereván (capital armenia) y en Stepanakert (capital del Alto Karabaj) solicitando la unión del Alto Karabaj a Armenia. La actitud de las autoridades armenias, a favor de dicha unión, desencadenó reacciones contrarias en Azerbaiyán que se tradujeron en pogromos en Bakú (capital azerbaiyana) y otras ciudades, a los que siguieron pogromos anti-azerbaiyanos en el Alto Karabaj. El resultado fue la generación de miles de refugiados que afectaría tanto a Armenia como a Azerbaiyán e Irán. La situación de violencia se extendió rápidamente, implicando a milicias armenias del Alto Karabaj,

mayo de 1993, pp. 137-145; G. Nodia, “Transcaucasia, tres años después”, *Anuario Internacional CIDOB 1994*, Barcelona, Fundación CIDOB, 1995, pp. 477-484; y A. Zverev, “Ethnic Conflicts in the Caucasus 1988-1994”, B. Coppieters (ed.), *Contested Borders in the Caucasus*, Brussels, VUB University Press, 1996, pp. 13-72.

² La región está formada por tres Repúblicas ex-soviéticas que cuentan a su vez con una serie de regiones y Repúblicas autónomas. Así, Azerbaiyán incluye al Alto Karabaj y a la República Autónoma de Najicheván (enclavada en Armenia); Georgia, a las Repúblicas de Abjazia y de Adzharia y a la región de Osetia del Sur; y por último Armenia que es la más “homogénea” de las tres citadas. A esto hay que sumar las Repúblicas que forman parte de la Federación Rusa: Adigueia, Chechenia, Ingushetia, Daguestán, Kabardino-Balkaria, Karachevo-Cherkessia y Osetia del Norte.

perrechadas por el gobierno de Ereván y a la población civil, tanto del enclave como de Azerbaiyán. El conflicto³ degeneró en una guerra, entre 1991 y 1994, que ha costado más de 20.000 muertos, un millón de refugiados y la ocupación del 20% del territorio azerbaiyano por parte de las fuerzas armenias de Alto Karabaj.

La existencia de importantes reservas de petróleo y de gas en la región complican la situación. Azerbaiyán, junto con Kazajistán, es la República que dispone de mayores reservas potenciales de petróleo y de gas. La explotación de los recursos, en particular los del mar Caspio, ha dado lugar a importantes controversias entre los países ribereños. La ruta de salida del petróleo y del gas también se ha convertido en una de las cuestiones fundamentales que afecta a las relaciones entre los Estados. El transporte de cantidades importantes de crudo y la construcción de oleoductos y gasoductos —las famosas rutas— constituyen elementos prioritarios en la agenda de negociaciones con sus vecinos, tanto para lograr estabilidad en las zonas conflictivas, como para obtener el “permiso” de paso. La Federación Rusa utiliza la evacuación de los recursos energéticos de Azerbaiyán, y su posible bloqueo, para presionar en ámbitos como en el estatuto del Mar Caspio o en la solución del conflicto del Alto Karabaj. Turquía e Irán también se han ofrecido como vías y alternativas para la salida de los hidrocarburos caucásicos y caspianos, decidiendo apostar fuerte (millonarias inversiones) por tal objetivo.

El conflicto

Para Azerbaiyán se trata de un conflicto político y militar con Armenia. La República azerbaiyana solicita como solución la liberación incondicional de todos los territorios ocupados y el retorno de los refugiados. Armenia sostiene que sólo es “una tercera parte interesada” en el conflicto que enfrenta a Azerbaiyán con la autodenominada República del Alto Karabaj. Según Armenia, dicho conflicto tiene su origen en el no respeto a los derechos legítimos —derecho a la autodeterminación— de la población de Alto Karabaj por parte de las autoridades azerbaiyanas.

El desarrollo del conflicto ha estado vinculado a la política soviético-rusa, distinguiéndose dos etapas. En la primera, de 1988 a 1991, las autoridades de Moscú gestionaron el conflicto usando diversos instrumentos políticos y militares (administración directa del enclave mediante un comité especial, envío de fuerzas soviéticas, decreto de estado de urgencia, etc.). En la segunda etapa, que se inicia con

*La ruta de
salida del
petróleo y del
gas se ha
convertido en
una de las
cuestiones
fundamentales
que afecta a
las relaciones
entre los
Estados*

³ El conflicto ha sido abordado en los siguientes trabajos: E. Fuller, “Transcaucasia: Ethnic Strife Threatens Democratization”, *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, Nº 1, 1993, pp. 17-24; D. Furman, “The Dynamic of the Karabakh Conflict”, H.G. Ehrhart, A. Kreikemeyer y A. Zagorski (eds.), *Crisis Management in the CIS: Wither Russia?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, pp. 33-44; E. Remacle y O. Paye, “The Conflict in Nagorno-Karabakh. A New Pattern for Cooperation between UN and OSCE”, *Crisis Policies in Eastern Europe: Impertatives, Problems and Perspectives*, R. Seidelmann (ed.), Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, pp. 149-182; A. Tatevosyan, “Nagorno-Karabakh’s New Army of Iron Will and Discipline”, *Transition*, Vol. 2, Nº 16, 1996, pp. 20-23; C. Walker (ed.), *Armenia and Karabakh*, London, Minority Rights Publications, 1991; R. Yakemtchouk, “Les conflits de territoire et de frontière dans les Etats de l’ex- URSS”, *Annuaire français de droit international*, Vol. XXXIX, 1993, pp. 393-434; y Zverev, 1996, op. cit.

el golpe de Estado de agosto de 1991, la desaparición de la URSS llevó a la participación de más actores —otros Estados y organizaciones internacionales—. Los Armenios de Alto Karabaj (ANK) consolidaron su posición poniendo en marcha un proceso de creación estatal⁴ con la intención de dotarse de un marco institucional. En septiembre de 1991 decidieron crear la autodenominada República del Alto Karabaj. A pesar de no haberla reconocido ningún Estado, tras la realización de un referéndum en el que el 99% de los votantes lo hicieron a favor de dicha República, las autoridades proclamaron la independencia. Los ANK se han convertido en un negociador más, reconocido tanto por Azerbaiyán como por las organizaciones internacionales implicadas (OSCE, Consejo de Europa y Naciones Unidas).

El conflicto, ahora estancado, es intraestatal, dada la participación de actores sub-estatales como las autoridades de Stepanakert y de fuerzas irregulares con un amplio margen de autonomía; e interestatal, debido a la implicación de diversos Estados.

Los actores

Un primer grupo está compuesto por Armenia, Azerbaiyán y los del Alto Karabaj. Para Azerbaiyán, República mayoritariamente musulmana (confesión chiíta), es parte indivisible del “Gran Azerbaiyán”. Ambos actores de Alto Karabaj han desempeñado un papel desigual, ya que los líderes armenios del enclave son una parte más en las negociaciones, mientras la comunidad azerbaiyana es representada por la delegación de Azerbaiyán.⁵

El segundo grupo está constituido por los Estados vecinos: Federación Rusa, Turquía e Irán. Para ellos el Cáucaso constituye su “zona natural de influencia”. Los rusos jamás han abandonado la región, conquistada en el siglo XIX. Los objetivos de la Federación son la preservación de la dominación económica, el afianzamiento de una zona de influencia que ponga freno a la expansión de otras potencias regionales (Turquía), hacer frente a eventuales amenazas exteriores (fundamentalismo islámico) y proteger los derechos de los rusos residentes en los países que confor-

⁴ El debilitamiento del poder central llevó a los ANK a emprender acciones militares de mayor envergadura, con la intención de controlar dentro de Azerbaiyán los territorios-pasillo que permitiesen la conexión directa del enclave con la República de Armenia, como el corredor de Latchin. Al mismo tiempo, se desencadenaron ataques aéreos del ejército azerbaiyano sobre la capital de Alto Karabaj. Todo ello llevó a una guerra abierta de 1991 a 1994. Los ANK con ayuda indirecta de Ereván, derrotaron sistemáticamente a las tropas azerbaiyanas, llegando a dominar, a finales de 1993, zonas de Azerbaiyán colindantes con Irán, provocando olas de refugiados azerbaiyanos hacia territorio iraní. El 12 de mayo de 1994 entró en vigor un acuerdo de alto el fuego. La política de ANK ha sido de ocupación de territorios como estrategia frente a futuras negociaciones, que comportaría el reconocimiento de un Estado de Alto Karabaj en un contexto de paz (por territorios).

⁵ En el informe sobre Alto Karabaj realizado por el Consejo de Europa se deja constancia de la invitación realizada para participar en los “Hearings” a los representantes azerbaiyanos de Alto Karabaj, denominados “Azerbaiyano-interested party of Nagorno-Karabaj”; invitación rechazada por Bakú; vid. Conseil de L’Europe, *Rapport PFUHL et SOLE TURA “Le conflit du Haut-Karabakh”*, Assemblée Parlementaire, document 7182, 17 de octubre de 1994.

man la Comisión de Estados Independientes (CEI).⁶ La Federación Rusa apoyó actividades de mediación como las realizadas por Naciones Unidas, la OSCE e, incluso asumió un papel mediador de Turquía en el conflicto. A mediados de 1993, la Federación adoptó el papel de protagonista en esas actividades de mediación, asumiendo la calidad de co-gestor de la crisis conjuntamente con la OSCE.

La desaparición de la URSS supuso para rusos e iraníes la posibilidad de actuar en la zona. Para Ankara, Azerbaiyán es el Estado más próximo cultural y lingüísticamente a Turquía y la puerta hacia el Cáucaso y Asia Central. Aunque el Gobierno de Ankara ha asistido al Gobierno de Bakú, Turquía estima que no puede llevar a cabo una política anti-armenia clara y definida, pues podría recordar a sus aliados occidentales⁷ episodios poco gratos de la historia común de ambos pueblos. Además, un apoyo directo y abierto a Azerbaiyán generaría dificultades con Irán, donde reside una importante comunidad azerbaiyana. De ahí que, Turquía haya cuidado su imagen, apoyando la gestión del conflicto por Naciones Unidas y la OSCE.

Irán tiene importantes lazos con la región del Cáucaso que formaba parte de la antigua Persia, y que fue duramente disputada a Rusia durante el siglo XIX. La seguridad de sus fronteras y el mantenimiento de buenas relaciones con sus vecinos (Azerbaiyán, Armenia e, incluso, Georgia) constituyen parte de los objetivos de la política iraní. También pretende que los turcos no sean los “únicos interlocutores” de los países de mayoría musulmana frente al exterior. A nivel ideológico, el Gobierno de Teherán ha pretendido extender su discurso islámico-revolucionario a las Repúblicas del Cáucaso, en particular Azerbaiyán, aunque sin mucho éxito. Las autoridades de Teherán mantuvieron al principio estrechas relaciones con Bakú, desarrollando una intensa actividad para mediar entre azerbaiyanos y armenios. Sin embargo, la ideología turcófila y la tesis de creación del “Gran Azerbaiyán”, sostenida por las autoridades de Bakú, ha sido recibida con reticencias por Teherán. La comunidad azerbaiyana en territorio iraní (25% de la población) está fuertemente implantada en distintos ámbitos de la economía, la política, el ejército y la cultura. Respecto a Armenia, Irán ha buscado un acercamiento. En Erevan, Irán aparece como un aliado frente a las “tenazas de Turquía y de Azerbaiyán” y como puente para poner fin a su aislamiento geográfico a través del acceso a los puertos iraníes del Golfo Pérsico.

⁶ El conflicto del Alto Karabaj ha sido utilizado por Moscú, después de la desintegración de la Unión Soviética, para “recomponer” sus relaciones con Armenia y Azerbaiyán. La elección de la “vía rusa” por parte de Erevan -política de acercamiento a la Federación Rusa tras la desaparición de la URSS y vinculación con la CEI- fue “premiada” desde Moscú, a través de apoyo logístico y militar a Armenia en el conflicto que la enfrenta con Azerbaiyán. Otra aproximación lleva implícita una “política punitiva” hacia Bakú y a sus primeros intentos de neutralidad internacional. Ésta se revierte cuando las derrotas azerbaiyanas en el Alto Karabaj se multiplican y cuando el poder político del país pasa de manos de un “turcófilo” a un “rusófilo”, produciéndose la incorporación del Estado azerbaiyano a la CEI (1993).

⁷ Para los Gobiernos occidentales, Turquía aparece como la potencia capaz de contrarrestar el poder de Irán en la región. Este último Estado ha estrechado sus relaciones con China que, a su vez, le asesora en materia de armas nucleares.

El tercer grupo lo conforman dos grandes subgrupos. El primero, de carácter gubernamental, reúne a Estados lejanos al Cáucaso pero que tienen intereses económicos en la región, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Japón y China;⁸ y a las organizaciones internacionales presentes en el conflicto, ya sea para su gestión —Naciones Unidas, OSCE—, para apoyar la labor de esta gestión —Consejo de Europa—, o por intereses económicos —UE—. El segundo subgrupo está compuesto por las empresas transnacionales que se disputan la extracción y comercialización de las riquezas de la región.

La gestión del conflicto

Se pueden distinguir cuatro etapas. La primera (1991-1992) caracterizada por la presencia, en solitario, de la OSCE debido a la incorporación de Armenia y Azerbaiyán a la organización, en calidad de Estados participantes.⁹ De esta forma, se hace cargo del conflicto para lograr que las partes hostiles llegaran a un acuerdo por medios pacíficos. A raíz de la misión que realiza en 1992, con el apoyo de la Federación Rusa y de Estados Unidos, se adoptan unas decisiones (llamamiento a un alto el fuego, embargo de armas a los beligerantes, asistencia humanitaria, etc.), y se acordó la constitución de un foro permanente de negociaciones para un arreglo pacífico sobre la base de los principios, compromisos y disposiciones de la OSCE. Será la Conferencia de Minsk, y el grupo de Estados participantes el Grupo de Minsk, compuesto por Armenia, Azerbaiyán, Federación Rusa, Turquía, los componentes de la Troika de la OSCE (hoy Austria, Rumanía y Portugal), Belarús, Estados Unidos, Francia e Italia. El problema más serio del proceso de Minsk fue conseguir un alto el fuego. Otra dificultad fue la del estatuto que debían tener las autoridades de Alto Karabaj en las negociaciones. El principio de Azerbaiyán era mantener la integridad territorial, “no existía territorio no azerbaiyano en Azerbaiyán”, mostrando su disconformidad con la participación a título individual, como “partes interesadas”, de las autoridades de Alto Karabaj. Esta circunstancia generó las protestas de Armenia, que solicitaba que las mencionadas autoridades participasen con el mismo estatuto que los Estados. El balance del primer año de gestión de la crisis, 1992, no pudo ser más desalentador. El único acuerdo que se adoptó giraba en torno al posible despliegue de fuerzas para el mantenimiento de

⁸ Para Estados Unidos, y de cara al futuro, el Mar Caspio aparece como la alternativa al petróleo extraído del Golfo Pérsico, región cada vez más conflictiva. A los intereses estadounidenses hay que sumar los de otros países, como Francia, Reino Unido y Alemania, Finlandia, Noruega China, Paquistán y Japón.

⁹ El tema de la gestión del conflicto de Alto Karabaj por las organizaciones internacionales ha sido abordado en S. Blank, “The OSCE, Russia and Security in the Caucasus”, *Helsinki Monitor*, 1995, Vol. 6, Nº 3, pp. 65-80; V.Y. Gheballi, *L’OSCE dans l’Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 258-271; ídem, 1995, op. cit.; T. Hakala, “The OSCE Minsk Process: A Balance after Five Years”, *Helsinki Monitor*, 1998, Vol. 9, Nº 1, pp. 5-14; J. Maresca, “Why an OSCE Role in the Caucasus”, *Security Dialogue*, 1996, Vol. 27, Nº 1, pp. 87-90; E. Remacle y O. Paye, “The United Nations and the CSCE: Facing Conflicts in Abkhazia and Nagorno-Karabaj”, *Peace and the Sciences*, Vol. XXV, septiembre de 1994, pp. 1-18; Remacle; y Paye, 1996, op. cit.

la paz. Sin embargo, no se decidió si dichas fuerzas irían bajo supervisión de la OSCE o de Naciones Unidas.

En la segunda etapa (1992-1993) actúan conjuntamente la OSCE y Naciones Unidas. Los primeros intentos para que Naciones Unidas interviniera en Alto Karabaj datan de 1991. Estos, “interferidos” por la URSS, se deben a Armenia y fueron motivados por la deportación de civiles armenios del Alto Karabaj por unidades soviéticas y azerbaiyanas. En marzo de 1992, ya autodeclarada la independencia de Alto Karabaj y ante la violencia alcanzada en el conflicto, el Gobierno azerbaiyano hizo saber, al secretario de Naciones Unidas, su preocupación por la lucha.¹⁰ Ello determinó el envío de una misión y a partir de su informe Naciones Unidas decidió que la OSCE se encargara de conducir el proceso de *peacemaking* (convocatoria de conferencia y actuación como tercera parte en una mediación). Por su parte, se encargaría de proveer asistencia técnica y humanitaria a petición de la OSCE. De esta forma, se establecía una división de tareas entre ambas organizaciones. Azerbaiyán, apoyado por un grupo de países,¹¹ solicitó una reunión de urgencia en el seno de la OSCE. En esta reunión¹² (abril 1993) quedaron de manifiesto las simpatías de los participantes en favor de uno u otro Estado. Así, la propuesta de utilizar el consenso-menos uno (instrumento dentro de la OSCE que permitió la suspensión de participación de Yugoslavia) contra Armenia, sugerida por Azerbaiyán y apoyada por Turquía, y la posibilidad de emitir una declaración conminando a las fuerzas armenias a retirarse de territorio azerbaiyano (formulada por Estados Unidos) fueron rechazadas por los países favorables a Armenia, Francia y Grecia. Ante esta situación que impedía la adopción de cualquier medida, la OSCE decidió enviar la cuestión al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.¹³

El Consejo de Seguridad adoptó, el 29 de abril, la Resolución 822. Ésta y las siguientes (853, 874, 884) confirmaron un hecho significativo en el conflicto de Alto Karabaj: el papel predominante que la organización universal (Naciones Unidas) otorgó a la regional (OSCE). La OSCE era responsable de gestionar el proceso de paz y de organizar una futura operación de mantenimiento de la paz. Esta circunstancia es excepcional en el ámbito de Naciones Unidas, ya que se aplica una lógica inversa a la que ha inspirado las relaciones entre la organización universal y las organizaciones regionales.¹⁴

*Un hecho
significativo
en el conflicto
de Alto
Karbaj:
el papel
predominante
que la
organización
universal
(Naciones
Unidas)
otorgó a la
regional
(OSCE)*

¹⁰ Naciones Unidas, *Document S/23896*, 11 de mayo de 1992.

¹¹ Los Doce de la UE, Albania, Bosnia-Herzegovina, Hungría, Polonia y Turquía.

¹² Vid. *CSCE/21-CSO*, Diario.

¹³ El Consejo de Seguridad: exhorta a las partes a reemprender inmediatamente las negociaciones a fin de lograr una solución pacífica en el marco del proceso de paz del Grupo de Minsk de la OSCE; suscribe los esfuerzos permanentes de paz realizados por el Grupo de Minsk de la OSCE y apoya todos los esfuerzos para llevar a cabo lo dispuesto por las resoluciones de Naciones, en especial un “calendario de medidas urgentes” elaborado por la OSCE a fin de lograr el cese de hostilidades; recomienda a las partes aceptar el calendario mencionado y solicita al Secretario General la designación de un representante para la Conferencia de Minsk, con el objetivo de aportar toda la ayuda necesaria al proceso de paz.

¹⁴ Ramelot y Remacle, *op. cit.*, 1995, p. 121. Vid. cap. VIII, arts. 52,53 y 54, de la Carta de Naciones Unidas.

Sin embargo, entre ambas organizaciones se detectó una importante fisura. Mientras la OSCE evitó, en todo momento, cualquier referencia que implicase un prejuicio sobre el futuro estatuto de Alto Karabaj, Naciones Unidas, en todos los documentos emitidos, se ha referido a la “región de Alto Karabaj de la República del Azerbaiyán”.¹⁵ Esto será criticado por Armenia. Las nuevas ofensivas de los ANK en 1993 y la destitución del presidente constitucional de Azerbaiyán significaron el fin de un calendario para la paz elaborado desde la OSCE y refrendado por Naciones Unidas.

En la tercera etapa (1993-1996) declina la labor de las organizaciones internacionales y adquiere protagonismo la Federación Rusa como co-gestora en el conflicto facilitado, en parte, por el cambio de autoridades en Bakú y la consiguiente aproximación rusa-azerbaiyana. A partir de ese momento, la Federación actuó como única mediadora entre las autoridades de Bakú y de Stepanakert a la hora de negociar.¹⁶ Esta actitud rusa muestra el escaso interés y la falta de voluntad de los países occidentales, participantes en la OSCE, para contribuir activamente en la gestión militar del conflicto.¹⁷ Dos cuestiones impiden cualquier avance: el estatuto de Alto Karabaj y los estatutos de los “corredores pasillos” que unen Armenia con el Alto Karabaj. Para Armenia el estatuto de Alto Karabaj debe ser determinado por el Grupo de Minsk —en el ámbito de la OSCE— después del despliegue de la misión de mantenimiento de la paz. Azerbaiyán, por su parte, desea que dicho estatuto se defina antes del establecimiento de la misión. Finalmente, los ANK consideran que cualquier solución pasa por la no “integridad de Azerbaiyán”.

La última etapa (1996-2001), se caracteriza por la participación de diferentes Estados occidentales movidos por la revalorización del petróleo y del gas de las costas de Azerbaiyán. Estados Unidos y después Alemania, Reino Unido y Francia, enviaron representantes diplomáticos. Desde finales de los 90, la posible solución al conflicto pasa por la acción y la presión individual de los Estados con intereses particulares en el área y no por la actividad de las organizaciones internacionales. Éstas pierden protagonismo en favor de Estados como la Federación Rusa, Estados Unidos y Francia, que privilegian el acercamiento bilateral a las

¹⁵ Vid. Res. UNSC 853, 29 de abril de 1993, parág. 9 del dispositivo de la resolución; Res. UNSC 874, 14 de octubre de 1993, parág. 3 del preámbulo; y Res. UNSC 884, 12 de noviembre de 1993, parág. 4 del preámbulo y parág. 2 del dispositivo de la resolución.

¹⁶ El Documento de Helsinki (1992), que estipula la estructura de diplomacia preventiva y de gestión de crisis de la OSCE, hace mención a este tipo de operaciones y explicita la posible cooperación con otras organizaciones regionales y transatlánticas. Las organizaciones que se mencionan son: la UE, la OTAN, la UEO y la CEI. El Documento afirma que “La CSCE podría pedir a otras instituciones y mecanismos, entre ellos el mecanismo de mantenimiento de la paz de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que apoye el mantenimiento de la paz en la región OSCE”, vid. *CSCE/Documento de Helsinki. El Desafío del Cambio*, 1992, cap. III, parág. 52.

¹⁷ En las conversaciones sobre una posible operación de mantenimiento de la paz se había calculado un primer envío de 150 a 200 efectivos. La contribución de los países occidentales a este envío no llegaba a la treintena de efectivos. El único Estado que se manifestó abiertamente dispuesto a contribuir fue Turquía.

partes en conflicto. En esta línea, cabe mencionar los encuentros llevados a cabo por los presidentes ruso y francés (1997) que son el origen de las conversaciones cuatripartitas actuales con armenios y azerbaiyanos. Sin embargo, en estos espacios negociadores alternativos al Grupo de Minsk no se han encontrado soluciones que satisfagan a las partes implicadas. En este sentido, hay que apuntar la propuesta rusa de crear un “Estado compartido”¹⁸ entre Alto Karabaj y Azerbaiyán, que tanto los ANK como Armenia estarían dispuestos a aceptar, no así los azerbaiyanos, que siguen sosteniendo la tesis de la “integridad territorial”. Se está lejos de alcanzar visos de solución del conflicto,¹⁹ lo que permite definir el estado actual de la situación en Alto Karabaj como de un largo *impasse*.²⁰

¹⁸ Vid. A. Bloed, “OSCE Chronicle. Various conflict areas. Nagorno-Karabaj”, *Helsinki Monitor*, 1999, Vol. 10, N° 1, p. 50.

¹⁹ Desde finales de 1998, las relaciones entre el presidente de Alto Karabaj y el de Armenia se han ido deteriorando. Todo apunta a que las autoridades de Erevan, para no quedar fuera del “negocio del petróleo” estarían “presionando” a las de Stepanakert, para una solución (máxima autonomía de Alto Karabaj) en el marco del Estado azerbaiyano y lograr estabilidad en la zona.

²⁰ A lo largo del 2000, Armenia y Azerbaiyán han sostenido conversaciones (Yalta y Nueva York) a fin de lograr una solución pacífica al conflicto, vid. *OSCE/CIO* October 27th, 2000. En estos encuentros, la estrategia negociadora de los azerbaiyanos ha sido “paz por oleoductos”.

NIEVES ZÚÑIGA

Ecuador: ¿lucha étnica o social?

Tras el golpe de Estado protagonizado hace un año en Ecuador por indígenas y militares, por el que Jamil Mahuad dejó la presidencia del país, las medidas económicas adoptadas por el Gobierno de su sucesor Gustavo Noboa y la dolarización despertaron de nuevo las protestas de los sectores sociales más pobres. Un acuerdo firmado el 7 de febrero de 2001 puso fin a la tensión suscitada entre el Gobierno y las organizaciones indígenas. A través del levantamiento popular, los indígenas ecuatorianos reafirmaron su posición de ciudadanos del Estado y pusieron en práctica su derecho como miembros de un sistema democrático. Una vez pasado el conflicto, dos cuestiones son susceptibles de análisis: el reconocimiento de la ciudadanía étnica por parte del Estado y la sociedad ecuatoriana y la resolución del dilema entre el reconocimiento y la redistribución.

Nieves Zúñiga es periodista, experta en Información Internacional y Países del Sur e investigadora del CIP

Dos días de intensas negociaciones entre el Gobierno y los indígenas —cuyo resultado final fue la firma del acuerdo entre el presidente del Ejecutivo, Gustavo Noboa, y el presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), Antonio Vargas— pusieron fin a un nuevo enfrentamiento entre los poderes actualmente más fuertes en la sociedad ecuatoriana. Tal y como había ocurrido en enero de 2000¹ la causa de las protestas indígenas, un año después, fueron las medidas económicas del Ejecutivo, entre las que se encuentran la dolarización, impuesta en septiembre de 2000, y el alza de los precios de productos de primera necesidad, como el gas doméstico y el combustible. Estas medidas, lejos de solucionar la crisis que sufre el país, la agravan aún más.

El acuerdo,² firmado el 7 de febrero de 2001, supuso la aceptación por parte de los indígenas de las disposiciones finales del Gobierno, pero al mismo tiempo

¹ Nieves Zúñiga, "Ecuador en crisis", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 70, primavera de 2000.

² Entre los 23 puntos de que consta se encuentran: el cilindro de gas de 15 kilos costará 1,60 dólares y no 1,50 como proponían los indígenas, pero tampoco los 2 dólares que había decidido el Ejecutivo; el congelamiento del precio del combustible durará un año y no dos como pretendían los actores de la protesta; se descarta la utilización del que-roso como combustible alternativo a petición de los indígenas; el costo del transpor-

con la satisfacción de haber conseguido mejoras para toda la sociedad ecuatoriana, un logro que otras formaciones establecidas no han sido capaces de obtener. El consenso supuso también el inicio de un proceso de entendimiento y diálogo nacional, con la esperanza de lograr políticas de Estado en las que exista participación ciudadana y no se excluya a los pueblos indígenas.

Asimismo, como fruto del acuerdo han comenzado a establecerse cuatro mesas de trabajo en las que indígenas y Gobierno dialogarán sobre problemas nacionales, como el fortalecimiento del Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional para otorgar créditos preferenciales a los pequeños agricultores; la recuperación de los recursos económicos entregados a la banca y empresas vinculadas a la misma, así como la extradición de los banqueros corruptos; el reclamo de indemnizaciones a Estados Unidos y Colombia por los daños que el Plan Colombia provoque a la sociedad, economía y naturaleza ecuatoriana, etc.

Con la firma del acuerdo, el Gobierno se comprometió también a suspender el estado de emergencia declarado el 2 de febrero, a la liberación de los presos, la devolución de los enseres, alimentos y documentación de los manifestantes, y a indemnizar a los familiares de muertos y heridos.

Pero, ¿de dónde saldrán los fondos para cumplir con estos compromisos? El interrogante se plantea ahora sobre el principio de realidad que imponen los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, por los que apuesta el Estado ecuatoriano. No hay que olvidar que el aumento del precio del combustible y del gas fueron los puntos en los que el FMI insistió como condición de su ayuda. Otra pregunta que se plantea es si el FMI está dispuesto a reconocer que un país inestable políticamente no es viable económicamente. Además de la crisis económica (el país tiene una inflación del 90%) y relacionada con ella, el gran problema de Ecuador es la crisis política, que ha impedido las reformas y aumentado la inestabilidad. En cinco años ha habido seis presidentes de Gobierno.

Respuesta del Gobierno ante el levantamiento indígena

Tras el golpe de Estado de enero de 2000 los indígenas prometieron que, si con el nuevo Gobierno la situación no cambiaba, los grupos étnicos volverían a salir a la calle. Pero hasta llegar al último acuerdo han sido necesarios cortes de carreteras y cierre de mercados por parte de los indígenas en varias regiones del país, la concentración de más de 4.000 indios en la Universidad Politécnica Salesiana de Quito y un paro nacional convocado por el Frente Patriótico en el que participaron trabajadores de distintos gremios y estudiantes. Estos son los hechos que enmarcan la lucha por la justicia, siempre pacífica mediante la desobediencia civil, de uno de los sectores más pobres de la sociedad ecuatoriana.

Las elites y el sector empresarial —entre el que se encontraban las Cámaras de Comercio de Quito y las Cámaras Industriales de Pichincha y Guayaquil—

te público se reduce en un 50% para niños, estudiantes, ancianos y discapacitados; se cumplirá con el gasto social aprobado en el presupuesto general del Estado; se eliminará las tasas de servicios que no recibe el usuario; se apoyará a los migrantes dentro y fuera del país con convenios y asignación de fondos; etc.

condenaron estos actos calificándolos de violación de los derechos de la gran mayoría de ciudadanos ecuatorianos, al provocar el desabastecimiento de los mercados, atentar contra la libertad de tránsito y de comunicación, paralizar las exportaciones y el turismo, destruir instalaciones, promover saqueos, alterar el orden y la paz y atentar contra la vida, y responsabilizaron de todo ello a los indígenas. Entre tanto, miles de ecuatorianos salen del país huyendo de la insoportable crisis en la que se ven atrapados y otros tantos indígenas, campesinos y miembros de otros sectores sociales, como trabajadores y estudiantes, reivindican una sociedad más justa.

Lejos de estos planteamientos, la respuesta del Gobierno ecuatoriano fue declarar el estado de emergencia, detener a 910 manifestantes, sitiar el recinto universitario donde se concentraron impidiendo la entrada de alimentos, agua y medicinas, y utilizar su fuerza provocando 80 heridos y entre cinco y siete muertos. Éste ha sido el coste de unas mejoras que, sin conceder directamente la reivindicación de autonomía indígena, benefician a toda la población ecuatoriana y suponen un ejemplo de unidad y un avance en el reconocimiento de los indígenas como ciudadanos y actores sociales con un proyecto propio.

La respuesta del Gobierno ecuatoriano despertó los sentimientos de ofensa y discriminación que han mantenido los pueblos indígenas a lo largo de 500 años de lucha. En este sentido se pronunciaron diversas organizaciones étnicas de Bolivia, Guatemala o Brasil, que condenaron el incumplimiento del Gobierno con lo pactado y denunciaron que son los indígenas los más afectados cuando hay problemas, siendo utilizados como “carne de cañón”, según palabras de Ricardo Sulugui, dirigente de la Defensoría Maya de Guatemala. “El hambre y la miseria no se combaten con la represión ni la persecución policial; la libertad y la democracia no se construyen a golpe de fusil contra los que levantan las más justas y legítimas demandas”, declaró el premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú.³

El comunicado elaborado al respecto por Amnistía Internacional hace referencia a que el estado de emergencia no justifica violaciones de derechos humanos. La organización reconoce el deber del Estado de mantener la ley y el orden. Sin embargo, “por excepcionales que sean las circunstancias, las detenciones y los homicidios arbitrarios, la tortura y los malos tratos no pueden tolerarse”. Según este comunicado, la declaración del estado de emergencia suspendió los puntos 12, 14 y 19 del artículo 23 de la Constitución de la República que se refieren a la inviolabilidad de domicilio, el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y la libertad de asociación y de reunión con fines pacíficos. Esta organización ha expresado su preocupación por la detención arbitraria de líderes indígenas y comunitarios como Antonio Vargas, presidente de la CONAIE; Luis Villacís, presidente del Frente Popular y Fernando Villavicencio, miembro de la Coordinadora de Movimientos Sociales. Todos ellos fueron liberados a los pocos días sin cargo ninguno.

Asimismo, Amnistía Internacional condenó el uso excesivo de la fuerza contra los indígenas por parte de las fuerzas de seguridad, utilizando armas de fuego. También instó a las autoridades ecuatorianas a que respetaran y protegieran el

*La respuesta
del Gobierno
ecuatoriano
despertó los
sentimientos
de ofensa y
discriminación
que han
mantenido
los pueblos
indígenas a lo
largo de 500
años de lucha*

³ “Pronunciamiento de Rigoberta Menchú Tum y de la Fundación que lleva su nombre en relación a los últimos acontecimientos en Ecuador”, Fundación Rigoberta Menchú Tum, Guatemala, 2 de febrero de 2001.

derecho a la vida, a la integridad física y a la libertad de expresión y conciencia, tal como lo establece el Derecho Internacional.

En busca del reconocimiento

El levantamiento popular indígena significa mucho más que una protesta por las medidas económicas del Gobierno. Su importancia radica en el gran logro de las actuales organizaciones indígenas —plantear sus demandas como derechos—, así como en poner de manifiesto que el movimiento indígena está vivo. Y no lo han hecho como grupo étnico con demandas propias, sino como ciudadanos con demandas para toda la sociedad ecuatoriana, lo que responde a la ciudadanía étnica diferenciada que hoy reivindican los indígenas.

Este concepto no parece tenerlo muy claro el Gobierno ecuatoriano, que accedió en un principio al diálogo bajo los parámetros de negociación con un sector específico, el indígena. La pregunta es cómo va a seguir interpelando el Estado a los indígenas: ¿únicamente como grupo étnico o además como ciudadanos?

Hoy el Estado es percibido como garante del bienestar público y como espacio participativo que genera una cultura ciudadana. Bajo esta definición actúan los indígenas ecuatorianos, a través de una idea de ciudadanía que redefine el concepto de indio e imagina formas alternativas de comunidad. Una tarea difícil, si se tiene en cuenta que la definición vigente de Estado y cultura nacional⁴ mantiene el carácter de exclusión que tomó desde la colonia y que la categoría de indio continúa respondiendo, a pesar de los nuevos conceptos liberales, modernistas y democráticos por los que se rigen los Estados, a una organización social estamental, donde posee una fuerte carga negativa.⁵ Superar esa categoría es una de las misiones más complicadas para los indígenas latinoamericanos, ya que implicaría reescribir la historia.⁶

Pero eso es precisamente lo que intentan los indígenas ecuatorianos, ya desde 1990 —cuando se produjo la primera gran rebelión indígena del Inti Raymi— y hasta hoy: exigir sus derechos ciudadanos, que componen la democracia moderna y que son los derechos civiles (igualdad frente a la ley, justicia en los tribunales, respeto a los particulares), políticos (representación, sufragio) y sociales (mínimos de bienestar, acceso a bienes).⁷ En definitiva, apostar por la autenticidad del sistema democrático y por una democracia más participativa. Una democracia presentada con la forma de un Estado plurinacional en el que tengan cabida, de forma

⁴ El Estado nación moderno se constituyó a partir de la existencia de una única nación donde todos sus miembros pertenecen a la misma cultura, la cultura nacional. Para ello, los Estados latinoamericanos pusieron en práctica las políticas de mestizaje gracias a las cuales desaparecerían los indios.

⁵ Guillermo de la Peña, “Etnicidad, ciudadanía y cambio agrario: apuntes comparativos sobre tres países latinoamericanos”, en *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*, FLACSO, Guatemala, 1998, pp. 58-60.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

armoniosa y bajo un mismo Estado, las distintas nacionalidades que existen en un país. La multiétnicidad forma parte de las propuestas de la CONAIE desde su fundación en 1986.

Luchas étnicas y luchas sociales

Actualmente se observa una tendencia generalizada a separar la lucha étnica de la lucha social, a desvincular la política cultural de la diferencia y la política social de la igualdad. La realidad ha demostrado que ambas categorías van unidas, ya que nadie es miembro de una única colectividad. Desde una “perspectiva dualista”⁸ cabe considerar a los indígenas ecuatorianos no sólo como tales, sino como marginados sociales. De hecho, durante el levantamiento y después de él, el movimiento indígena y los sectores sociales ecuatorianos han ido en la misma dirección. El pasado 22 de marzo, las organizaciones indígenas que participan en las mesas de diálogo con el Gobierno celebraron su primera reunión de socialización con los sectores urbanos y sindicales, para debatir los temas que discutirán con el Ejecutivo. Se ha comprendido que en las mesas de diálogo deben participar todos los sectores sociales, ya que los indígenas no son los únicos desfavorecidos del país.

Así lo reconoce Rigoberta Menchú, testigo del acuerdo firmado, cuando afirma: “la respuesta del Gobierno ecuatoriano a las legítimas exigencias de los indígenas de Ecuador y de diversos sectores de la sociedad, aquellos que constituyen la gran masa de desposeídos y excluidos de la democracia, excluidos de los beneficios económicos, excluidos del desarrollo, indignan y ofenden la conciencia humana”. “Estos acontecimientos demuestran no sólo la fragilidad de la democracia, cercada por los intereses de las grandes transnacionales y sus instrumentos financieros, sino también la falta de visión de los responsables de la cosa pública que se materialice en una coherente y viable política de desarrollo con justicia social, la cual debe sustentarse en la activa participación ciudadana, en el respeto a la diversidad cultural, en el ejercicio pleno de la soberanía nacional, entre otros principios que deben ser observados irrestrictamente como garantía de nuestra existencia como naciones y de la construcción de un futuro común en el que quepamos todos, en el que los derechos de los pueblos indígenas no se conviertan en discursos oficiales, sino se materialicen en su pleno ejercicio”.⁹

Los últimos hechos ocurridos en Ecuador suponen un avance en el entendimiento, por parte de las organizaciones indígenas y otros sectores sociales, de que el reconocimiento y la redistribución conforman la noción de justicia social. Ahora el desafío radica en que el Estado no sólo lo comprenda, sino que lo haga evidente.

Los últimos hechos ocurridos en Ecuador suponen un avance en el entendimiento de que el reconocimiento y la redistribución conforman la noción de justicia social

⁸ Nancy Fraser, “Redistribución y reconocimiento”, *Revista internacional de filosofía política*, N° 8, 1996, p. 18-40.

⁹ “Pronunciamento...”, *Op. Cit.*

ABDESLAM MAGHRAOUI

Autoridad política en crisis: ¿hasta dónde llegan las reformas en Marruecos?

Cuando el rey Mohamed VI sucedió a su padre Hasán II en julio de 1999, se convirtió en la esperanza de un Marruecos democrático. A diferencia de éste, cuyos 38 años de reinado estuvieron empañados por violaciones de derechos humanos, corrupción y un sistema político desacreditado, Mohamed VI —laureado en la prensa como el “Rey de los pobres”— personificaba la modestia, la justicia social y la moderación. Pero el Rey debe su popularidad sobre todo a la distancia que lo separa de la arbitrariedad del reinado de Hasán y no a un programa coherente de reformas. A pesar de los gestos que lo distancian del autoritarismo de su padre, Mohamed VI no ha sido capaz de cambiar, después de casi dos años en el trono, un sistema autoritario en crisis.

El entusiasmo por el reinado de Mohamed VI ha disminuido. Los defensores de la democracia cuestionan una reforma política seria que no implique cambios en el sistema. Los ciudadanos se preguntan si es posible eliminar la injusticia y corrupción mientras que las “máscaras de acero” —la vieja guardia de consejeros, dignatarios y generales que se hicieron poderosos bajo el reinado de Hasán II— se sienten junto al Rey. Pero ni los partidos políticos que defienden la democracia, ni los islamitas que carecen de planes plausibles de modernización y democratización, están en condiciones de desafiar al sistema autoritario. La crisis política de Marruecos refleja la ambigüedad de los fundamentos de la propia autoridad política.

Abdeslam Maghraoui es miembro visitante del Center of International Studies de la Universidad de Princeton

El *makhzen*: trama de poder de Hasán II

El *makhzen*¹ es el componente institucional e ideológico más importante del legado de Hasán. Durante tres siglos proporcionó la estructura económica, el marco legal y el poder militar para extender la autoridad de los sultanes marroquíes sobre las tribus autónomas. El protectorado colonial francés de 1912 interrumpió el vacilante proceso de formación del Estado moderno mediante la marginación del sultán como agente político efectivo de la construcción nacional. Y lo aceleró mediante la modernización de la capacidad recaudadora y coercitiva de la institución del *makhzen*. Aunque en un principio el tribunal real —con sus propias tradiciones, autoridades religiosas y rituales de poder— fue distinto de la estructura administrativa francesa, la diferencia desapareció bruscamente cuando Marruecos obtuvo la independencia en 1956. Con el consentimiento de los partidos nacionalistas, el sultán, ahora rey, emergió como el símbolo de la liberación nacional y se convirtió, constitucionalmente, en el árbitro, legislador y garante supremo de la legitimidad política.

Entre 1961 y 1999, Hasán II reinó en Marruecos como si se tratara de un estado medieval absolutista. Únicamente era responsable ante Dios y se le debía total obediencia. En la Constitución marroquí, ministros, senadores, magistrados y gobernadores gozan de ciertas prerrogativas pero no ejercen el poder independientemente del rey. Hasán II se refirió públicamente a las altas esferas del Gobierno y a los funcionarios del Estado como *khudama* (servidores leales del trono) y así los trató.² Este sistema político permite al monarca reivindicar la legitimidad constitucional y preservar su autoridad tradicional basada en una combinación de los conceptos *Sunni de bay'a* y *Shi'i del Imán*.³ En principio, la confirmación de *bay'a* se basa en la protección de los derechos fundamentales, individuales y colectivos, dentro de la comunidad. La cúpula religiosa y otros dignatarios que representan a la comunidad en la confirmación de lealtad, en realidad están en deuda con el rey y no pueden representar los intereses comunitarios de forma independiente.⁴

Un sistema corrupto

La estrategia de la monarquía de utilizar instituciones modernas para preservar la autoridad política medieval exigió tácticas de represión, corrupción y captación. Desde 1961 hasta 1991, el reinado de Hasán estuvo salpicado por una docena de

¹ En el árabe que se habla en Marruecos, *makhzen* significa “almacén”, es decir, las dependencias de palacio donde se almacenaban los bienes ofrecidos al representante del sultán o por él expropiados.

² Guilain Denoeux y Abdeslam Maghraoui, “King Hassan’s Strategy of Political Dualism”, *Middle East Policy*, 5/4, enero de 1998.

³ En Marruecos, *bay'a* se refiere tanto al acto de delegar poder en un nuevo sultán o rey, como a la confirmación, anual y simbólica, de lealtad (*tajdid al-wala'*).

⁴ Abdeslam Maghraoui, “Monarchy and Political Reform in Morocco”, *Journal of Democracy*, enero de 2001, Vol. 12.

juicios políticos masivos y la violenta represión de importantes insurrecciones urbanas y rurales. Numerosas personas fueron torturados o condenadas a muerte.⁵

Hasán distribuyó altos cargos administrativos y gubernamentales, inmensos beneficios, servicios subsidiados por el Estado, y cientos de granjas y compañías entre sus aliados y colaboradores más cercanos.⁶ En el sistema *makhzen*, el servidor del rey debe ser leal y discreto. No debe sobresalir con hazañas que lo hagan depositario de poder y legitimidad personal, ni escandalizar al público reuniendo riquezas astronómicas, aunque la mayoría de los que lo hicieron bajo el Gobierno de Hasán no fueron castigados. Debe intervenir en la corrupción sin dejar rastro. Más allá de estos requisitos básicos, un servidor real, puede operar su sector del dominio público como si fuera un feudo personal. Una campaña anticorrupción ha revelado fraudes y desfalcos financieros generalizados en la banca, la seguridad social, los créditos para la agricultura, la vivienda pública, los contratos del Estado, las empresas públicas, los ayuntamientos y los proyectos de ayuda internacional, como un programa para alimentar a niños necesitados en las escuelas. Sin embargo, en ninguno de los casos hay pruebas para procesar a los funcionarios beneficiados.⁷

El sistema electoral pluripartidista de Marruecos opera esencialmente como mecanismo de captación para seleccionar, controlar y reproducir una elite política dócil, corruptible y dependiente. Dicho mecanismo fue concebido y practicado por Dris Basri, un destacado ministro de Interior de Hasán encargado de la seguridad nacional y la represión política.

Aunque el despotismo del Rey logró crear una imagen internacional de moderación progresista, pluralismo competitivo y relativa estabilidad política, sus consecuencias sociales fueron terribles. Más de la mitad de los 29 millones de marroquíes son analfabetos. El 19% vive en la más absoluta miseria; el 21% de la población urbana en edad de trabajar está desempleada, incluyendo unos 100.000 graduados universitarios. Las mujeres y las poblaciones rurales son las principales víctimas de la pobreza. El 70% de los analfabetos son mujeres. El 80% de los pueblos carecen de caminos pavimentados, agua corriente y electricidad, y el 93% tampoco dispone de servicios básicos de asistencia sanitaria.

¿El Rey de la reforma?

Cuando Mohamed subió al trono en julio de 1999, era consciente de las grandes expectativas que tenía el pueblo. En sus primeros discursos defendió los derechos de las mujeres y su completa participación en la vida pública. Habló contra la

El sistema electoral pluripartidista de Marruecos opera como mecanismo de captación para seleccionar, controlar y reproducir una elite política dócil, corruptible y dependiente

⁵ Para consultar un ejemplo ver las memorias de Mohammed Raiss publicadas en el periódico *Casablanca al-Ittihad al-Ishtiraki*, 23 de enero de 2000 – 2 de abril de 2000.

⁶ Will Swearingen, *Moroccan Mirages: Agrarian Dreams and Deceptions: 1912-1986*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1987.

⁷ Para consultar un informe detallado de la distribución de la corrupción por sectores ver *L'economiste*, 28 de febrero de 2001 y *La vie économique*, 19 de febrero de 2001.

pobreza, la injusticia y corrupción institucionalizadas, de un nuevo concepto de autoridad basado en la responsabilidad, los derechos humanos y la libertad individual. Financió programas sociales de ayuda para luchar contra la pobreza urbana y lideró varias campañas para aliviar la pobreza rural. En su primera gira oficial abrazó a jóvenes, ancianos y discapacitados. Visitó las abandonadas provincias del norte, incluyendo la región de Rif. Destituyó a Basri, el ministro de Interior desde 1979. Permitió el regreso al país de destacados exiliados políticos y estableció una comisión independiente para compensar a las víctimas de violaciones de derechos humanos. El reinado de Mohamed VI creó un clima de liberalización política que permitió a los marroquíes hablar más libremente y manifestar públicamente sus diferencias después de 38 años de control.

Pero estos gestos fueron simbólicos. Después de casi dos años en el trono, el Rey no ha efectuado cambios sistemáticos. A pesar de su genuina modestia y preocupación por los pobres y desamparados, Mohamed VI no ha anunciado un claro programa de reformas, ni ha nombrado un equipo serio que se encargue de ejecutarlas. Sus iniciativas parecen impulsivas y *ad hoc*, en lugar de estar guiadas por una clara estrategia reformista. Pasa por encima de los procesos establecidos y las instituciones formales encargadas de la toma de decisiones, desdibujando de esta manera su supuesto propósito de establecer la legalidad. Finalmente, las iniciativas personales del rey Mohamed reproducen, de manera diferente, la vieja imagen del déspota benévolo. Los mecanismos medievales para ejercer la autoridad política en Marruecos siguen vigentes.

Mohamed VI mantiene el rumbo

Continúan existiendo manifestaciones inequívocas del viejo *makhzen*, incluso en escenarios en los que el Rey ha tenido gestos reformistas. A pesar de los controles más relajados de la libertad de expresión, aún existe la censura. Sólo durante el primer año de reinado de Mohamed VI fueron censurados ocho periódicos locales e internacionales por publicar artículos sobre la corrupción dentro de las fuerzas armadas y la alta cúpula de la Administración, y por cuestionar la política de Marruecos en los disputados territorios del Sahara Occidental.⁸ En diciembre, el Gobierno, con el consentimiento silencioso del Rey, prohibió tres publicaciones semanales – *Le Journal*, *Assahifa* y *Demain* – debido a la publicación de acusaciones contra líderes socialistas por complotar en un fallido intento de golpe de Estado con el general Mohamed Oufkir en 1972. Sólo después de varios retrasos judiciales, presión internacional y una huelga de hambre realizada por el editor de *Le Journal*, Abu Bakr Jamai, los editores obtuvieron permiso para publicarlas de nuevo.

Los marroquíes aún deben pagar multas exorbitantes o ir a la cárcel por profanar las tres “instituciones sagradas”: el Islam, la nación y la monarquía. Proteger dichas instituciones se ha convertido en una excusa para eludir los debates y para que los funcionarios influyentes, los intereses privados y las entidades poderosas queden fuera de la órbita de las críticas. Un ciudadano puede ir a prisión por sacar

⁸ Patrick Baudouin, Jean-Paul Marthoz y Robert Ménard, “La liberté de la presse menacée au Maroc”, *Le Monde*, 21 de noviembre de 2000.

a colación cuestiones sobre la imparcialidad o eficiencia del *shari'a* (*Ley Revelada*) como punto de partida de un código civil moderno, por criticar el secretismo sobre el presupuesto militar o por exigir responsabilidad de la monarquía.

A pesar de que el rey Mohamed ha defendido la legalidad, ha tomado importantes decisiones independientemente de los procedimientos e instituciones formales. Cuando destituyó al ministro de Interior y nombró a uno nuevo en noviembre de 1999, el primer ministro no fue consultado ni informado. En otra ocasión, el Rey perdonó a unos periodistas sentenciados a prisión por difamar al ministro de Asuntos Exteriores en junio de 2000. Aunque bien intencionada, su decisión esquivó los procedimientos formales y reafirmó su poder absoluto sobre el poder judicial. El Monarca suele tomar decisiones, realizar nombramientos y formular políticas de forma unilateral.

Su mayor logro se refiere a los derechos humanos. Sin embargo, el Estado marroquí no ha admitido oficialmente su responsabilidad por la violación de los derechos humanos en el pasado. Están censurados los datos sobre la cantidad, las fechas, los lugares y las condiciones de las desapariciones. Los responsables de tortura y asesinato no han sido llevados a juicio. Mahmud Archane, presunto torturador que ahora encabeza un partido político y es un representante en el Parlamento, presume públicamente de haber torturado a los enemigos de la Monarquía. Los servicios de seguridad suelen excederse en el uso de la fuerza para dispersar las manifestaciones pacíficas. Menos divulgadas son las continuas violaciones de los derechos humanos a las que se ven expuestos los ciudadanos en sus encuentros diarios con las autoridades administrativas, judiciales y de seguridad. Un joven sin contactos poderosos que lo protejan puede verse obligado a firmar un informe policial y pasarse meses en la cárcel por un crimen que no cometió. Es posible que la víctima de un accidente de tráfico jamás reciba su indemnización debido a un informe policial tergiversado a favor de la parte en falta. Una mujer divorciada puede ser obligada a compartir la asignación mensual de sus hijos con personal del juzgado cuya cooperación es necesaria para hacer cumplir los veredictos.

“Dadle una oportunidad al cambio”

Mohamed VI carece de socios institucionales fiables que lo apoyen en la consecución de las reformas políticas y se enfrenta a dos importantes adversarios si pretende liderar solo la lucha por la democratización y la modernización.

La coalición democrática encabezada por los socialistas, en el Gobierno desde 1998, carga con el estigma de su origen. El Gobierno liderado por el primer ministro Abderrahmán Yusufi llegó al poder por una alternancia ordenada por el Rey Hasán y no mediante elecciones legislativas transparentes y libres. Además, los partidos políticos “democráticos” están completamente desacreditados tras décadas de oposición inútil y debido a su participación en el juego electoral corrupto. El *makhzen* adjudicó la representación de estos partidos mediante cupos destinados a mantener un equilibrio en el Parlamento y los ayuntamientos, lo que dificulta evaluar el poder real de los partidos. Pero a juzgar por las bajas tasas de participación de las últimas elecciones, la gran cantidad de votos anulados y la

Los islamistas han ganado terreno por los fracasos sociales y políticos de la alternancia y pueden llegar a ser un importante obstáculo a las reformas del rey Mohamed

creciente influencia de los islamitas en las universidades, las asociaciones profesionales y los barrios pobres, la coalición democrática que está en el poder probablemente apenas represente el 10% del electorado.

Desde 1998, el deslucido desempeño de los dos principales partidos pro democracia en el Gobierno, el Union Socialiste des Forces Populaires (USFP) y el *Istiqlal*, ha socavado aún mas la legitimidad política. El poder transformó a los líderes democráticos en un equipo desmoralizado e incoherente de gestión de crisis. Los problemas sociales continúan. En lo económico, la corrupción administrativa y el papeleo burocrático siguen ahuyentado a los inversores locales y extranjeros. En lo político, no hubo reforma constitucional, ni nuevo código penal, civil o electoral, ni ley laboral, ni declaración de derechos. El vacilante resultado del VI Congreso del USFP, que fue aplazado doce años durante los que los miembros y militantes del partido no fueron consultados sobre los asuntos políticos más importantes, habla muy claro sobre la crisis de los partidos políticos pro democracia en Marruecos.⁹

En este momento se está preparando un nuevo código de prensa. Sin embargo, de los ochenta artículos que contiene, cincuenta tratan sobre restricciones y difamación punible con severas sentencias de prisión.¹⁰

Cuando las críticas acusaron de inmovilidad política al Gobierno de Yusufi, el portavoz del Gobierno exclamó entusiasta: “¡*Donnons du temps au temps!*” (¡Dadle una oportunidad al cambio!).

Mohamed VI tiene al menos dos adversarios. Por un lado los islamistas, que se resisten a cualquier alternativa moderna del sistema autoritario existente, aunque reprueban sus males sociales. Por el otro, los más peligrosos, la Administración, el sector público, y el aparato militar y de seguridad por sus intereses consolidados. Estos grupos son los que más se benefician de la perpetuación del Gobierno autoritario.

Adversarios islamistas

Los islamistas han ganado terreno por los fracasos sociales y políticos de la alternancia y pueden llegar a ser un importante obstáculo a las reformas del rey Mohamed. Abdeslam Yasine, líder del *al-'Adl wa al-Ihsan* (Justicia y Beneficencia), el movimiento islamista marroquí más numeroso y contundente, no es ni demócrata ni reformista. Condena la injusticia social, la corrupción oficial y el deterioro político, pero tampoco ofrece un programa convincente de democratización para reemplazar el dominio del *makhzen*. Está convencido de que los problemas sociales y el sistema político autoritario de Marruecos desaparecerían si los marroquíes regresaran a las enseñanzas islámicas y siguieran a un líder virtuoso. Yasine cree que el Gobierno absolutista es aceptable siempre que el líder absoluto respete y aplique un código moral estricto y religioso. Para resolver el desafío de la modernidad, Yasine tiene una solución muy simple: islamizarla. Los musulmanes pueden tomar prestado el pensamiento científico y la tecnología occidental, siempre que preserven el marco moral y el orden social islámico.

⁹ *Le Journal Hebdomadaire*, 30 de marzo de 2001 – 6 de abril de 2001.

¹⁰ *Le Quotidien du Maroc*, 30 de noviembre de 2000.

En marzo de 2000, tras la publicación de un alarmante informe sobre el estatus marginal de las mujeres y sus consecuencias sociales, el Gobierno reveló un plan de acción nacional para dar mayores derechos sociales, políticos y legales a las mujeres.

Según dicho informe, una mujer marroquí muere de parto cada seis horas. Entre 1984 y 1998 fueron denunciados 28.000 casos de violencia doméstica contra mujeres. Muy pocos hombres van a la cárcel o pagan multas por ello. A pesar de algunas reformas menores del *mudawana* (código de estatuto personal) en 1993, la poligamia, los matrimonios obligados, los procedimientos de divorcio que favorecen al hombre y una indiferencia general por las obligaciones materiales de los padres con sus hijos siguen siendo problemas serios. De los 650 miembros del parlamento, sólo dos son mujeres.¹¹

El plan gubernamental consiste en: aumentar el acceso de las niñas a la educación, mejorar la medicina de la mujer, el número de cupos para mujeres en el Parlamento y en cargos de responsabilidad, las posibilidades de empleo e integración en las actividades económicas y reformar el *mudawana*. Los islamistas rechazan el plan de acción ya que creen que se trata de un “complot sionista y occidental contra la nación musulmana”. La manifestación islamista hizo que se retirara el plan.

La oposición islámica a un proyecto democrático moderno que confine la religión a la esfera privada y haga respetar la ley en la esfera pública no supone una amenaza para Mohamed VI, ya que él continúa reivindicando la soberanía basada en la legitimidad religiosa. Sin embargo, tiene dos limitaciones. En primer lugar, el *bay'a* (lealtad) es cuestionable tal como existe en este momento ya que aquellos que son partícipes del acto no son representantes de la comunidad. Aunque los miembros de la comunidad están obligados a obedecer al soberano, no tienen ningún tipo de recurso para que el soberano se responsabilice por su seguridad y bienestar. Por tanto, los islamistas marroquíes exigen un campo de juego equilibrado.

En segundo lugar, no es posible realizar los cambios que Marruecos necesita si Mohamed VI intenta aprobar reformas y al mismo tiempo cumplir con el *mudawana* para complacer a los islamistas. En vez de aclarar la diferencia entre el papel de la monarquía como protectora de los derechos religiosos privados y el papel del Estado como garante de los derechos civiles, el Rey y sus asesores más cercanos están ocupados en la creación de una apariencia de reforma que respete la especificidad cultural de Marruecos.

Las “máscaras de acero” siguen en el poder

A pesar del nombramiento de jóvenes asesores, nuevos gobernadores y funcionarios honestos en el sector público, el control sigue estando en manos de la vieja guardia del *makhzen*. Los que realmente detentan el poder —la corte real, las autoridades religiosas, los influyentes asesores económicos y políticos del rey Hasán, los encargados de la seguridad, los oficiales militares de alto rango, los

¹¹ Para consultar estadísticas recientes sobre las condiciones de las mujeres marroquíes ver *La nouvelle tribune*, 15 de marzo de 2001-22 de marzo de 2001.

ministros poderosos y unos 100.000 alcaldes, jueces y jefes de policía— se oponen a cualquier reforma que amenace sus intereses.

Los menos importantes sacan provecho del comercio local, de subsidios de vivienda y beneficios laborales dudosos, y de sobornos a cambio de permisos y servicios (legales o ilegales). Los más poderosos, con contactos en el palacio real, están involucrados en negocios a gran escala en la agricultura y ganadería, la banca, la construcción, el comercio, la industria textil, el turismo, la industria manufacturera y el procesamiento de alimentos. Se benefician de contratos estatales, concesiones de tierra, utilidades generosas, impuestos reducidos, monopolios regionales y todo tipo de protecciones arancelarias.

Estos se han vuelto más autoritarios desde octubre de 2000, cuando grupos de derechos humanos organizaron una vigilia en la prisión de Tazmamart y publicaron los nombres de los funcionarios involucrados en la tortura. Según una filtración de información del ejército en la prensa extranjera, los poderosos estaban detrás de la represión contra activistas islamistas y pro derechos humanos, la detención de un equipo de la televisión francesa y la expulsión de un alto funcionario francés.

Las posibilidades de un cambio democrático en Marruecos continúan siendo débiles. El mayor obstáculo para la democratización es la incapacidad de los principales personajes políticos —el Rey, los partidos políticos y los islamistas— de proporcionar una alternativa creíble al sistema autoritario instaurado por Hasán. Estos actores están atrapados en la trampa de la autenticidad y especificidad cultural, lo que hace difícil negociar la modernización política. La mayoría silenciosa de Marruecos, los millones que no confían en los desacreditados partidos políticos y temen a los extremistas islámicos, diferencian en su vida diaria el deber religioso de los derechos civiles y políticos. No rechazan los servicios públicos decentes porque las autoridades a cargo no se rijan por el *shari'a*. Sólo los apologistas del *makhzen* y los islamitas se preocupan por estas cosas.

Derechos Humanos

El derecho al alimento en el ordenamiento internacional	113
Niños soldados: avances en la protección internacional	123

IGNACIO MARTOS

El derecho al alimento en el ordenamiento internacional

En el contexto de las emergencias políticas complejas del África Subsahariana, este artículo examina cómo puede la comunidad internacional hacer llegar alimentos a una población afectada por el hambre sin erosionar la soberanía del Estado receptor. Utilizando el Derecho Internacional como marco de análisis, se centra en los derechos que asisten a los tres actores involucrados: la población afectada, el Estado receptor y la comunidad internacional. Así mismo, se analizan las relaciones que conectan estos derechos y principios, además de los aspectos sociales y políticos. Reconociendo las diferencias entre asistencia humanitaria e intervención humanitaria, se señala las debilidades del Derecho Internacional para abordar este asunto y reconoce el crucial papel de la política y la diplomacia tanto en el origen de las intervenciones como en la solución de los problemas.

En la actualidad, las hambrunas africanas no son sólo, ni siquiera principalmente, consecuencia de los desastres naturales, sino el resultado de situaciones complejas en las que el deterioro económico y los conflictos juegan un significativo papel.¹ Después del fin de la Guerra Fría, los conflictos causados externamente han sido reemplazados por los generados internamente, convirtiéndose en una de las razones mayores capaces de explicar las crisis alimentarias.

Cuando éstas alcanzan proporciones más allá de los límites y capacidades locales, el problema deja de ser considerado como netamente doméstico para ser visto como un asunto de alcance internacional. Es entonces cuando las crisis alimentarias ponen en conexión los derechos e intereses de la población afectada, el Estado receptor de la ayuda y la comunidad internacional.

Ignacio Martos es master en Desarrollo por el Institute of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex (GB), consultor en Afroconsulting International especializado en el área de seguridad alimentaria y en evaluación de productos y programas

¹ Macrae, J., y Zwi, A., *War & Hunger*, Zed Books, Londres, 1994.

El marco jurídico: principios difusos, derechos contradictorios

La primera y principal preocupación de la población, cuando no es capaz de alimentarse por sus propios medios, es asegurarse la provisión de alimentos a través del Estado nacional o de la comunidad internacional.

Los derechos humanos ofrecen una sólida base desde la que reclamar el derecho al alimento. Éste aparece recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración Universal para la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aunque los derechos humanos no son exigibles sobre la distribución de bienes específicos.

Sin embargo, a pesar de las bases morales que fundamentan su petición de alimentos, y de disponer de los derechos humanos como base legal de apoyo, en ocasiones los individuos carecen de los mecanismos adecuados para propiciar el ejercicio de este derecho.

El marco jurídico en que el Estado opera se caracteriza por la presencia de múltiples y contradictorios derechos y obligaciones. En este sentido, cuatro aspectos merecen ser considerados: el derecho de no interferencia (soberanía negativa o formal), el derecho de reclamar asistencia de la comunidad internacional (acción afirmativa), el derecho a controlar la asistencia recibida (soberanía positiva), y las obligaciones del Estado.

El Estado receptor, además de la soberanía negativa, tiene el legítimo derecho a reclamar internacionalmente ayuda socioeconómica, no sólo fundamentándose en el hecho de haber sido explotado en el pasado, sino también en las expectativas de desarrollar sus capacidades.²

Éste, además, puede invocar el principio de soberanía positiva para controlar y determinar el uso de esa ayuda.³ En ese caso, los donantes no pueden proporcionar la asistencia directamente a los ciudadanos receptores ya que implica el cruce de fronteras internacionales que afecta a la soberanía de los Estados. La ayuda externa sólo podría tener lugar en la medida en que es autorizada por el Estado receptor.

La combinación de estos tres principios puede parecer contradictoria. A los países del Tercer Mundo no les interesa cambiar las normas de la soberanía negativa, sino mantener el principio de igualdad formal. Pero al mismo tiempo quieren conservar el derecho a reclamar asistencia en la esfera de la soberanía positiva.

² El texto legal más relevante que apoya esta idea es la Carta de los Derechos y Obligaciones Económicos de los Estados (CDOEE). En su artículo 14 establece que "cada Estado tiene la obligación de cooperar en la mejora del bienestar y condiciones de vida de todos los pueblos, en particular, aquellos de los países en desarrollo". El artículo 17 de la mencionada Carta señala que "cada Estado debería cooperar con los esfuerzos de los países en desarrollo... ampliando la asistencia económica a los mismos".

³ El mencionado artículo 17 de la CDOEE establece que la asistencia debería operar con "estricto respeto a la soberanía e igualdad de los Estados, y libre de cualquier condición que pudiera derogar dicha soberanía".

Por tanto, aducen a la vez ambos principios de soberanía negativa y positiva.⁴

Respecto a las obligaciones del Estado con relación a sus ciudadanos se clasifican en tres niveles: respeto, protección y cumplimiento de expectativas.⁵ El primero de ellos se refiere al respeto a la libertad de los individuos para llevar a cabo las acciones necesarias y utilizar los recursos apropiados para satisfacer sus necesidades. Es un principio pasivo que sólo requiere una política de *laissez faire*. Este aspecto es crucial en el caso del derecho al alimento. La situación del sur de Sudán, a finales de los 80, ilustra como las acciones gubernamentales destruyeron y obstruyeron la base productiva de la sociedad dinka (ver cuadro).⁶ La restricción en el movimiento de las personas, los desplazamientos forzados, las trabas al comercio, tuvieron el efecto combinado de negar a los individuos la posibilidad de desarrollar con éxito estrategias de afrontamiento en tiempos de crisis.⁷

El segundo nivel hace referencia al deber del Estado de proteger la libertad individual de acción, y usar todos los recursos disponibles contra los individuos o grupos predadores. En este caso lo más relevante es el papel del ejército, las milicias y las bandas organizadas. El caso de Sudán es nuevamente ejemplo de convoyes humanitarios de alimentos que nunca llegaron a su destino porque fueron capturados, por el ejército sudanés, milicias pro-gubernamentales, rebeldes del Ejército Sudanés de Liberación Popular o grupos de bandidos.

CUADRO 1

ALIMENTOS, CONFLICTO E INTERVENCIÓN HUMANITARIA: LA EXPERIENCIA DE SUDÁN

Durante los años 80, Sudán fue uno de los mayores receptores de ayuda humanitaria, especialmente de Estados Unidos. Gracias a ello, el Gobierno pudo mantener un régimen autoritario y librar una guerra civil en el sur del país. El hambre de 1985 originó una revuelta popular que llevó al poder a un nuevo Gobierno presidido por Sadiq el Mahdi. El período 1985-89 supuso el recrudescimiento de la lucha entre el Gobierno y las fuerzas rebeldes del Ejército Sudanés de Liberación Popular (SPLA). Ambos bandos, especialmente el gubernamental, utilizaron los alimentos como un arma, sin mostrar ninguna

*Las
obligaciones
del Estado
con relación
a sus
ciudadanos
se clasifican
en tres
niveles:
respeto,
protección y
cumplimiento
de
expectativas*

⁴ Jackson, R.H., *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

⁵ Oshaug, A., Eide, W.B., and Eide, A., "Human Rights: a Normative Basis for Food and Nutrition-relevant Policies", *Food Policy*, 19 (6), 1994.

⁶ Veáse los trabajos de African Rights, *Food and Power in Sudán*, African Rights, Londres, 1997; Keen, D., *The Benefits of Famine*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1994; Minear, L., *Humanitarianism Under Siege. A Critical Review of Operation Lifeline Sudán*, The Red Sea Press, Trenton NJ, 1991; y Van Voorhis, B., "Food as a Weapon for Peace: Operation Lifeline Sudán", *Africa Today* 3rd & 4th, Quarters, 1989.

⁷ De Waal, A., "Famine and Human Rights", *Development in Practice*, 1991, Vol. 1, N° 2.

consideración por la población civil "cautiva" en las ciudades controladas por unos o por otros. Ambos desviaron alimentos procedentes de la ayuda humanitaria hacia sus respectivos ejércitos. La razón del Gobierno para negar alimentos al sur era el temor a que dicha ayuda terminase finalmente por alimentar al SPLA. Los militares, controlando la cantidad de alimentos que llegaba al sur y en connivencia con los comerciantes árabes, subieron artificialmente los precios hasta el punto que la subsistencia de la población se hizo crítica. Los informadores extranjeros de aquellos años afirman que la política del Gobierno fue un genocidio contra la población negra del sur (en general, en el norte la gran parte de la población es blanca y musulmana, mientras que en el sur negra y cristiana o animista).

Los esfuerzos para llevar ayuda al sur fracasaron repetidas veces por la intransigencia de ambas partes. Hasta 1989, y como consecuencia del cansancio de la guerra, presiones internacionales y domésticas, no fue posible una "tregua" que permitió el lanzamiento de la Operation Lifeline Sudán (OLS), una especie de "corredor humanitario" que posibilitó la llegada de alimentos a las poblaciones necesitadas.

Sudán estaba perdiendo el apoyo financiero de Egipto, Arabia Saudí y Kuwait, como consecuencia del acercamiento gubernamental a Libia e Irán. El apoyo occidental de Holanda, Reino Unido Alemania y Canadá, también se vio reducido. Incluso el apoyo estadounidense se cortó como respuesta a la creciente influencia libia. El apoyo estadounidense, que había estado fundamentado en la estratégica situación de Sudán entre Libia y Etiopía (entonces bajo régimen marxista) y con acceso al Mar Rojo, ya no era sostenible.

La OLS fue utilizada por ambos bandos para consolidar sus posiciones y rearmarse para la guerra. Parece que en general benefició más al SPLA que disfrutó de una cierta legitimidad en las áreas bajo su control, al tiempo que estableció relaciones con las agencias humanitarias. La relajación de las políticas de Sadiq el Mahdi propició en junio de 1989 un nuevo Gobierno militar presidido por Omer el Beshir quién reintrodujo una obstinada oposición a la ayuda humanitaria internacional. El apoyo del nuevo Gobierno a la invasión iraquí de Kuwait, contribuyó a reducir más aún el apoyo occidental. Cuando en 1991 una nueva hambruna azotó el país, los Gobiernos occidentales ignoraron la crisis, "castigando" a Sudán por el apoyo a Irak en la Guerra del Golfo.

Durante los años 80, la asistencia humanitaria puso muy poca atención a los abusos de los derechos humanos y evitó la crítica pública a las políticas gubernamentales. Más tarde, la OLS supuso el principio de una especie de alianza entre el SPLA y los esfuerzos humanitarios. Los años 90 inauguraron una nueva década de asistencia humanitaria presidida por los informes sobre los abusos de los derechos humanos, sanciones económicas y aislamiento internacional. El paralelismo entre la intervención humanitaria internacional y los alineamientos políticos de Sudán es más que relevante.

Por último, el Estado tiene la obligación de cumplir las expectativas de todo individuo a disfrutar del derecho al alimento. Para ello existen dos caminos: dar las oportunidades para satisfacer las necesidades básicas a los que no las tienen, o proporcionar alimentos directamente. Esta tercera obligación, tiene un carácter de acción positiva. Sin embargo, el reconocimiento del derecho al alimento es algo bien distinto a asegurar su provisión. En muchos casos, el Estado carece de los recursos apropiados para proporcionar directamente los alimentos. Es en estas circunstancias cuando se ve forzado a recurrir a la comunidad internacional en busca de ayuda humanitaria. La pasividad del Estado con relación a sus obligaciones como proveedor de alimentos, es interpretada por la comunidad internacional como una base legítima para actuar en nombre de la población afectada fundamentada en los derechos humanos.

En este caso, existe una ligazón más visible entre los Estados receptores y la comunidad de donantes. La incapacidad del Estado de proveer alimentos le fuerza bien a pedir la ayuda de la comunidad internacional, bien a tolerar la intervención externa en contra de sus propios deseos. En estas circunstancias, la actuación de la comunidad internacional se debate en el difícil equilibrio entre el principio de no-intervención y el de acción afirmativa internacional.

Repetidas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas estipulan que la asistencia humanitaria depende de que se obtenga la aprobación o el consentimiento del Gobierno estatal.⁸ Este principio es válido no sólo para el resto de Estados, sino también para las agencias y organizaciones internacionales. El propio Programa Mundial de Alimentos, antes de actuar, necesita una declaración de emergencia y una petición oficial del Estado en cuestión.⁹

El principio de acción afirmativa está fundamentado en los derechos humanos y en el Derecho Humanitario. Por tanto, la violación de estos derechos en una parte del mundo es sufrida y sentida por todos.¹⁰ Si el Estado no cumple con sus obligaciones como proveedor de alimentos, está lesionando no sólo los derechos humanos de sus propios ciudadanos, sino de todos los del mundo. Bajo estas condiciones, la comunidad internacional, en nombre de la humanidad, está obligada y legitimada para intervenir. El trato que los Estados garantizan a sus ciudadanos ha dejado de ser una competencia exclusivamente interna, para convertirse en una legítima preocupación del resto de países.

⁸ Con relación al debate sobre el derecho de la comunidad internacional a intervenir y sus consecuencias, véase :Sarooshi, D., "Humanitarian Intervention and International Humanitarian Assistance: Law and Practice", *Wilton Park Papers*, 1994, N° 86; Prendergast, J., "Helping or Hurting? Humanitarian Intervention and Crisis Responses in the Horn", *Horn of Africa Discussions Paper Series*, 1995, N° 6; y Hopkinson, N., "Humanitarian Intervention?", *Wilton Park Papers*, 1995, p. 110.

⁹ Buchanan-Smith, M., y Davies, S., "Famine Early Warning Response: The Missing Link", *Intermediate Technology*, Londres, 1995.

¹⁰ Cf. Kant, I., *Perpetual Peace and other Essays on Politics, History and Morals*, Hackett, Indianapolis, 1983.

La dimensión política: ¿asistencia humanitaria o intervención humanitaria?

Los derechos y obligaciones que asisten a la población afectada, al Estado receptor y a la comunidad internacional son ejercidos en un marco social y político. Por ello, es preciso analizar las relaciones políticas y sociales para comprender cómo y cuando opera cada uno de esos principios, y para determinar el impacto de la intervención internacional sobre la soberanía estatal.

Las relaciones entre la población afectada y el Estado tienen en África unas características distintivas, que condicionan la política de este continente. Existe un problema político referido a cómo establecer y mantener control sobre los ciudadanos, y un problema económico relacionado con la constatación de que los Gobiernos son vistos como responsables de la provisión de crecimiento económico y/o ciertos elementos de seguridad material (artículos de bienestar como por ejemplo, alimentos). El fracaso en este empeño, propicia insatisfacción primero, revueltas después, y gradualmente mina la credibilidad y legitimidad del Gobierno. La capacidad de mantener el control, y en consecuencia gobernar efectivamente, y la de proveer alimentos están estrechamente relacionadas. Cuanto mejor sea la provisión de bienestar, mayor será la legitimidad.

En principio, la población afectada acepta cualquier ayuda. De hecho, la intervención internacional no sólo es bienvenida, sino que incluso es vista como perfecta y absolutamente legítima. Tal legitimación tiene su explicación en los lazos que unen a los individuos con el Gobierno y con el Estado, donde la confusión es patente.

La diversidad étnica de los Estados africanos, y el hecho de que a menudo los Gobiernos están ligados mayoritariamente a grupos étnicos particulares, impide ver en el Estado su fuente primera de lealtad política. Los jefes tribales y las relaciones familiares o de clan son a menudo más significativas que las anteriores. Por otro lado, el Estado es visto como el medio para la realización del interés personal de una reducida élite política. Esto produce en la población una débil identificación con el Estado.¹¹ Esto propicia y facilita la intervención extranjera, que es capaz de hacer lo que el Estado no puede o no hace. En este sentido, la comunidad internacional adquiere y gana legitimidad.

Las relaciones entre el Estado receptor y la comunidad internacional pueden producirse en un doble marco: asistencia requerida o asistencia compelida. En el primer caso, lo más probable es que se produzcan relaciones amistosas o de cooperación. El mayor punto de fricción puede producirse en la implementación de la ayuda, pero la soberanía se mantiene inalterada. La implementación de la ayuda puede ser considerada como una interferencia en la soberanía positiva, pero en realidad más bien debería ser analizada en el marco de la violación de obligaciones contractuales.

Una débil identificación con el Estado propicia y facilita la intervención extranjera, que es capaz de hacer lo que el Estado no puede o no hace

¹¹ Cf. las obras de Haynes, J., *Third World Politics*, Blackwell, Oxford, 1996; Migdal, J., *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1988; Young, C., *The African Colonial State in Comparative Perspective*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1994.

Cuando los donantes compelen al Estado a “tolerar” su intervención, es básicamente cuando la soberanía entra en peligro. Hay que considerar cuatro aspectos: las razones que llevan a un Estado a pedir, tolerar o denegar la ayuda exterior; medir el rango de la intervención extranjera; determinar el rol de la comunidad internacional en la implementación de la ayuda; y revisar las razones de los donantes más allá de las fundamentaciones retóricas o legales.

Generalmente, la ayuda extranjera tiene lugar cuando los beneficios que aporta sobrepasan los costes de su ausencia. Tanto unos como otros son sopesados por los distintos actores. Valores, preferencias políticas, percepciones, experiencias pasadas, consideraciones económicas, presiones internas e internacionales, son algunos de los factores considerados en este proceso de juicio y decisión. Tanto las decisiones que afectan a la petición, tolerancia o rechazo de la ayuda externa, como las de los donantes respecto al ofrecimiento, imposición o negación de dicha ayuda, tienen un importante carácter político.

La medida de la intervención externa debería ser determinada dentro del marco legal en el que la intervención se produce, esto es, las normas de Derecho Internacional relacionadas con el derecho al alimento. Por tanto, debería circunscribirse al hecho de asegurar la provisión de alimentos. El principio básico es la intervención en términos humanitarios, lo que significa que la ayuda es neutral y debe ir a donde se necesita.¹²

Sin embargo, el derecho al alimento incluye también la supresión de las barreras que impiden el acceso a éste. En los casos donde la obstaculización es el mayor problema, la comunidad internacional tiene que enfrentarse al asunto en su totalidad, no sólo a la cuestión alimentaria. Los esfuerzos internacionales tienen que ir dirigidos a prevenir las estrategias que impiden a la población alimentarse por sí misma, y/o a impedir las acciones predatoras de otros grupos, y promover el funcionamiento de los mercados y propiciar la paz y el respeto a los derechos humanos.

El efecto sobre la soberanía es diferente en cada uno de estos casos. Cuanto más amplia y ambiciosa sea la intervención, mayores los riesgos de erosionar la soberanía. La simple provisión de alimentos incide sobre la legitimidad del Gobierno. Las medidas dirigidas a facilitar el normal funcionamiento de los mercados, o incluso liberalización económica, afectan a la soberanía económica. Las acciones de promoción de la paz empiezan a ser una amenaza real a la noción de soberanía tal y como es percibida por el Estado receptor. La promoción de negociaciones entre el Estado y los movimientos insurgentes, proporciona a éstos últimos una categoría política cercana a la de los Estados, dotándoles de una cierta legitimidad. Cuando estos grupos persiguen intereses secesionistas, su legitimación es una seria amenaza a la integridad territorial del Estado, y con ello, a su soberanía negativa. Cuando en el marco de la asistencia humanitaria para satisfacer el

¹¹ Cf. las obras de Haynes, J., *Third World Politics*, Blackwell, Oxford, 1996; Migdal, J., *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1988; Young, C., *The African Colonial State in Comparative Perspective*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1994.

derecho al alimento, la comunidad internacional toca los derechos humanos, el Estado receptor siente que se ha abusado de su confianza, y que estas acciones sobrepasan la misión internacional, introduciéndose en una esfera que es de su única incumbencia. Incluso habiendo firmado los tratados relativos al respeto a los derechos humanos, el Estado percibe esta interferencia como intolerable. Esta situación cuestiona el derecho del Estado receptor a regir sobre sus ciudadanos dentro de sus fronteras.

Cuando la comunidad internacional canaliza ayuda hacia población que lucha contra el Gobierno, el conflicto alcanza su punto álgido. Llevar a cabo acciones en territorio extranjero contra la explícita autorización del Estado receptor es, de hecho, una violación de la soberanía negativa. El Derecho Internacional y el Derecho Humanitario sostienen principios contradictorios y mutuamente excluyentes que tienen que ser solucionados mediante negociaciones de carácter político y diplomático.

La comunidad internacional está obligada a proporcionar los alimentos requeridos, ¿pero que pasa con el control y la distribución de esos alimentos? ¿Es responsabilidad de la comunidad internacional o del Estado receptor? Esta es una de las cuestiones que ha creado amargos y enconados debates entre los donantes y los receptores, con frecuencia, agravados por la mutua desconfianza.

Hay dos aspectos que afectan directamente al concepto de soberanía. Cuando la comunidad internacional pone en práctica la ayuda a través de ONG, se sobrepasa la autoridad del Estado. De esta manera, reduce el derecho del Estado a controlar lo que pasa dentro de sus fronteras. Por otro lado, canalizar la ayuda a través de ONG es una manera para la comunidad internacional de eludir sus propias responsabilidades. La ventaja es que si la operación no tiene éxito, la respuesta de los donantes es que las políticas eran correctas, pero lo que falló fue la implementación de las mismas, es decir, las ONG. Este desentendimiento de los resultados es totalmente cuestionable, legal y políticamente, ya que implica legitimidad para actuar pero sin responsabilidad. Al eludir dicha responsabilidad, la comunidad internacional pierde la legitimidad que tenía para intervenir en nombre de la población afectada y para fundamentarse en los derechos humanos y el Derecho Humanitario.

Además de los fundamentos legal y humanitario, existen otras razones internacionales para intervenir. Primero, sus preferencias políticas. Los Estados dirigidos por Gobiernos afines son más proclives a recibir este tipo de ayuda y tienen más capacidad para negociar cómo se produce. Por el contrario, los Estados bajo Gobiernos no deseados tienen más posibilidades de ser presionados por los donantes para tolerar su intervención, simplemente son ignorados o sus peticiones sufren importantes demoras. En segundo lugar están las consideraciones estratégicas. La posición geográfica de un país determina, en parte, el valor que los donantes atribuyen a dicho Estado. Por último, la intervención de los donantes es a menudo también el resultado de poderosos *lobbies* internos apoyados por campañas de prensa organizadas. Los desastres y el sufrimiento parecen no existir hasta que son convenientemente publicitados. El grado de atención puesto por los medios de comunicación a una situación particular es hasta cierto punto responsable de la adecuada y pronta respuesta de la comunidad internacional. Cuarto,

consideraciones económicas. Las crisis alimentarias y sus consecuencias de creciente destitución y/o hambre, son malas noticias para la comunidad económica. La recuperación de este tipo de situaciones y la reconstrucción lleva su tiempo, y además es costosa. Cuando la comunidad internacional tiene intereses económicos o financieros en el Estado afectado, la rápida salida de la crisis es en interés del propio donante.

Para clarificar el impacto de la intervención extranjera sobre la soberanía es útil diferenciar entre asistencia humanitaria e intervención humanitaria. Los fundamentos de la asistencia humanitaria radican en bases jurídicas y humanitarias y en los principios de imparcialidad, solidaridad y neutralidad. Su objetivo es la persona que sufre hambre, el individuo. El derecho reclamado es el derecho a estar libre del hambre, lo que significa algo próximo a la satisfacción de los requerimientos mínimos de supervivencia. El resultado es la provisión de alimentos, que habitualmente es llevado a cabo con el consentimiento del Estado, y por tanto, ejercitado de una forma no coercitiva. La asistencia humanitaria ni erosiona ni refuerza la soberanía del Estado receptor.

Los fundamentos de la intervención humanitaria, aunque invocan los derechos humanos, están muy próximos a consideraciones de índole política y estratégica. Su objetivo no son las personas que sufren hambre, sino el hambre en sí misma. El derecho reclamado es el derecho a una alimentación adecuada, lo que implica mucho más que el derecho a no morir de hambre. Las acciones van más allá de la simple provisión de alimentos, e incluyen esfuerzos dirigidos a desmontar las estrategias que impiden a la gente alimentarse por sí misma, y a prevenir las acciones predatorias de otros grupos. Las implicaciones políticas de la intervención humanitaria tienen un visible impacto sobre la soberanía estatal, siendo susceptibles de erosionarla.

Reflexiones finales

Aunque el Derecho Internacional es una prometedora perspectiva para analizar las relaciones entre la soberanía estatal y la intervención extranjera, no es suficientemente fuerte. Su primera debilidad radica en que se ha puesto más énfasis en asegurar los derechos de la comunidad internacional para intervenir, que en los derechos de la población afectada para recibir asistencia. En segundo lugar está la falta de exigibilidad, lo que deja la implementación del Derecho Internacional en manos de los Estados. Por último, está la dispersión de sus normas y la falta de consistencia entre las mismas. Los principios que rigen la asistencia humanitaria para satisfacer el derecho al alimento afirman algo, y al mismo tiempo, lo contrario. El resultado es que las situaciones tienen que ser examinadas una por una, y ante la falta de tribunales reconocidos, las decisiones más que jurídicas son políticas. Ello facilita que las intervenciones extranjeras estén más próximas a decisiones políticas y estratégicas que a consideraciones humanitarias.

La cuestión de si la asistencia humanitaria es más apropiada que la intervención humanitaria en los asuntos del derecho al alimento, depende fundamentalmente de los objetivos y de la visión que se tenga sobre los conceptos de hambre y hambrunas. La asistencia humanitaria proporciona ayuda de emergencia, no ata-

*Los
fundamentos
de la
intervención
humanitaria,
aunque
invocan los
derechos
humanos,
están muy
próximos a
considera-
ciones de
índole
política y
estratégica*

ca las raíces del problema alimentario. Es percibida a corto plazo e ignora cómo se genera el proceso de las hambrunas. Una perspectiva a largo plazo que contemple las causas del problema alimentario, como que las hambrunas no son el resultado de un desastre natural, sino la consecuencia de un proceso gradual de destitución agravado por decisiones políticas y económicas, podría ser una estrategia mucho más útil. Cuando el objetivo no es salvar vidas, sino preservar los sistemas de sustento, la intervención humanitaria es más apropiada y con más posibilidades de facilitar la transición de la ayuda de emergencia al desarrollo.

Aunque la diferencia entre ambos conceptos es clara en la teoría, en la práctica se difumina. Hacer compatible la soberanía estatal, la asistencia humanitaria y la intervención humanitaria requiere grandes dosis de creatividad y diplomacia. Se trata de que las acciones humanitarias no menoscaben la autoridad fundamental del Estado receptor. El Derecho Internacional puede proporcionar el marco desde el que actuar, pero la responsabilidad recae en el uso que hagan de éste los Estados. Esto significa no invocar tanto la soberanía para bloquear las acciones humanitarias, como los derechos humanos para interferir en un Estado extranjero o para acosar o sancionar a un Gobierno no deseado.

FELIPE GÓMEZ ISA

Niños soldados: avances en la protección internacional

La creciente participación de niños y niñas como soldados en los conflictos armados contemporáneos ha obligado a la comunidad internacional a prestar una atención preferente a este fenómeno. Graça Machel, experta del Secretario General de la ONU para abordar esta cuestión, ha calculado que más de 300.000 menores de edad participan activamente en diferentes conflictos armados, con consecuencias físicas y psicológicas que, a veces, pueden llegar a ser irreversibles.¹ Aunque la mayoría de los niños soldados tienen entre 15 y 18 años, una parte significativa del reclutamiento comienza a partir de los diez años (e incluso entre menores de esa edad). La protección que ofrecen el Derecho Internacional Humanitario y la Convención sobre los Derechos del Niño para luchar contra esta situación es insuficiente.² Por eso, desde principios de los años noventa se reclamó insistentemente una elevación de los estándares de protección, que finalmente tuvo lugar con la aprobación, por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, del Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño, mediante la resolución 54/263 de 25 de mayo de 2000.

¹ Informe de la experta del Secretario General, Sra. Graça Machel, presentado en virtud de la resolución 48/157. Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños, A/51/306, 26 de agosto de 1996.

² Un análisis en profundidad de dicha protección figura en Felipe Gómez Isa, "La participación de los niños en los conflictos armados. El Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño", *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, N° 10, 2000, pp. 33 y ss. Al respecto ver también Felipe Gómez Isa, "Los niños en los conflictos armados", en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 69, 1999/2000, y Ángela Sobrino, "Niños soldados: fuera de tiempo, fuera de lugar", en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 70, 2000.

Felipe Gómez Isa es profesor de Derecho Internacional Público e investigador del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto

El Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados supone, a pesar de todas las deficiencias y limitaciones que presenta, un notable avance en relación con las normas existentes hasta el momento, en especial con respecto al artículo 38 de la Convención.³ Para el representante especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre las repercusiones de los conflictos armados en los niños, el Protocolo representa “una importante victoria para los niños”,⁴ aunque algunos aspectos no le satisfacen completamente.

La edad mínima de participación en los conflictos armados

Ésta fue la cuestión más controvertida del proyecto. Su objetivo básico era elevar la edad mínima de participación en un conflicto armado hasta los 18 años, para evitar de ese modo que menores de esa edad puedan verse involucrados en las hostilidades. El argumento sobre el que descansa este intento de elevar la edad mínima es el “interés superior del niño”, uno de los principios fundamentales recogidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, un grupo relativamente importante de países no aceptaba de buen grado la elevación de la edad mínima hasta los 18 años —países entre los que destacan Estados Unidos, Cuba, Kuwait o Pakistán—.⁵ Es significativa la postura de Estados Unidos que, erigiéndose en portavoz de estos países, señaló que “es lamentable que muchas delegaciones sólo acepten la edad de 18 años, enfoque éste desafortunado de todo o nada”. Para esta delegación, “en el Protocolo no se aborda la triste realidad de que no se respetan las normas de los tratados vigentes en los que se prohíbe la utilización de los niños de 15 años y que, en esas circunstancias, no es probable que por el hecho de establecer límites más altos se respeten más las normas internacionales”.⁶

Finalmente, en este punto se ha logrado un equilibrio bastante aceptable desde el punto de vista de los derechos de los niños, aunque sigue existiendo algún

³ Esta opinión es compartida prácticamente por todas las personas y organizaciones que han venido prestando atención a las negociaciones y discusiones tendentes a la adopción del Protocolo Facultativo. Ver en este sentido “Secretary-General welcomes agreement on Draft Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child”, Press Release SG/SM, 7283, 21 de enero de 2000; A. Shepard, “Child Soldiers: Is the Optional Protocol evidence of an emerging straight-18 consensus?”, *The International Journal of Children's Rights*, Vol. 8, 2000, p. 62.

⁴ Informe adicional presentado por el representante especial del Secretario General sobre las repercusiones de los conflictos armados en los niños, Sr. Olara Otunú, de conformidad con la resolución 53/128 de la Asamblea General, E/CN.4/2000/71, de 9 de febrero de 2000, p. 6.

⁵ Ver al respecto *Informe sobre el tercer período de sesiones...*, E/CN.4/1997/96, op. cit., p. 12.

⁶ Informe sobre el cuarto período de sesiones del Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, E/CN.4/1998/102, 23 de marzo de 1998, p. 18.

aspecto manifiestamente mejorable. El artículo 1 del Protocolo Facultativo establece que “los Estados Parte adoptarán todas las medidas posibles para que ningún miembro de sus Fuerzas Armadas menor de 18 años participe directamente en hostilidades”.

Se eleva claramente la edad mínima de participación, desde los 15 años que figuran en los Protocolos Adicionales a las Convenciones de Ginebra y en la Convención sobre los Derechos del Niño hasta los 18 años, lo que ha sido acogido favorablemente por diferentes Estados y organizaciones.⁷ Sin embargo, no se puede perder de vista que esta obligación no es absoluta, sino que sólo conmina a los Estados a adoptar “todas las medidas posibles”. Por tanto, es una disposición que deja las manos libres a los Estados para, en casos excepcionales, poder utilizar a menores de 18 años en combate. Es muy elocuente al respecto la opinión de Estados Unidos, para quien el Protocolo ha abordado de manera “realista” dicha cuestión. Estados Unidos se ha comprometido a adoptar todas las medidas posibles para garantizar el cumplimiento del artículo 1 del Protocolo, aunque subraya que éste reconoce que, “en casos excepcionales, puede no ser posible para un superior retirar o apartar a un menor para que no tome parte directamente en las hostilidades”.

La calificación de la participación en las hostilidades

Otro de los caballos de batalla en la negociación fue la cuestión de qué tipo de participación de los niños en los conflictos armados hay que tratar de evitar antes de los 18 años: la participación directa o todo tipo de participación. La postura defendida por una amplia mayoría de países, el Comité de los Derechos del Niño y las organizaciones no gubernamentales se inclinaba por prohibir todo tipo de participación. En cambio, ciertas delegaciones se mostraron favorables a permitir participaciones indirectas (de cocineros, apoyo logístico, informadores...). El argumento que utilizaban quienes pretendían una prohibición amplia es que “por experiencia práctica, es muy difícil separar estas dos formas de participación. Además, lo que inicialmente puede exigir una participación sólo indirecta, más tarde puede convertirse, intencionalmente o por necesidad, en participación directa”.⁸

En este punto las posiciones se han mantenido bastante alejadas, con países como Nigeria, Irak, Estados Unidos, Cuba, Gran Bretaña, Pakistán, China o Japón, totalmente opuestos a que se prohiba la participación indirecta en las hostilidades de menores de 18 años.⁹ No se ha podido avanzar excesivamente durante el sexto período de sesiones del Grupo de Trabajo y en el texto final del Protocolo no se recoge la prohibición de las participaciones indirectas, tal y como querían la mayor parte de las delegaciones gubernamentales y la práctica totalidad de las ONG y agencias de Naciones Unidas. El artículo 1 del Protocolo se refiere a que los

*Se eleva la
edad mínima
de
participación
hasta los 18
años. Sin
embargo, esta
obligación no
es absoluta,
sino que sólo
conmina a los
Estados a
adoptar
“todas las
medidas
posibles”*

⁷ Ver al respecto las opiniones de Suiza, Unicef, el CICR o la Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, en *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, op. cit., pp. 19 y ss.

⁸ *Informe sobre su segundo período de sesiones...*, op. cit., p. 5.

⁹ *Informe sobre el tercer período de sesiones...*, op. cit., p. 12.

Estados Parte tienen que adoptar todas las medidas posibles para que ningún miembro de sus Fuerzas Armadas menor de 18 años “participe directamente en hostilidades”. Éste es otro de los aspectos del Protocolo que resulta bastante criticable, dado que permite una participación indirecta.

La cuestión del reclutamiento forzoso y voluntario

Otro serio obstáculo durante las negociaciones fue la posibilidad de reclutamiento en las Fuerzas Armadas por debajo de los 18 años. Respecto al reclutamiento forzoso, prácticamente existía acuerdo en torno al establecimiento de los 18 años como edad mínima, tal y como establece la mayor parte de las legislaciones internas de los Estados. En este sentido, el artículo 2 del Protocolo estipula que “los Estados Parte velarán por que no se reclute obligatoriamente en sus Fuerzas Armadas a ningún menor de 18 años”.

Sin embargo, varios países defendían la posibilidad de que los jóvenes se alistaran voluntariamente antes de los 18 años, porque ello puede suponer una importante formación para su futuro profesional. Algunas delegaciones mencionaron “las dificultades económicas de sus países” y afirmaron que, a veces, “el ejército es la única forma de mitigar la alta tasa de desempleo de los jóvenes”. Asimismo se hizo hincapié en que “el reclutamiento no tiene por consecuencia, necesariamente, la participación en las hostilidades”.¹⁰ Sin embargo, muchas de las delegaciones presentes en el Grupo de Trabajo se opusieron firmemente al “reclutamiento voluntario de niños menores de 18 años (...)”. Se sostuvo que el carácter voluntario “solía ponerse en tela de juicio...” dado que, en la mayor parte de las ocasiones, “los niños soldado no tienen libertad de opción. En la práctica, con frecuencia no tienen otra alternativa que tomar parte en los conflictos”.¹¹ Esta opinión la compartía el Comité de los Derechos del Niño, para quien los menores de 18 años nunca deberían ser alistados en las Fuerzas Armadas “ni siquiera voluntariamente”.¹²

Durante el sexto período de sesiones del Grupo de Trabajo las delegaciones gubernamentales volvieron a reiterar sus posiciones.¹³ Una gran mayoría defendía como edad límite para el reclutamiento voluntario los 18 años (entre ellas Bélgica, la República Checa, Etiopía, Finlandia, Vaticano, Latvia, Malasia, Noruega, Portugal, Eslovenia, Sudáfrica, Sri Lanka, Suecia o Uruguay). Los 17 años como edad

¹⁰ *Informe sobre su segundo período de sesiones del Grupo de Trabajo...*, E/CN.4/1996/102..., *op. cit.*, p. 5. Es interesante destacar en este sentido la opinión de uno de los Estados más favorables a permitir el reclutamiento voluntario antes de los 18 años, concretamente Pakistán, para el cual “los jóvenes de 16 años ingresan voluntariamente en las fuerzas armadas a causa de la estabilidad laboral y de las oportunidades de capacitación y enseñanza”, en *Informe sobre el cuarto período de sesiones...*, E/CN.4/1998/102..., *op. cit.*, p. 8.

¹¹ *Informe sobre su segundo período de sesiones...*, *op. cit.*, p. 5.

¹² *Informe sobre su segundo período de sesiones...*, *op. cit.*, p. 7.

¹³ Todos estos datos figuran en “Update 4”, *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*, Ginebra, 13 de enero de 2000.

límite eran defendidos por países que, en sus legislaciones, permiten el alistamiento voluntario a partir de esa edad, como Australia, Brasil, Cuba, Egipto, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda o la República de Corea. Finalmente, un pequeño grupo de países formado por India, Singapur y Gran Bretaña seguían prefiriendo los 16 años. En este punto, y vista la dificultad para alcanzar un consenso, Estados Unidos —que también permite el alistamiento voluntario a partir de los 17 años— propuso una cláusula *opt-in* para tratar de salvar la situación. En virtud de ella, cuando un Estado ratifique el Protocolo que recomienda la elevación de la edad mínima para el reclutamiento voluntario por encima de los 15 años establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, deberá depositar una declaración vinculante en la que señale la edad mínima a partir de la cual permite el alistamiento voluntario y las medidas de salvaguarda que ha adoptado para cerciorarse de que el reclutamiento es genuinamente voluntario. Esta solución es la que figura finalmente en el artículo 3 del Protocolo, en cuyo párrafo 1 se establece, como cuestión de principio, que hay que tratar de elevar la edad mínima de reclutamiento voluntario, sobre todo teniendo en cuenta que, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, los menores de 18 años tienen derecho a una protección especial. Este párrafo establece que “los Estados Parte elevarán la edad mínima para el reclutamiento voluntario de personas en sus Fuerzas Armadas nacionales por encima de la fijada en el párrafo 3 del artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño, teniendo en cuenta los principios formulados en dicho artículo, y reconociendo que en virtud de esa Convención los menores de 18 años tienen derecho a una protección especial”.

Es el párrafo 2 el que incorpora la cláusula *opt-in*, mientras que en el párrafo 3 se establecen las medidas que los Estados tienen que adoptar para que no qupa ninguna duda respecto de la voluntariedad del reclutamiento. Estos dos párrafos dicen, respectivamente:

2. Cada Estado Parte depositará, al ratificar el presente Protocolo o adherirse a él, una declaración vinculante en la que se establezca la edad mínima en que permitirá el reclutamiento voluntario en sus Fuerzas Armadas nacionales y se ofrezca una descripción de las salvaguardas que haya adoptado para asegurarse de que no se realiza ese reclutamiento por la fuerza o por coacción.
3. Los Estados Parte que permitan el reclutamiento voluntario en sus Fuerzas Armadas nacionales de menores de 18 años establecerán medidas de salvaguarda que garanticen, como mínimo, que:
 - a) Ese reclutamiento es auténticamente voluntario.
 - b) Ese reclutamiento se realiza con el consentimiento informado de los padres o de las personas que tengan su custodia legal.
 - c) Esos menores están plenamente informados de los deberes que supone ese servicio militar.
 - d) Presentan pruebas fiables de su edad antes de ser aceptados en el servicio militar nacional.

Afrontar la participación de los niños en los grupos armados de oposición es una cuestión tremendamente sensible y delicada por las connotaciones políticas que tiene dentro de cada Estado

Estas disposiciones, fruto del consenso y el equilibrio necesario en un texto de estas características, no dejaron satisfechas a muchas delegaciones, que eran de la opinión de que establecer una edad mínima de 18 años hubiera sido "la mejor forma de evitar la posible participación de niños en las hostilidades y de que no se les considere objetivos militares legítimos de ataque".¹⁴

La participación de los niños en los grupos armados no gubernamentales

En los últimos años¹⁵ los conflictos armados tienen mayoritariamente carácter interno; son conflictos en los que se enfrentan por una parte el Estado y, por otra, grupos rebeldes. Esto ha hecho que la participación de los niños se produzca no sólo en las fuerzas armadas regulares sino también en los grupos armados no gubernamentales. Afrontar la participación de los niños en los grupos armados de oposición es una cuestión tremendamente sensible y delicada por las connotaciones políticas que tiene dentro de cada Estado. La mayor parte de las delegaciones del Grupo de Trabajo era de la opinión de que el Protocolo también debería prohibir que cualquier grupo armado utilizase a niños como soldados, incurriendo por lo tanto los Estados en la "obligación de tomar las medidas posibles para que los grupos armados que se hallen en su territorio efectivamente cumplan lo dispuesto en el Protocolo".¹⁶ En cambio, otras delegaciones prefirieron referirse sólo a la responsabilidad de los Estados como únicos sujetos de Derecho Internacional. Se sostuvo que los Estados "no estarían en condiciones de garantizar que los grupos armados no gubernamentales observasen el Protocolo, y que la mención de esos grupos en el Protocolo les podía conferir condición jurídica y ambiciones internacionales".¹⁷

Tras superar las reticencias de algunos Estados a mencionar explícitamente a los grupos armados no gubernamentales en un tratado internacional,¹⁸ el artículo 4 aborda esta cuestión. En virtud del mismo:

1. Los grupos armados distintos de las Fuerzas Armadas de un Estado no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años.

¹⁴ *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, op. cit., p. 15.

¹⁵ Mariano Aguirre, "Treinta guerras y ningún lugar donde huir", en *Guerras en el Sistema Mundial. Anuario CIP 1999*, CIP/Icaria, pp. 5-18.

¹⁶ *Informe sobre su segundo período de sesiones...*, op. cit., p. 6.

¹⁷ *Informe sobre su segundo período de sesiones...*, op. cit., p. 6.

¹⁸ Las reticencias de estos países sólo pudieron ser vencidas tras lograr el compromiso de incluir en el párrafo 3 de este artículo 4 del Protocolo una salvaguarda sobre la condición jurídica de los grupos armados de oposición. Como señala este párrafo 3, "la aplicación del presente artículo no afectará a la situación jurídica de ninguna de las partes en un conflicto armado".

2. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y castigar esas prácticas.
3. La aplicación del presente artículo no afectará a la situación jurídica de ninguna de las partes en un conflicto armado.

En este artículo 4 se establece un régimen mucho más severo en cuanto al reclutamiento y la participación de los niños en los grupos armados no gubernamentales que el relativo a las Fuerzas Armadas de los Estados. La prohibición de reclutar y utilizar menores de 18 años en combate es absoluta, incluyendo además todo tipo de participación, tanto la directa como la indirecta. Por otro lado, prohíbe todo tipo de reclutamiento antes de los 18 años, tanto forzoso como voluntario. Este doble rasero para las Fuerzas Armadas y los grupos armados de oposición ha sido criticado desde diversas instancias:¹⁹ el Comité Internacional de la Cruz Roja, aunque se muestra satisfecho con la voluntad de los Estados de regular el comportamiento de los actores no estatales, señala que es probable que estos últimos “no se sientan vinculados por una norma diferente a la impuesta a los Estados”.²⁰ Además, en su opinión, esta disposición impone a los Estados una obligación de carácter moral más que de carácter auténticamente jurídico, dado que “la capacidad de un Gobierno de aplicar su Derecho interno es a menudo muy limitada en situaciones de conflicto armado no internacional”,²¹ en particular aquellas normas que van dirigidas hacia grupos armados que están totalmente al margen del control estatal. La existencia de este doble *estandar* va a condicionar la aplicación de la disposición a los grupos armados de oposición, que difícilmente se van a sentir vinculados por una norma que les impone un régimen de reclutamiento y participación de menores mucho más estricto que el establecido para las Fuerzas Armadas gubernamentales.

Aplicación del Protocolo Facultativo

Para aplicar las disposiciones del Protocolo son necesarias medidas de carácter nacional e internacional, dada la magnitud y complejidad del fenómeno de los niños soldado. Estas medidas aparecen recogidas en los artículos 6 y 7 del texto del Protocolo (este último se encarga de las medidas en la esfera internacional). En el ámbito interno, el artículo 6.1 dispone que “cada Estado Parte adoptará todas las medidas legales, administrativas y de otra índole necesarias para

¹⁹ Amnistía Internacional, *Child-Soldiers: Governments agree to ban use of child combatants but treaty fails to prohibit all recruitment of under-18's*, *op. cit.*, p. 1. Ver, asimismo, las críticas efectuadas en este sentido por Unicef o por la Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, en *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, *op. cit.*, pp. 21 y ss.

²⁰ “Droits de l’Enfant. Commission des Droits de l’Homme. Intervention du Comité International de la Croix-Rouge”, 56ème session, Ginebra, 6 de abril de 2000, p. 1.

²¹ *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, *op. cit.*, p. 22.

garantizar la aplicación efectiva y la vigilancia del cumplimiento efectivo de las disposiciones del presente Protocolo dentro de su jurisdicción”.

Una de las medidas a las que se comprometen los Estados Parte es a “difundir y promover” por todos los medios adecuados los principios y los principales contenidos del Protocolo, tal y como señala su artículo 6.2. En este sentido, una de las herramientas más útiles es la difusión e información a la opinión pública sobre todo lo relativo a dicha participación.²² Otra medida importante a la que se comprometen los Estados Parte, en virtud del artículo 6.3 del texto, es a adoptar “todas las medidas posibles para que las personas que estén bajo su jurisdicción y hayan sido reclutadas o utilizadas en hostilidades en contradicción con el presente Protocolo sean desmovilizadas”. Siempre que sea necesario, los Estados prestarán a los niños desmovilizados “toda la asistencia conveniente para su recuperación física y psicológica y su reintegración social”. Ahora bien, en esta tarea de desmovilización, rehabilitación y reintegración de los niños soldados, hay que tener en cuenta que la mayoría de los países en los que se asiste a este fenómeno están en situaciones socioeconómicas muy comprometidas que convierten en muy difíciles todos los esfuerzos al respecto. Por ello el artículo 7 del Protocolo hace un llamamiento a la cooperación internacional. Según lo dispuesto en el artículo 7.1, “los Estados Parte cooperarán en la aplicación del presente Protocolo, en particular en la prevención de cualquier actividad contraria al mismo y la rehabilitación y reintegración social de las personas que sean víctimas de actos contrarios al presente Protocolo, entre otras cosas mediante la asistencia técnica y la asistencia financiera...”.

Para concretar la asistencia que deben prestar los Estados para hacer frente a las necesidades que emanan del Protocolo, además de utilizar los programas de cooperación de todo tipo ya existentes, el artículo 7.2 prevé la creación de un “fondo voluntario establecido de conformidad con las normas de la Asamblea General”. Esta norma ha sido considerada como una disposición de especial trascendencia para el proceso de desmovilización, rehabilitación y reintegración social de los niños que participan en los conflictos armados en países como Colombia,²³ países que, de no recibir ayuda técnica y financiera, verán en serias dificultades dicho proceso. La comunidad internacional en su conjunto y, en particular, aquellos países que están en condiciones de hacerlo, deben asumir la responsabilidad que les corresponde en la tarea de tratar de poner fin a la utilización de los niños como soldados.

Mecanismos de supervisión

Para la supervisión y control del cumplimiento de las disposiciones del Protocolo por parte de los Estados, se va a utilizar el mecanismo ya existente para el control de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño: el Comité de los Derechos del Niño, que recibe los informes de los Estados Parte sobre los progre-

²² A. Shepard, “Child Soldiers: Is the Optional Protocol evidence of an emerging *straight-18* consensus?”, *op. cit.*, p. 63.

²³ *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, *op. cit.*, p. 21.

sos y las dificultades que se están encontrando en la aplicación de las diferentes disposiciones de la Convención.²⁴ Como señala el artículo 8 del Protocolo, “a más tardar dos años después de la entrada en vigor del Protocolo respecto de un Estado Parte, éste presentará al Comité de los Derechos del Niño un informe que contenga una exposición general de las medidas que haya adoptado para dar cumplimiento a las disposiciones del Protocolo, incluidas las medidas adoptadas con objeto de aplicar las disposiciones relativas a la participación y el reclutamiento”.

Una vez que los Estados Parte en el Protocolo han presentado este informe general, “cada Estado Parte incluirá, en los informes que presenta al Comité de los Derechos del Niño de conformidad con el artículo 44 de la Convención, la información adicional de que disponga sobre la aplicación del Protocolo...” (artículo 8.2). Asimismo, el inciso final de este artículo dispone que “otros Estados Parte en el Protocolo presentarán un informe cada cinco años”. Esta norma prevé la posibilidad de que un Estado que no es parte en la Convención sobre los Derechos del Niño pueda ratificar el Protocolo Facultativo. En este caso, perfectamente posible, ese Estado —que no está obligado a presentar informes periódicos al Comité de los Derechos del Niño— tendría que presentar informes al Comité cada cinco años sobre la aplicación del Protocolo.

Firma y ratificación

La firma y ratificación de un determinado tratado internacional suele ser un aspecto que no se presta a mucha discusión por su carácter procedimental. En cambio, en este Protocolo fue necesario discutir y llegar a un compromiso al respecto. El debate se produjo tras la propuesta estadounidense de que el Protocolo Facultativo estuviera abierto a la firma y ratificación por parte de “cualquier Estado”, aunque no fuera Parte en la Convención sobre los Derechos del Niño²⁵ (lo que ocurre en el caso de Estados Unidos). A juicio de su delegación, esta propuesta no presentaba a ningún impedimento de tipo jurídico. Sin embargo, suscitó serias dudas y reticencias en algunos Estados,²⁶ lo que motivó que la presidenta del Grupo de Trabajo solicitase un dictamen al asesor jurídico de Naciones Unidas. Como ella señaló, según las conclusiones del dictamen solicitado, “la preparación de un instrumento que quedara abierto a la adhesión de todos los Estados no sería incompatible con el mandato del Grupo de Trabajo”.²⁷ Finalmente, en aras del consenso, aquellas delegaciones que se habían mostrado más reticentes ante la propuesta estadounidense aceptaron su inclusión en el texto. Así, el artículo 9.1 señala que “el presente

²⁴ Ver los artículos 43, 44 y 45 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

²⁵ Esta propuesta figura en el proyecto de Protocolo Facultativo presentado por Estados Unidos al inicio del sexto período de sesiones del Grupo de Trabajo. Este texto se puede consultar en el documento E/CN.4/2000/WG.13/2/Add.1.

²⁶ Ver al respecto las opiniones expresadas por las delegaciones de Francia o Suecia, en *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

²⁷ *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, *op. cit.*, p. 18.

Protocolo estará abierto a la firma de todo Estado que sea Parte en la Convención o la haya firmado”. Asimismo, el Protocolo “está sujeto a la ratificación y abierto a la adhesión de todos los Estados” (artículo 9.2). Ahora bien, a pesar de haber aceptado esta disposición, tanto Francia como Suecia o Bélgica manifestaron que esta excepción “no debe tomarse como precedente para ningún otro instrumento internacional, teniendo en cuenta el contexto tan específico de las actuales negociaciones”.²⁸ Esta concesión dio sus frutos, ya que el propio ex presidente estadounidense Bill Clinton fue uno de los primeros en firmar el Protocolo, el 5 de julio de 2000 en Nueva York.²⁹ Este hecho fue acogido favorablemente en la mayor parte de las instancias que trabajan contra la participación de los niños en los conflictos.³⁰ La propia Human Rights Watch, muy crítica con la posición de Estados Unidos durante el proceso de elaboración del Protocolo y con su política de reclutamiento en las Fuerzas Armadas, felicitó al Gobierno de Clinton por la firma, aunque también urgió al Senado estadounidense a ratificar el Protocolo lo antes posible.³¹

Reflexiones finales

Este Protocolo supone, a pesar de todas sus limitaciones y deficiencias, un progreso nada desdeñable, sobre todo comparado con la protección que brinda a los niños soldado la Convención sobre los Derechos del Niño. De todas formas, tampoco se puede caer en el optimismo y echar las campanas al vuelo, porque los progresos normativos por sí solos no conseguirán acabar con una práctica tan extendida como la utilización de los niños en la guerra. Una vez más, la toma de conciencia por parte de la opinión pública mundial sobre este fenómeno puede ser la piedra de toque que ayude a avanzar por el camino ya emprendido.

A su vez, la presión política tanto a nivel interno como internacional seguirá siendo esencial si se quiere evitar la participación de los niños en los conflictos. En la esfera interna hay que presionar para que los Gobiernos y los grupos armados de oposición cumplan con los compromisos que han asumido. A nivel internacional, hay que seguir profundizando y ampliando las medidas de protección y la ratificación de las ya existentes; en concreto, la firma y la ratificación del Protocolo Facultativo debe convertirse en un objetivo esencial. Queda un largo camino en la lucha contra la utilización de niños soldado y la adopción de este Protocolo sólo es un pequeño paso en el largo camino de poner fin a una práctica que supone uno de los atentados más flagrantes contra los derechos de los más pequeños.

²⁸ *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, *op. cit.*, pp. 19, 20 y 24.

²⁹ De hecho, sólo siete países firmaron el Protocolo antes que el Gobierno de Clinton: Argentina, Camboya, Canadá, Mónaco, Noruega, San Marino y Suecia.

³⁰ Para Ann Shepard, la firma por parte de Estados Unidos supone un gran paso adelante, ya que puede servir como ejemplo para un gran número de países, en A. Shepard, “Child Soldiers: Is the Optional Protocol evidence of an emerging *straight-18* consensus?”, *op. cit.*, p. 63.

³¹ Human Rights Watch, “Clinton Hailed for signing Ban on Child Combatants”, Nueva York, 5 de julio de 2000.

Crónica de no-proliferación

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

135

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Crónica de no-proliferación y desarme nuclear

El 1 de mayo de 2001 George W. Bush confirmaba que Estados Unidos desplegaría el escudo antimisiles con el objetivo de “proteger a la Nación de los ataques de países enemigos”. El anuncio marca el inicio de una nueva era en materia de la lucha contra la proliferación de misiles balísticos susceptibles de portar carga nuclear, química o biológica. El Sistema de Defensa Contra Misiles (ahora llamado MDS y no NMD, tras la decisión del Gobierno de Bush de eliminar la palabra “Nacional”) se basa en que la proliferación de misiles balísticos no puede prevenirse por medio de medidas políticas, y que las defensas contra misiles pueden ser efectivas al 100%. Sin embargo, y pese a que los aliados europeos parecen resignados ante lo que consideran un hecho, muchos señalan que el MDS supondrá una vuelta a la Guerra Fría y, lejos de acabar con la proliferación de misiles balísticos, dará nuevas razones a los “Estados irresponsables” para incrementarse y reforzar sus defensas anti-misiles.

La declaración de Bush a favor del despliegue del Sistema de Defensa Contra Misiles (MDS) ha coincidido, paradójicamente, con la suspensión por parte de Washington de todas las relaciones militares con Pekín como consecuencia del conflicto del avión espía. Es precisamente en China dónde el MDS ha despertado mayor alarma. Pekín percibe en estos momentos a Washington como su principal competidor estratégico, debido no sólo al MDS, sino también a causa de la venta de armamento estadounidense a Taiwán. El Gobierno chino es además consciente de que el despliegue misilístico previsto por el MDS dejará sin ninguna utilidad las 400 cabezas nucleares de las que dispone Pekín obligándola, inevitablemente, a la modernización de su arsenal nuclear. Ello tendría también consecuencias para otros Estados de la región como India, Pakistán y Corea del Norte, uno de los “países enemigos” de Estados Unidos, según el nuevo Gobierno estadounidense.

Unas de las críticas generalizadas a la política exterior de Bush ha sido el no haber sabido (o querido) dar continuidad a los compromisos alcanzados en octubre de 2000 entre Madaleine Albright y Kim Jong Il con respecto al fin de las pruebas

Vicente Garrido Rebolledo es profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad rey Juan Carlos de Madrid, miembro del Programa de No Proliferación del PRIF (Francfort) e investigador del CIP

norcoreanas de misiles de largo alcance y a la obtención de garantías por parte de Pyongyang acerca de la no producción de armas nucleares. El 7 de marzo de 2001 el Gobierno republicano anunció la congelación de las negociaciones sobre el programa nuclear norcoreano, emprendidas por Clinton en 1994 y ello, sin apenas consultar previamente con Corea del Sur ni Japón. La razón, según palabras del secretario de estado estadounidense, Colin Powell, no era otra que “la imposibilidad de constatar si Pyongyang cumplía sus obligaciones internacionales”. Sin embargo, detrás de dicha declaración se esconde un motivo inconfesable de la nueva política exterior estadounidense, y es que la prohibición de fabricar misiles balísticos y eliminar los ya existentes por parte de Pyongyang (a cambio del compromiso occidental de ayudar al desarrollo de su carrera espacial) acabaría con una de las justificaciones, de cara a los aliados y, sobre todo, hacia Rusia, del despliegue del MDS. Sin amenaza no existe razón para desarrollar el Sistema de Defensa Contra Misiles estadounidense. Corea del Norte, junto con Irak e Irán, es una pieza clave en el diseño de la arquitectura de defensa del futuro *escudo antimisiles*.¹ A medio plazo, la opción más viable desde el punto de vista técnico consiste en instalar una serie de enormes radares de interceptación de lanzamiento de misiles con base en tierra. Desde Alaska se controlaría a Corea del Norte, y desde Maine, a Irán e Irak.

China, además, ha logrado convencer a Rusia de la necesidad de negociar un pacto defensivo que contrarreste la influencia de Estados Unidos en la esfera internacional como consecuencia del despliegue del MDS. Las negociaciones acerca de dicho pacto bilateral (el primero de ese tipo desde el fin de la Guerra Fría) comenzaron a finales de 2000 y la firma del acuerdo podría producirse a mediados de año, cuando Jiang Zemin visite Moscú. Y todo ello pese al compromiso alcanzado en febrero de 2001 entre Washington y Moscú acerca de la creación de un grupo de trabajo encargado de negociar las implicaciones para la seguridad internacional y para la carrera de armamentos nucleares del escudo antimisiles estadounidense.

Por otra parte, según declaraciones realizadas por un alto funcionario chino a finales del mes de abril a un diario estadounidense, las autoridades chinas se encontrarían ya trabajando en la reestructuración y modernización de su arsenal nuclear, mediante el desarrollo de misiles nucleares de cabeza múltiple y códigos que reduzcan la efectividad del sistema de radares estadounidense. Junto a esto, China estaría reconsiderando también el abandono de los compromisos adquiridos en los últimos años acerca de las restricciones en el suministro de material nuclear y de tecnología de misiles a los llamados “Estados irresponsables”.²

El punto de vista estadounidense

En opinión de Bush, el desarrollo de un sistema de defensa contra misiles balísticos hará “nuestro mundo más seguro”. Sin embargo, para ello es necesario

¹ A este respecto véase, “Bush’s Deferral of Missile Negotiations With North Korea: A Missed Opportunity”, An ACA Press Conference, Arms Control Today, abril de 2001, Vol. 31, Nº 3, pp. 13-22.

² “Bush shield could fuel new nuclear RACE”, Electronic Telegraph (UK), 2 de mayo de 2001.

“terminar con las limitaciones que impone el Tratado de Misiles Antibalísticos (ABM) de 1972”, según palabras del presidente. Dicho tratado se basa en la teoría de que la supervivencia de Estados Unidos y Rusia sólo está garantizada si ninguna de las dos potencias está en situación de lanzar un ataque con misiles balísticos intercontinentales contra la otra. Es decir, trata de evitar la destrucción mutua asegurada a través de la utilización de armamento nuclear. El tratado permite, no obstante, una defensa con misiles limitada a cien interceptores en una única base, bien en los alrededores de Washington o Moscú, o en un área de concentración de misiles balísticos intercontinentales (ICBM).³ También se permiten otras Defensas de Misiles de Teatro (TMD) para proteger a las fuerzas militares desplegadas sobre el terreno de un ataque con misiles de corto alcance. En 1997, en el acuerdo alcanzado entre Estados Unidos y los Estados sucesores de la URSS, los interceptores de misiles en TMD fueron limitados a una velocidad máxima de tres kilómetros por segundo.

Los planes de Clinton acerca del despliegue de un MDS sólo contemplaban la instalación de un nuevo radar terrestre de interceptación en Alaska, donde también estarían situados los interceptores de misiles. Ello suponía introducir ligeras modificaciones al tratado ABM, mediante la enmienda de sus artículos 1 y 3. Además, la propuesta inicial de Clinton sólo tenía previsto proteger la costa Occidental de Estados Unidos de un potencial ataque con misiles balísticos lanzados por Estados considerados enemigos, como Corea del Norte. En ningún caso el sistema pretendía ofrecer protección a Europa, como ha propuesto Bush.

Desde el inicio de la campaña presidencial, Bush consideró la propuesta de Clinton demasiado limitada para garantizar al cien por cien la defensa del territorio de Estados Unidos y de sus aliados. Tanto el Pentágono como el propio secretario de defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, han puesto reiteradamente de manifiesto que es más fácil interceptar y destruir un misil durante su fase inicial de lanzamiento. Sin embargo, para ello se necesitaría contar con interceptores de misiles mucho más rápidos que los negociados en 1997 entre Washington y Moscú, además de desplegar un sistema que permita o bien la interceptación del misil en el mismo momento de su lanzamiento, o bien disponer de instalaciones móviles, próximas a la zona de lanzamiento del misil, equipadas con sistemas de interceptación marítimos, como un barco.

Por tanto, las posibles opciones de despliegue del MDS son al menos cuatro. La más ambiciosa y costosa consistiría en desplegar 11 satélites en varias órbitas, todos ellos equipados con un sistema de infrarrojos para detectar y localizar cualquier misil en el espacio. Estarían coordinados desde tierra con un gran radar de última generación que discriminaría entre misiles auténticos y señuelos. Esta opción, a la que Bush no se refirió en su discurso (para sorpresa de muchos), en ningún caso estaría lista antes de 10 años y, además de violar el tratado ABM, iría en contra del tratado del Espacio Exterior de 1967.⁴ La segunda opción sería la ya comentada, basada en la construcción inicial de dos grandes radares terrestres de

Bush consideró la propuesta de Clinton demasiado limitada para garantizar al cien por cien la defensa del territorio de Estados Unidos y de sus aliados

³ Según consta en el artículo 3 del Tratado.

⁴ Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la

intercepción de misiles en Alaska y Maine, que, para el año 2005, podrían ampliarse a 20, incluso, sobre territorio ruso. En tercer lugar y con el objetivo de hacer frente a lo que el Gobierno de Bush considera como la amenaza misilística de Corea del Norte (y sin citar, también la de China), se podrían equipar barcos con sistemas de detención e interceptación a 100 millas de la costa japonesa. Por último, la cuarta y menos costosa posibilidad sería la utilización del láser para destruir los misiles en vuelo, aunque sólo sería eficaz frente a los misiles de corto alcance.

Esta última opción sería la única que no violaría el tratado ABM que Estados Unidos parece dispuesto a enterrar “porque no satisface las necesidades actuales de paz” y, por tanto, “no reconoce el presente” y “nos prohíbe hacernos con la tecnología necesaria para protegernos a nosotros mismos, a nuestros amigos y aliados”. Esto significa que, si Rusia no consiente en modificar dicho tratado, Estados Unidos está dispuesto a denunciarlo unilateralmente para retirarse del mismo.

El presidente dio muy pocos detalles sobre dos aspectos básicos del MDS: su grado de desarrollo tecnológico y el coste final del programa. Hasta la fecha, se han realizado tres pruebas con proyectiles lanzados desde tierra. De ellas, sólo la primera, realizada en octubre de 1999, tuvo éxito. Tanto el Departamento de Defensa estadounidense, como el propio Bush, han reconocido que el sistema está aun lejos de ser efectivo y que queda mucho por hacer. El año 2004, que coincide con las elecciones presidenciales, es la fecha que el Ejecutivo republicano se ha marcado como meta para tener listo un sistema rudimentario de defensa anti-misiles. Para ello, deberá sortear no sólo la oposición de Rusia antes de dar por concluido el tratado ABM, los recelos de China y de algunos de los países aliados sino, sobre todo, las restricciones presupuestarias.

La Oficina Presupuestaria del Congreso estadounidense ha estimado en 60.000 millones de dólares la inversión inicial necesaria para desplegar un sistema de misiles tierra-aire (el único que se ha ensayado hasta la fecha), que cubriría el periodo 2001-2015. El Pentágono ha solicitado una ampliación presupuestaria de 7.000 millones de dólares para realizar exclusivamente investigaciones con misiles aire-aire y mar-aire, con lo que el coste final del sistema podría sobrepasar fácilmente los 100.000 millones de dólares (18,6 billones de pesetas). Con todo, ahora es la oposición demócrata la que contraataca (recuérdese el debate entre republicanos y demócratas en octubre de 1999 en torno a la ratificación del CTBT) y señala que los 100.000 millones de coste total del sistema no garantizará de forma completa la protección del territorio de Estados Unidos y el de sus aliados.⁵

Contradicciones de la política de control de armamentos estadounidense

Junto a la decisión de despliegue para el 2004 de un MDS, Bush ha ofrecido a Rusia (a cambio de aceptar la iniciativa y aceptar la modificación del tratado ABM)

Exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, 27 de enero de 1967 (entrada en vigor el 10 de octubre de 1967).

⁵ Bush Calls for Missile Shield, Saying ABM Pact Is Outdated, *International Herald Tribune*, 2 de mayo de 2001.

y a los países aliados dos “zanahorias” a cambio del “palo”: la primera, una reducción sustancial en el arsenal nuclear estadounidense; la segunda, iniciar un proceso de consultas con Rusia y los aliados acerca del MDS para que la iniciativa no sea tachada de unilateral.

Estados Unidos parece estar dispuesto a reducir su arsenal que, en estos momentos, alcanza las 7.295 cabezas nucleares (frente a las 6.094 de Rusia), hasta las 2.500 e, incluso, y de acuerdo con las pretensiones rusas, las 1.500. También ofrece que una buena parte de sus fuerzas nucleares abandonen el estado de alerta máxima bajo el que operan desde hace décadas. Cualquier futura reducción bilateral en el número de cabezas nucleares de Estados Unidos y Rusia sería englobada bajo el tratado START III. Sin embargo, la primera de las contradicciones, con respecto a dicho anuncio en particular y de la revisión del concepto estratégico de Estados Unidos en general, se manifiesta en el desprecio que Bush ha mostrado reiteradamente hacia los tratados internacionales de desarme y las medidas de no-proliferación. El presidente confunde en su discurso, al convertirlos en sinónimos, las medidas de no-proliferación (de tipo político y preventivo) con las de contraproliferación (de tipo militar y ofensivo) y propone “una nueva política y una estrategia amplia de activa no-proliferación, contraproliferación y defensa”. La no-proliferación tiene como piedras angulares el TNP (y los compromisos de desarme y control de armamentos alcanzados en las conferencias de revisión de 1995 y 2000), el CTBT (que sigue sin ser ratificado por Estados Unidos) las reducciones de los arsenales nucleares (que nunca pueden ser unilaterales) y el tratado ABM, al que Bush califica de reliquia del pasado. ¿Cómo pretende entonces el presidente perseguir una amplia y activa política de no-proliferación?

Por otra parte, la Casa Blanca está considerando la reducción sustancial del presupuesto destinado a las iniciativas de reducción cooperativa de la amenaza. Éste incluye el programa diseñado para ayudar a Moscú a controlar y desmantelar los materiales fisionables de grado militar (uranio enriquecido y plutonio), pese a las recomendaciones de un grupo de expertos encabezados por el senador Howard Baker que estimaba que serían necesarios 30.000 millones de dólares adicionales para evitar que Moscú no se convirtiese en un depósito potencial de materiales fisionables para los futuros proliferadores.

En el plano interno tampoco será una tarea fácil para los republicanos vencer a los demócratas que apoyen una reducción tan drástica en el arsenal nuclear estadounidense, sobre todo, pensando en que ellos mismos no apoyaron en su día la ratificación de un tratado como el CTBT, que prohibía la realización total de ensayos nucleares con el propósito de acelerar el proceso de desarme nuclear. Eso es algo que los demócratas aun no han olvidado porque era un tratado con un alto grado de consenso.

Finalmente, los países europeos, que parecen estar absolutamente resignados con la iniciativa estadounidense, han manifestado su satisfacción por el hecho que sea el propio Bush el que decida visitar el Viejo Continente y consultarles acerca del MDS. La primera semana de mayo Bush lanzó una campaña para convencer de las bondades del MDS a los presidentes de Alemania, Canadá, Francia, Japón, Reino Unido y Rusia, además de al secretario general de la OTAN, George Roberston. Estados Unidos ha prometido “verdaderas consultas” y no “decisiones

Bush confunde en su discurso, al convertirlos en sinónimos, las medidas de no-proliferación (de tipo político y preventivo) con las de contraproliferación (de tipo militar y ofensivo)

unilaterales”, mediante el envío de equipos de representantes a todas las capitales europeas. No obstante, el portavoz de la Casa Blanca, Ari Fleischer, declaró el 1 de mayo que “Bush cree que si Estados Unidos lidera y consulta sabiamente con sus amigos y aliados, éstos encontrarán buenas razones para seguirnos y sumarse a nosotros”, con lo que implícitamente no se aceptará una oposición a la iniciativa.

Por su parte, el ministro de Asuntos Exteriores ruso declaró nada más conocer el anuncio de Bush que “era muy importante que el Gobierno estadounidense haya indicado que no tiene intención de adoptar medidas unilaterales, sino que va a consultar a los aliados y a otros Estados, entre ellos Rusia”. Nada se dice en cambio acerca de China, cuya opinión, no parece vaya a ser tenida en cuenta, con el consiguiente riesgo de rearme y proliferación en la región. Ello supone una contradicción adicional en la política exterior estadounidense, si tenemos en cuenta que el MDS trata precisamente de combatir el riesgo que supone la proliferación de misiles balísticos, entre otros lugares, en Asia. China ha declarado que el proyecto de *escudo antimisiles* llevará a una revisión de todos los acuerdos internacionales en materia de control de armamentos y complicará las negociaciones que se llevan a cabo actualmente en Ginebra.

Bibliografía

- Central Intelligence Agency, *Unclassified Report to Congress on Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions*, 1 January Through 30 June 2000, 23 de febrero de 2001.
- Anthony H. Cordesman, *The Global Nuclear Balance: A Quantitative and Arms Control Analysis*, Center for Strategic and International Studies, enero de 2001.
- Trevor Findlay (ed.), *The Verification Yearbook 2000*, Verification, Research, Training & Information Centre, 2000.
- General Accounting Office Report, *Space-Based Infrared System-low at Risk Missing Initial Deployment date*, Washington, febrero de 2001.
- Josef Goldblat (ed.), *Nuclear Disarmament: Obstacles to Banishing the Bomb*, I. B. Tauris-Toda Institute for Global Peace and Policy Research, Londres y Nueva York, 2000.
- Avery Goldstein, *Deterrence and Security in the 21st Century: China, Britain, France and the Enduring Legacy of Nuclear Revolution*, Stanford University Press, 2000.
- Khidhir Hamza, *Saddam's Bombmaker. The Terrifying Inside Story of the Iraqi Nuclear and Biological Weapons Agenda*, Scribner, Nueva York, 2000.
- Steven Hildreth y Woolf F. Amy, *National Missile Defense: Issues for Congress*, Congressional Research Service, 27 de marzo de 2001.
- Bernd Kubbig, *The American Physical Society's Directed Energy Weapons Study: Genesis, Influence on the Strategic Defense Initiative, and Lessons for Renewed APS involvement during the George W. Bush administration's*, PRIF Reports, Peace Research Institute Frankfurt, enero de 2001, Nº 49.

- Mitsuru Kurosawa, *The 2000 NPT Review Conference and Nuclear Disarmament*, Osaka University Law Review, febrero de 2001.
- Jan Lodal, *The Price of Dominance: The New Weapons of Mass Destruction and Their Challenge to American Leadership*, Council on Foreign Relations, 2001.
- National Institute for Public Policy, *Rationale and Requirements for U. S. Nuclear Forces and Arms Control*, Washington, enero de 2001.
- NATO, *Report on Options for Confidence and Security Building Measures (CBSMs), Verification, Non-proliferation, Arms Control and Disarmament*, diciembre de 2000.
- Andrei Nikolaev, *US NMD Deployment will destroy the 1972 ABM Treaty*, PIR Center, Moscú, enero de 2001.
- Office of the Secretary of Defense, *Proliferation Threat and Response*, Washington, enero de 2001.
- T. V. Paul, Richard J. Harknett y James J. Wirtz (eds.), *The Absolute Weapon Revisited: Nuclear Arms and the Emerging International Order*, The University of Michigan Press, 2001.
- T. V. Paul, *Power versus Prudence: Why Nations Forgo Nuclear Weapons*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2001.
- Annette Schapper, *Principles of the Verification for a future Fissile Material Cutoff Treaty (FMCT)*, PRIF Reports, Peace Research Institute Frankfurt, enero de 2001, N° 58.
- A. Shevtsov, A. Yizak, A. Gavrish y A. Chumakov, *Tactical Nuclear Weapons: A perspective from Ukraine*, UNIDIR/2000/21.
- VV.AA., *International Perspectives on Missile Proliferation and Defenses*, Occasional Paper, N° 5, Center for Nonproliferation Studies and the Mountbatten Centre for Nonproliferation Studies, marzo de 2001.
- Yevgeny Zelenov, *US Intentions to Stick to the NMD Plans were not Surprising*, PIR Center, Moscú, enero de 2001.

¿Cómo superar el atasco pedagógico actual? Una propuesta alternativa	145
Polygone: la pedagogía como instrumento político	153

MIGUEL ARGIBAY Y GEMA CELORIO

¿Cómo superar el atasco pedagógico actual? Una propuesta alternativa

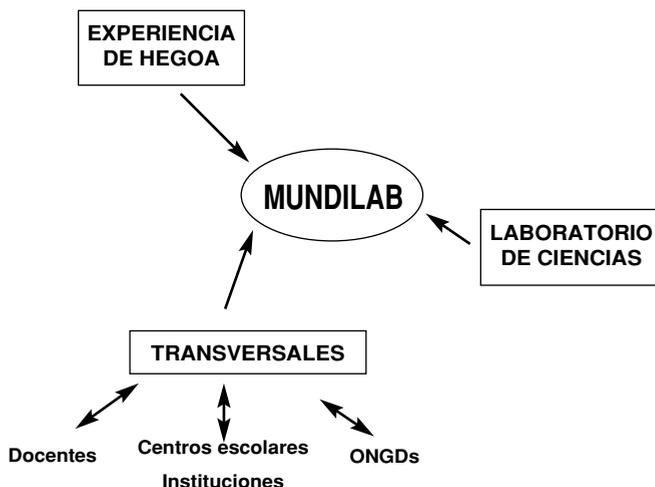
En casi todos los artículos sobre la realidad de la educación de revistas como Cuadernos de Pedagogía, En Pie de Paz o Biblioteca de Aula se reflexiona sobre la crisis del sistema educativo en relación con las transformaciones tecnológicas, científicas y culturales. Aluden, como algunas de sus causas, a la ruptura generacional y a la falta de adecuación de la formación académica a la formación en valores sociales. Debido a esta crisis, se hace urgente profundizar en el análisis de los problemas y ampliar el campo de acción de las propuestas críticas que buscan la transformación de la escuela y de las finalidades educativas. El laboratorio Mundilab es un programa educativo diseñado por Hegoa para favorecer la práctica de la transversalidad en los centros educativos.

La idea de crear este proyecto surge de la experiencia del equipo pedagógico de Hegoa basado en el contacto regular con el profesorado y con otros colectivos y ONGD que trabajan en el campo de la educación para el desarrollo.

La colaboración con estos actores ha facilitado la identificación de algunos obstáculos que entorpecen la puesta en marcha de los enfoques globales propios de la transversalidad: conocimiento crítico acerca de la realidad; incorporación de la perspectiva de género; debate en torno a las relaciones entre desarrollo humano, medio ambiente y derechos humanos; solidaridad Norte-Sur; desarrollo de

Miguel Argibay y Gema Celorio son responsables de las actividades de Educación para el Desarrollo de la organización no gubernamental Hegoa

valores de justicia, cooperación, equidad, tratamiento de la diversidad y la interculturalidad... En suma, desarrollo de procesos de enseñanza-aprendizaje tendentes a la formación de jóvenes críticos y comprometidos con la transformación social.



Entre los obstáculos más importantes se encuentran:

- Escasa formación del profesorado en relación a la transversalidad. La consecuencia inmediata es, en el peor de los casos, la indiferencia ante estas propuestas y la defensa del currículo más académico con el convencimiento, equivocado, de que trabajar las líneas transversales supondría abandonar los contenidos propios de las áreas. En el mejor de los casos, la ausencia de formación específica significa que únicamente aquéllos docentes, más sensibilizados, realizan actividades puntuales que requieren mucho esfuerzo y reportan pocos beneficios.
- Falta de información sobre materiales y recursos didácticos. Existe un cierto desconocimiento sobre la cantidad de recursos que se han generado en los últimos años para trabajar las distintas líneas transversales. De hecho, las ONGD envían regularmente a los centros escolares tanto los materiales que producen como la información sobre exposiciones u otro tipo de actividades que organizan y que pueden ser de interés para apoyar la actividad docente. Pero, en la mayoría de los casos, dichos materiales se pierden en alguna estantería del centro y la información sobre otras actividades se diluye entre tantas otras en el tablón de anuncios.
- Falta de coordinación y cooperación entre centros escolares y ONGD. En múltiples ocasiones las invitaciones a participar en actividades que realizan

- las ONGD no llegan a los centros escolares con la suficiente antelación como para que los y las docentes interesados puedan insertarlas, coherentemente, en sus programaciones escolares. En otras ocasiones, las propuestas y los materiales que provienen de estos organismos, carecen de la necesaria adecuación pedagógica o presentan una relación difusa con los contenidos curriculares propios de determinadas áreas o etapas.
- Trabajar las líneas transversales y promover los enfoques globales requiere el uso de metodologías innovadoras, participativas y el acceso a múltiples recursos que, en general, sobrepasan las posibilidades que ofrecen las aulas convencionales donde habitualmente se desarrollan las clases.

Teniendo en cuenta estas dificultades y tomando como referente los laboratorios clásicos de ciencias naturales, podía ser interesante impulsar la creación de un laboratorio que sirviera a los objetivos de investigación, experimentación y manipulación pero, en este caso, sobre cuestiones de índole social que constituyen la preocupación central de la educación para el desarrollo y la transversalidad.

Hegoa concibió Mundilab, como un espacio físico, un aula, dentro del centro escolar que pone a disposición de docentes y alumnado unos recursos mínimos, fácilmente accesibles y organizados para facilitar el trabajo desde cualquier área. El proyecto obtuvo el apoyo financiero de la Unión Europea, la Secretaría de Acción Exterior del Gobierno Vasco y Euskal Fondoa (red de Ayuntamientos vascos para la cooperación al desarrollo), y el visto bueno de la Consejería de Educación de la CAVP.

Así se inició la puesta en marcha de la fase experimental en la que participan seis centros escolares de la comunidad (dos de infantil y primaria y cuatro de secundaria) y la Escuela de Magisterio de Vitoria.

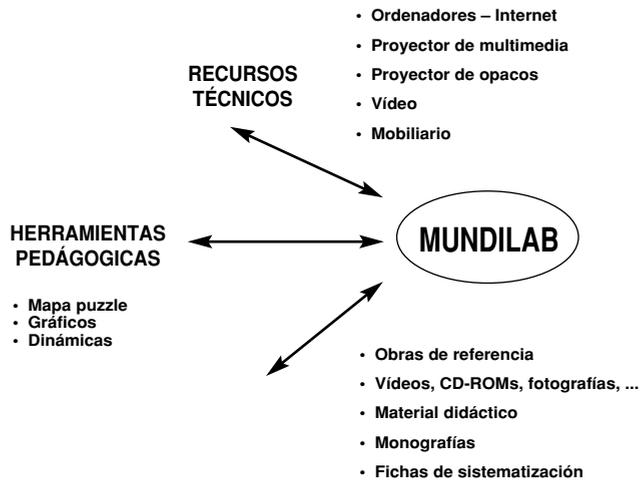
El laboratorio: instrumentos y recursos

Los centros escolares que asumían el compromiso con este proyecto de innovación, debían proporcionar el aula (con una superficie mínima de 60 m²), un vídeo y un ordenador. El proyecto, por su parte, dotaba a cada escuela de otro ordenador con CD-rom e impresora, conexión a Internet, un proyector de opacos y transparencias, un proyector multimedia (cañón de proyección) y una pantalla. También facilita un mobiliario especial: mesas modulares, mesas para los ordenadores, archivador y carril para exposiciones.

Se crearon gráficos tridimensionales (de sectores y de barras) y un puzzle (mapamundi en proyección de Peters) como elementos didácticos propios, que permiten percibir el mundo sin norte ni sur, colocar los continentes en distintas posiciones simulando la rotación de la tierra y evitando la visión eurocéntrica que sitúa siempre a Europa en el centro del planisferio.

Además de la técnica, se incluye un paquete documental que agrupaba vídeos, CD-rom, guías didácticas elaboradas por distintas ONGD sobre mujer y desarrollo, derechos humanos, interculturalidad, medio ambiente y otros aspectos relativos al desarrollo humano. También informes anuales sobre desarrollo por países (PNUD, World Watch, Guía del Mundo, Atlas Peters) y literatura pedagógica.

Creación de un laboratorio sobre cuestiones de índole social que constituyen la preocupación central de la educación para el desarrollo y la transversalidad

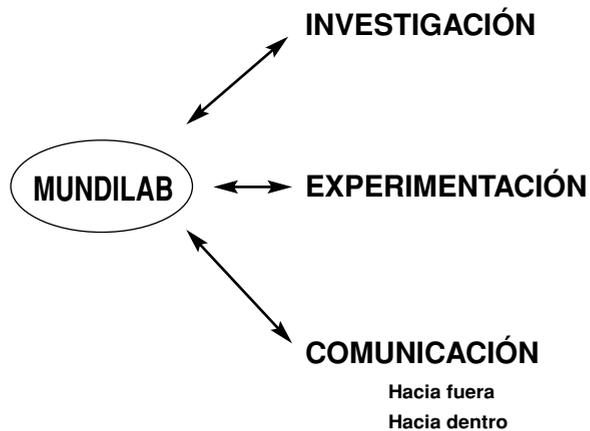


Igualmente, se aportó un conjunto de fichas sobre metodología de trabajo para desarrollar proyectos de investigación y otra serie de fichas de seguimiento y evaluación de las prácticas llevadas a cabo en el laboratorio, como una forma de sistematizar el trabajo que los docentes llevan a cabo en Mundilab.

Prioridades y objetivos pedagógicos

Mundilab intenta cubrir tres objetivos fundamentales:

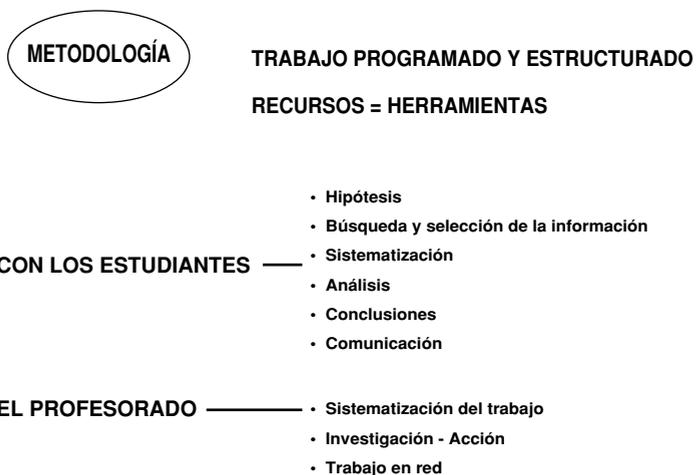
OBJETIVOS



- Investigación. El alumnado puede desarrollar proyectos de investigación relacionados con cada área y planteados desde una perspectiva de transversalidad. Para ello cuenta con un método de trabajo y con recursos suficientes para acceder a distintas fuentes de información.
- Experimentación. El laboratorio proporciona a los y las estudiantes la posibilidad de manipular herramientas pedagógicas y recursos variados; poner en práctica distintas estrategias didácticas que permitan su participación activa en el proceso de enseñanza-aprendizaje; habituarse al trabajo en grupo, cooperativo; acrecentar su autonomía a la hora de planificar el trabajo y familiarizarse en el manejo de recursos multimedia como otro elemento importante para su formación.
- Comunicación. El laboratorio posibilita que el alumnado presente/comunique los resultados de sus trabajos y proyectos mediante la combinación de tres modalidades: utilización de los recursos documentales para informar sobre sus trabajos; de los recursos técnicos para maquetar-editar-exponer los resultados a otros grupos; del espacio físico, la flexibilidad del aula facilita algunas actividades de comunicación (teatro, dramatizaciones, debates, exposiciones...).

Hacia la formación participativa

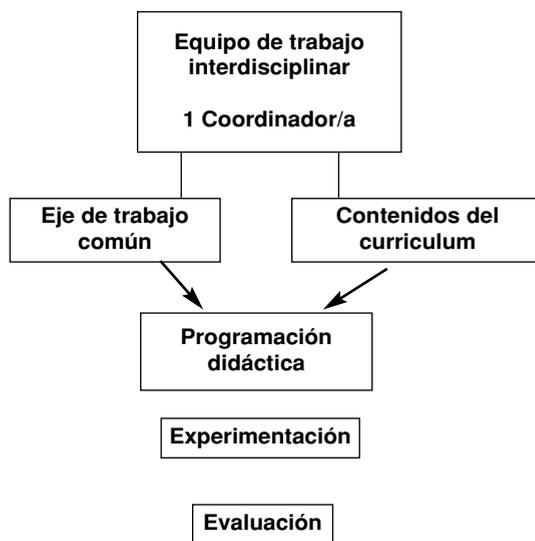
La metodología de trabajo se basa fundamentalmente en el desarrollo de proyectos de investigación sobre la realidad social, siguiendo un proceso que, con tutoría docente, se oriente a la identificación de problemas relevantes (hipótesis de trabajo), búsqueda y selección de información, análisis de la misma (datos, teorías, descripciones, interpretaciones), sistematización de conclusiones y comunicación exterior de los resultados.



De cara al profesorado, Mundilab facilita la sistematización del trabajo con una propuesta de fichas de control, seguimiento y evaluación de las actividades. Igualmente favorece la inserción del profesorado en ciclos de investigación-acción en la medida en que se potencia la colaboración interdisciplinar y se propone la valoración sistemática de los procesos puestos en marcha en el laboratorio como sistema de evaluación y mejora constante.

Por último, que la experiencia se esté realizando simultáneamente en varios centros escolares conduce a un trabajo en red que permite la coordinación, el intercambio de experiencias y la reflexión pedagógica sobre dificultades y avances que se dan en el marco del laboratorio.

La coordinación y colaboración



Esta metodología de trabajo facilita la interrelación entre profesorado de distintas áreas, y requiere negociar y coordinar las programaciones para que las propuestas finales sean coherentes

En cada centro escolar se constituye un equipo de trabajo comprometido directamente con el proyecto. Dentro del mismo un/a profesor/a se encarga de las tareas de coordinación (convocatoria de reuniones, búsqueda de materiales, contacto con el equipo asesor de Hegoa, establecimiento del calendario, mantenimiento del laboratorio...). Este equipo decide colectivamente un eje de trabajo (globalización, contaminación, género y ocio...) que será común a todas las áreas implicadas, lo que facilita un tratamiento interdisciplinar. El trabajo de cada docente consiste en abordar ese eje desde los contenidos curriculares que tenga previamente programados, establece la secuencia didáctica, experimenta con el alumnado la propuesta y evalúa el conjunto del proceso.

Esta metodología de trabajo facilita la interrelación entre profesorado de distintas áreas, y requiere negociar y coordinar las programaciones para que las propuestas finales sean coherentes. Abre, en definitiva, fórmulas de cooperación docente que, en muchos casos –especialmente en Secundaria-, son excepcionales.

En la medida en que este estilo de trabajo se va afianzando permite la incorporación progresiva de profesorado. Esto sobre todo es interesante para el caso de los centros de Secundaria, ya que en los centros de Primaria que participan en el proyecto, el compromiso es del conjunto del claustro.

Las primeras muestras experimentales. Valoración de procesos y resultados

CENTROS IMPLICADOS:

- **Instituto de Fadura (Vizcaya)**
- **Instituto Jose Miguel de Barandiaran de Leioa (Vizcaya)**
- **Instituto Gabriel Aresti de Txurdinaga (Vizcaya)**
- **Instituto Zaroabe de Amurrio (Alava)**
- **San Frantzisko Ikastola de Bermeo (Vizcaya)**
- **Intxaurren Ikastola de Donostia (Guipúzcoa)**
- **Escuela de Magisterio de Vitoria -Gasteiz (Alava)**

El proyecto Mundilab lleva dos años en funcionamiento (curso 99-00 y 00-01). En este tiempo, el profesorado ha participado en dos cursos de formación, de 45 horas cada uno, organizados por Hegoa. En ellos se han trabajado tanto las cuestiones teóricas (marco pedagógico, educación crítica, conceptualización y sentido de las líneas transversales, enfoques globales...), como las cuestiones prácticas (desarrollo y puesta en práctica de programaciones, capacitación en el uso de los recursos técnicos, sistemas de información y comunicación –internet, correo electrónico...).

El balance final es bastante positivo. Para el alumnado el trabajo en Mundilab resulta un importante elemento de motivación y facilita el aprendizaje de procedimientos innovadores. Para el profesorado, una vez superado el temor al “manejo técnico” de los recursos, supone una herramienta interesante que facilita el desarrollo de la transversalidad y que abre las puertas a sistemas de trabajo y comunicación que el aula convencional no facilita. En ese sentido, la formación y el trabajo en equipo han contribuido a dotar de mayor sentido a lo que habían sido experiencias puntuales y llevadas a cabo por iniciativa individual.

Quedan aún inercias por superar y bastante trabajo por delante como para poder considerar que el trabajo con enfoques de educación crítica es una realidad para el conjunto de docentes de cada centro, pero, en conjunto, Mundilab está contribuyendo a que esa apuesta sea cada vez un poco más viable.

Conclusiones y perspectivas

La fase experimental en los centros colaboradores ha sido necesaria para verificar la idoneidad del proyecto respecto de los objetivos planteados. Casi todos los obstáculos para la práctica de la educación para el desarrollo o de otros enfoques transversales, que motivaron la creación de Mundilab, encuentran en el laboratorio vías para mejorar sensiblemente y salir del atasco pedagógico en el que se hallaban.

Se han realizado múltiples experiencias que demuestran que el trabajo curricular de área es compatible y complementario al trabajo sobre enfoques transversales. La oportunidad de ofrecer mayor autonomía al alumnado, de trabajar con métodos dialógicos, más flexibles y, por el momento, menos rutinarios, hacen que tanto docentes como estudiantes reclamen más tiempo de trabajo en el laboratorio.

Los docentes han manifestado que las dudas iniciales han dado paso a unas programaciones ágiles, interesantes por sus contenidos y por los recursos técnicos utilizados, y el resultado de trabajar algunos temas de forma interdisciplinar. Dicho de otra manera, se favorece el diálogo y la coordinación entre distintos departamentos o áreas de conocimiento, intercambios, hasta ahora, poco frecuentes y difíciles de lograr. También las ONGD han podido contribuir con materiales o actividades articuladas dentro de la agenda y calendario de los centros educativos.

Aunque conviene ser prudentes, se constata que se han experimentado propuestas educativas cada vez más elaboradas y complejas. Todas estas razones incitan a valorar positivamente la propuesta y pensar que Mundilab puede contribuir a la innovación pedagógica y a la práctica permanente de la ED y de otros enfoques globales o transversales.

Las experiencias educativas que se han llevado a cabo en estos dos años y que han sido sistematizadas por el profesorado participante en el programa, constituyen una importante contribución y un punto de arranque para facilitar que nuevos centros educativos y ONGD incorporen un laboratorio a su propio trabajo de enseñanza-aprendizaje.

Actualmente, el equipo pedagógico de Hegoa está inmerso en la elaboración de un "manual de uso" de Mundilab. Con este recurso procuraremos aportar sugerencias teóricas y, sobre todo prácticas, que presenten la utilidad pedagógica del aula. La idea es ofrecer un abanico de ejemplificaciones, para primaria y secundaria, que ilustren las posibilidades reales de trabajar la transversalidad mediante distintas estrategias didácticas: estudios de caso, proyectos de investigación, análisis de imágenes, dramatizaciones, etc.

Este proyecto, con las mejoras y adaptaciones necesarias, está en buenas condiciones para ser impulsado en centros escolares, tanto del País Vasco, como de España y de otros países de la Unión Europea. Para ello, será necesario contar con la colaboración de otras ONGD e instituciones que consideren esta idea interesante y se comprometan a desarrollarla, adecuándola a su propio contexto.

Polygone: la pedagogía como instrumento político*

Polygone¹ es una red europea de educación para el desarrollo con amplia experiencia en el terreno educativo. Inició su actividad en 1996 con un proyecto europeo de formación y de investigación-acción en educación para el desarrollo destinada a animadores juveniles.² Trata de dinamizar el debate educativo, favoreciendo el intercambio de experiencias, materiales y modelos teóricos que permitan adecuar la formación solidaria permanente a los retos que plantea la globalización. El papel de la educación como práctica transformadora en distintas sociedades del Norte y del Sur y la conceptualización de la educación para el desarrollo han sido los temas centrales de esta red.

No existe una única y exclusiva definición de educación para el desarrollo. Las variaciones dependen del sentido que se atribuya a la palabra desarrollo y educación, y al contexto y tiempo en el que se enmarcan. Hemos definido la educación para el desarrollo como un proceso dinámico, que genera reflexión, análisis y pensamiento crítico sobre las relaciones Norte-Sur; que trata de mejorar los

* Elaborado por Manuela Mesa a partir del texto de *Educación para el desarrollo: una experiencia europea de formación y de investigación-acción en educación para el desarrollo destinada a animadores/as de jóvenes*, Iteco, Bruselas 1999.

¹ Polygone está formada por cinco ONGD europeas: ITECO de Bélgica, CIDAC de Portugal, *Etudiants & Développement* de Francia, Centro de Investigación para la Paz y Hegoa de España.

² En este momento la red Polygone está impulsando la creación de una red internacional de educación para el desarrollo y educación popular a partir de un Seminario Permanente que permite a las organizaciones participantes del Norte y del Sur intercambiar experiencias, materiales y modelos teóricos, así como debatir sobre cuál es el papel que puede jugar la educación como práctica transformadora en el mundo actual.

mecanismos de percepción y comprensión de las personas o grupos ante determinadas situaciones relacionadas con la desigualdad e injusticia, así como sus comportamientos frente a ellas y sus consecuencias a largo plazo. La educación para el desarrollo trasciende los enfoques puramente afectivos, propios de la "sensibilización de la opinión pública", y centra su acción en un proceso pedagógico que combina las capacidades cognitivas con la adquisición de valores y actitudes positivas, orientados a la construcción de un mundo más justo en el que todas las personas puedan compartir el acceso al poder y a los recursos.

La educación para el desarrollo se define a partir de tres ejes que están estrechamente ligados entre sí: sociopolítico, intercultural y desarrollo. El eje sociopolítico propone, en el actual contexto de la mundialización del pensamiento único, una concepción que sitúa a las personas como protagonistas activas en la construcción de su propia realidad. Esto implica aportar, en el proceso educativo, herramientas que permitan a las personas analizar sus acciones y los mecanismos que rigen la sociedad. El eje intercultural plantea, frente a una visión etnocéntrica del desarrollo, un proceso educativo basado en el respeto mutuo a las diferentes formas culturales y una mayor igualdad. Esto supone la creación de condiciones de diálogo adecuadas que se sustenten en estos valores de tolerancia y respeto a la diversidad. Por último, el de desarrollo propone, ante la creciente desigualdad en la distribución de la riqueza, una educación basada en la solidaridad, que refuerce la capacidad para trabajar colectivamente y sentar las bases de un mundo más justo, en el que las personas puedan compartir el poder y los recursos.

La educación para el desarrollo requiere estrategias y enfoques dinámicos que se adapten a un contexto sociopolítico en permanente cambio. Se nutre de diversas fuentes, una de las más relevantes ha sido la educación popular. Ésta surgió en los años sesenta como una propuesta de los movimientos populares al modelo tradicional de enseñanza que ignoraba los problemas de la realidad local. Uno de los pedagogos de referencia fue Paulo Freire cuya práctica educativa se desarrollaba partiendo de las necesidades de los grupos excluidos y marginados. Freire planteó, como uno de los objetivos principales de la educación, la toma de conciencia por parte de la persona de su propia realidad —concientización— y de su capacidad de transformarla. Para ello es necesario promover una actitud crítica, comprometida con la acción a partir de diálogo y la participación activa con el fin de adquirir unos conocimientos básicos que permitan la emancipación de la persona. La alfabetización, la formación de adultos y la organización comunitaria fueron los elementos primordiales de este método.

La contribución de Freire a las propuestas educativas del movimiento de solidaridad, del movimiento pacifista y de los grupos de renovación pedagógica ha tenido una gran importancia. La educación para el desarrollo y la educación popular comparten como objetivo principal la promoción de procesos de transformación individual y colectiva ligada al contexto local desde una perspectiva global. Para ello es imprescindible contar con una visión global de los fenómenos en el proceso participativo de formación, de manera que se puedan realizar un análisis e interpretación profunda de los acontecimientos. Esto permitirá desmontar los prejuicios y estereotipos que son un obstáculo para la solidaridad.

Estas dos corrientes educativas se enfrentan a las visiones simplificadoras y reduccionistas que predominan sobre la desigualdad Norte-Sur. A menudo, las acciones mayoritarias son aquellas relacionadas con la sensibilización a gran escala, que apelan a los buenos sentimientos, haciendo uso y abuso de imágenes catastrofistas y miserabilistas. Esta interpretación ignora las cuestiones relativas a la responsabilidad, la interdependencia y la complejidad de los fenómenos. Por su parte, la educación popular en ocasiones reduce la acción educativa a simples dinámicas de grupos ausentes de una dimensión de cambio y/o transformación social.

También existen elementos diferenciadores entre ambas propuestas educativas. La educación popular se dirige a la formación de los grupos desfavorecidos, excluidos, que buscan su empoderamiento para transformar la situación de injusticia y desigualdad en la que viven. Su acción se enmarca en el ámbito no formal. La educación para el desarrollo se dirige a las capas medias de la población, susceptibles de movilizarse en solidaridad con los sectores marginados del Norte y del Sur y se realiza en los ámbitos educativos formales y no formales.

La pedagogía como instrumento político

Una visión dominante en la historia de la cooperación internacional, y también de la solidaridad, es que los agentes (movimientos sociales, ONGD, trabajadores sociales) con su bagaje técnico y cultural intervienen a favor de un beneficiario específico, a quienes enseñan cómo salir de su condición precaria, cómo integrarse o cómo combatir al sistema socio-económico que los excluye. Esta concepción pedagógica es mecanicista porque ignora la importancia de las peculiaridades del contexto y presupone que las personas a las que se quiere ayudar son seres social y culturalmente inferiores, que dejarán de serlo cuando hayan asimilado los nuevos conocimientos.

La pedagogía se transforma en instrumento político sólo cuando no se reduce a un simple proceso de transmisión de conocimientos técnicos. Por eso resulta muy importante percibir la práctica de la educación para el desarrollo como otra forma de enseñar. Una forma de enseñanza-aprendizaje que reconoce al otro como sujeto portador de saberes y cultura, con quien se teje, conjuntamente, una red de nuevos conocimientos a partir del diálogo. Este modelo de educación dinámica e interactiva se completa con la elaboración de un marco interpretativo, que permite una visión más profunda y global de los fenómenos. Si no se tiene la capacidad de interpretar las señales del propio contexto y de la realidad internacional, tampoco se tendrá la capacidad para identificar las reivindicaciones importantes, las denuncias justificadas y, menos aún, para proponer alternativas que transformen la realidad local y/o global.

Existe una escasa valoración de los métodos de enseñanza-aprendizaje y de los enfoques que hay que utilizar cuando un programa formativo se dirige a sectores sociales diferentes, o a culturas en las que la realidad se interpreta de una manera distinta de la del formador. Ese modo de pensar y de actuar responde a la premisa fundamental de que la ciencia y el conocimiento son objetivos y pueden ser transmitidos e igualmente asimilados, independientemente de las característi-

Resulta muy importante percibir la educación para el desarrollo como una forma de enseñanza-aprendizaje que reconoce al otro como sujeto portador de saberes y cultura

cas de educadores y aprendices. Es decir, las ciencias y el conocimiento serían indiferentes a las variaciones del contexto. Sin embargo, con frecuencia se olvida que existen propuestas pedagógicas específicas según la edad, el medio social, el contexto político, económico y cultural de las personas implicadas en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Muchos especialistas en el campo educativo subrayan la importancia de la participación del grupo en el proceso de formación. Se trata de devolver la curiosidad, la esperanza, el deseo y el poder de hacer evolucionar la propia vida. Sin embargo, el modelo educativo actualmente en vigor contradice estos principios, especialmente en secundaria y universidad.

Las estrategias y herramientas educativas utilizadas en el proceso de enseñanza-aprendizaje tienen un carácter instrumental que no se debe aplicar de forma mecánica. Es necesario evitar que la educación para el desarrollo se convierta en un conjunto de técnicas, juegos y actividades participativas con los que mantener al grupo ocupado. Educarse exige esfuerzo y estudio, planificar, revisar, evaluar y reformular nuestras acciones tanto en la teoría como en la práctica.

Aprendizaje y acción

La formación no debería ser un mero paréntesis, sin repercusión futura en la vida de sus participantes; debería poder extenderse más allá de su propio espacio. En el momento actual se tiende a encasillar el saber y las disciplinas en cotos cerrados, es decir, se parcela y deja inconexas las diferentes dimensiones de la realidad. La educación para el desarrollo, por el contrario, promueve lazos entre entidades distintas y establece una dialéctica entre teoría y acción, entre realidad local y visión global, entre individuo y sociedad, entre formación y acción colectiva.

José Bengoa (1996) plantea que los movimientos sociales tratan de movilizar opiniones y acciones para modificar determinadas actitudes sociales, y para que la sociedad civil ejerza una presión suficiente que produzca mejoras duraderas en las políticas públicas. Con frecuencia no se valoran las situaciones de participación social como espacios privilegiados para potenciar el aprendizaje. La acción de los movimientos sociales crea espacios en los que se produce un aprendizaje como resultado de los mecanismos de socialización indirecta, activados gracias a la experiencia de participación en diferentes instituciones sociales: movimientos, asociaciones, sindicatos. Este autor considera que las actividades colectivas son más formativas que los cursos de capacitación y que otras actividades escolares. Sin embargo, este aprendizaje, sin estructura ni programa que testimonie su evolución, es imposible de evaluar en términos educativos. Una posibilidad sería tender puentes entre la formación y el espacio de acción de grupos y de movimientos sociales, lo que permitiría un enriquecimiento mutuo.

Otro de los interrogantes que se plantean es si la pedagogía para la acción se detiene en la concienciación o hay que pasar necesariamente a un compromiso activo. La cuestión de la neutralidad del educador/a y de la institución a la que pertenece sigue vigente. El educador/a, puede jugar distintos papeles amparado por el marco de libertad que le otorga la estructura educativa. Puede "entrar y salir" para ayudar a argumentar, para gestionar el debate o para tomar partido. Pero los

momentos de implicación docente deben ser mesurados y discretos de modo que no interfieran o bloqueen la reflexión de los participantes. Fuera del espacio formativo, en la acción propiamente dicha, esa pseudo neutralidad del educador y de la propuesta formativa desaparecen, dejando al descubierto el proyecto concreto de sociedad por el que se ha optado.

El proceso pedagógico, en una educación interactiva, incorpora las prácticas de los y las participantes y destina el espacio y el tiempo necesario para el trabajo de análisis. Estas prácticas constituyen la base en la que los educadores aportarán sus conocimientos e impulsarán la capacidad de análisis del contexto actual

La educación para el desarrollo, en su vocación de articular actividades y dimensiones diferentes, tiene también la misión de establecer una dialéctica entre teoría y acción. El cambio de valores y actitudes va haciéndose operativo a partir de acciones concretas. Estas deberán ser estudiadas y analizadas en profundidad, en los momentos de reflexión, formación y análisis.

Trabajando con públicos diversos

La pregunta sobre cómo aumentar nuestra presencia, cómo ofrecer una imagen de concreción y aparecer constructivos ante un público menos sensibilizado con las cuestiones relacionadas con la solidaridad internacional sigue vigente.

La educación para el desarrollo no puede limitar su acción a estrategias de sensibilización destinadas al gran público. Tampoco resultan suficientes los trabajos centrados en un tema o dirigidos a un destinatario muy específico. Es preciso comenzar a trabajar con estrategias y acciones simultáneas dirigidas a instituciones como la Unión Europea, los Estados, ministerios, ayuntamientos, universidades, medios de comunicación, los diferentes actores del desarrollo local y los movimientos sociales en general. Hay que diversificar el espectro de destinatarios de las acciones de educación para el desarrollo y evitar centrarse en un sólo grupo.

Es necesario idear modalidades de trabajo con grupos diferentes, participando en redes, compartiendo debates, análisis y acciones con organizaciones que puedan fortalecer y consolidar las acciones de educación para el desarrollo, con multiplicadores que amplíen el impacto de la propuesta educativa y con recursos didácticos apropiados.

La dimensión Sur de la educación para el desarrollo

En los programas de educación para el desarrollo que se realizan en el Norte se explica la realidad y problemática del Sur, y su cultura. Debería existir un mayor diálogo en todos los niveles que incluya los debates internos y externos de las organizaciones del Sur, con el objetivo de determinar la forma en que desean estar presentes en el Norte. También sería importante conocer cual es la percepción que tienen de las organizaciones del Sur, de contrapartes en el Norte.

La cuestión de la dimensión Sur en la educación para el desarrollo es muy compleja, y no existe una única respuesta. Lo más frecuente es incorporar a representantes del Sur en las diferentes campañas de información que se realizan. Esto

Debería existir un mayor diálogo que incluya los debates internos y externos de las organizaciones del Sur, con el objetivo de determinar la forma en que desean estar presentes en el Norte

no siempre resulta satisfactorio porque puede reforzar estereotipos de carácter exótico, y folklórico o bien incidir en el aspecto "sensiblero". Una visión menos superficial implica no incluir de manera mecánica las opiniones de la gente del Sur; su origen geográfico o cultural no les hace necesariamente infalibles. La cándida e ingenua opinión según la cual los valores de participación y solidaridad están en la naturaleza misma de las personas y culturas marginadas del Sur se encuentra muy difundida. Es importante evitar la visión reduccionista y maniquea de un mundo dividido en buenos (del Sur) y malos (del Norte). Sería más correcto sentar bases sólidas para debatir lo que, para uno y otros, significan "desarrollo humano sostenible", "derecho humanos", "dimensión de género", etc. El trabajo conjunto en la toma de decisiones sobre qué acciones llevar a cabo, como hacerlas y como evaluarlas contribuirá a sentar esas bases. Ello permitirá, además, ajustar y enriquecer las percepciones y conocimientos del Sur, y las organizaciones del Sur podrán cuestionar sus visiones estereotipadas del Norte.

La dimensión Sur de la educación para el desarrollo sigue siendo un debate abierto, un nuevo camino para recorrer y explorar atentamente, con la esperanza final de llegar a compartir entera, sincera y eficazmente los principios de compromiso y participación.

Otro debate importante es el relativo a los inmigrantes de cualquier condición: refugiados, desplazados, intelectuales, trabajadores legales o clandestinos. Para muchas ONGD y movimientos sociales, la inmigración no pertenece al ámbito de competencias de la cooperación. El argumento que subyace es que la cooperación se limita al trabajo sobre el terreno. Pero si la interdependencia, la globalización de la economía, la deuda... se sitúan en el centro del contenido abordado por la educación para el desarrollo, no se pueden ignorar las consecuencias de esos procesos.

Si las acciones de educación para el desarrollo, como parte de la cooperación buscan cambiar el Norte, entonces la acogida de extranjeros, la voluntad de cambiar las leyes que les afectan o la importancia de la dimensión intercultural de nuestras sociedades, son temas que conciernen a todos aquellos que practican la educación para el desarrollo como vía de compromiso en la construcción de un mundo más justo.

Bibliografía

- Paulo Freire, *La pedagogía del oprimido*, Siglo XXI, Madrid, 1992.
- José Bengoa, "L'education por les mouvements sociaux", *Antipodes*, Iteco, Bruselas, 1996, Nº 132.

Que es esa cosa llamada Relaciones Internacionales. Tres lecciones de autodeterminación y algunas consideraciones indeterministas	161
Palestina: El volcán	163
La paz y las paces	165
Atlas de África. El continente olvidado. Aldo Ajello, Cavalier de la Paix	167
La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio	169
Libéte: A Haiti anthology	173

**QUÉ ES ESA COSA
LLAMADA
RELACIONES
INTERNACIONALES.
TRES LECCIONES DE
AUTODETERMINACIÓN
Y ALGUNAS
CONSIDERACIONES
INDETERMINISTAS.**

Paloma García Picazo
Marcial Pons, Ediciones
jurídicas y sociales S.A.,
Madrid – Barcelona 2000,
243 páginas.

Lo internacional está de moda. Cada vez más la gente se pregunta sobre la realidad política del mundo en el que vive. Son mil y una cuestiones que rondan las mentes pensantes, que rellenan líneas de la prensa nacional, que sobrevuelan tertulias radiofónicas, que se enseñorean en imágenes televisivas. Y qué decir de internet, ahí está todo, todo lo que un devorador de información quiere saber. Pero, el fondo de la cuestión, esa estructura de acero que vertebraba la sociedad internacional, esos actores que desempeñan un rol en el escenario mundial, son apenas conocidos. La profesora Dra. Paloma García Picazo ha querido dar ese baño de conocimiento ahondando en el entramado internacional y desentrañando lo más singular. *Qué es esa cosa llamada Relaciones Internacionales* es un recorrido por conceptos y realidades. Es un estudio sobre la sociedad internacional de una forma precisa y muy coherente. La autora analiza las principales parcelas de la realidad internacional, delimitándolas, enunciándolas y exponiendo sus

caracteres básicos, así como determinando su alcance y describiendo su génesis histórica para finalmente aportar al ávido lector una posición muy personal. Se parte de la dimensión individual en relación con el entorno social inmediato, en tanto es el hombre un actor internacional, sujeto activo al cual le son inherentes una serie de derechos que calificamos como humanos y que por supuesto son absolutamente inviolables a pesar de que la realidad en determinados lugares del planeta quede lejos de esta teoría; hasta el desarrollo de “lo internacional”, entendido como una macro sociedad formada por pueblos, naciones, Estados, organizaciones internacionales, que junto a las fuerzas transnacionales emergentes —ONG, empresas, opinión pública— operan en ese engranaje internacional. Paloma García Picazo logra situar al lector ante el reto de reconocer otras realidades que comparten con él lugar en el escenario internacional. El libro se compone de tres lecciones de autodeterminación — concepto esencial en la configuración de esa “cosa” que son las relaciones internacionales—, y de dos capítulos más sobre consideraciones indeterministas, un concepto algo ambiguo aunque no falto de contenido, puesto que, en opinión de la autora, la sociedad humana es abierta y libre en su génesis y evolución. En el capítulo “Ser o no ser en la escena internacional” se estudia, de forma precisa, los cuatro actores principales para el desarrollo de las relaciones internacionales. Primero, el individuo, que es “... el principio y el fin de la sociedad internacional (...) hay individuos con una presencia tangible en la escena internacional: son los protagonistas de la misma,

dirigentes de todo tipo y condición que en momentos determinados (...) mueven el mundo (...). Segundo, los pueblos como “categoría decisiva que afecta claramente a la identidad inicialmente individual, pero sobre todo colectiva (...) es su pertenencia a un pueblo determinado”. En tercer lugar, las naciones, concepto que “se concibe como una comunidad extensa, unida por lazos que no dependen de la sujeción al mismo soberano, ni de la pertenencia a una misma confesión religiosa, ni a un mismo estado social (...)”. Y en cuarto y último lugar, los Estados, en tanto forman el núcleo que estructura la sociedad internacional: “es esencialmente una organización de poder independiente sobre una base territorial (...) tiene tres elementos, población, territorio y gobierno propio. Los tres son fundamentales, pero el último es principal porque implica el control último de la población en un territorio dado (...)”. Cuatro realidades con sus respectivas dimensiones dentro de una misma realidad, la internacional. Una vez conocidos los círculos concéntricos que incardinan al individuo, la autora analiza fielmente las tres grandes corrientes teóricas (individualista, globalista y sistémica) en torno a la sociedad internacional cada una con una visión particular del mundo. Hace un análisis del círculo exterior que abraza la realidad humana, ahondando en los conceptos de sociedad, comunidad y sistema internacionales dentro del esquema de la “organización internacional”. García Picazo apunta como la mejor opción la teoría que se encuentra centrada en la visión sistémica puesto que apuesta por un marco estable, a la vez que

dinámico, configurado por las interacciones entre todos sus miembros individuales. El capítulo “El rompecabezas territorial del mundo sobre la base de la geopolítica, ciencia auxiliar que logra aumentar su importancia dentro de los estudios internacionales. Se plantea el sistema internacional base sobre el cual se erigen las relaciones interestatales, supranacionales y transnacionales — conceptos que la autora precisa con una magnífica pulcritud —, sin olvidar esa eterna relación entre “lo internacional” y la geopolítica, como factor determinante a la hora de buscar una explicación lógica al fenómeno de las relaciones internacionales. Las limitaciones (en tanto cuestión de fronteras) es el fenómeno básico en torno al que se ordena y estabiliza el juego de las relaciones internacionales. Puesto que éstas van más allá de una mera relación interestatal, se entiende que son relaciones transnacionales, redes que trascienden los márgenes del Estado Nación, esas limitaciones que en muchas ocasiones otorgan estabilidad y permanencia. La autora señala también la existencia relevante de otros sujetos internacionales diferentes a los Estados, y una serie de factores que imbricados todos entre sí forman un perfecto puzzle. Así, actores y factores son piezas claves para la aprehensión del fenómeno internacional en su conjunto. Los factores definen la trama internacional y condicionan las relaciones que allí se suscitan, a saber, el factor demográfico, económico, tecnológico o cultural. No es por tanto posible ignorar esos factores si se pretende una comprensión global de las relaciones internacionales. También hay un lugar en esta obra

para el lenguaje. Éste vela por la naturaleza de las cosas, más que desvelar o revelar, y ocupa un lugar principal en las relaciones internacionales. Ya casi culminando con la lectura, la autora nos deleita de nuevo con un análisis y crítica de “el gran tablero mundial” de Brzezinski, entendido como una mesa de juego donde se compromete la supremacía mundial y donde no importa la verdad sino el poder. Esta obra es de lectura obligada para todo aquel que desee obtener una visión global de las sociedad internacional. Se trata de una reflexión profunda, un ensayo personal, curioso, novedoso y muy acertado, mostrando aquello máspreciado del entorno internacional que es el factor humano: “todo lo humano que acontece en el mundo es parte del proceso social de la sociedad internacional”.

Elia Cambón Crespo
Profesora de Relaciones
Internacionales
Facultad de Ciencias de la
Información
Universidad Europea de Madrid -
CEES

PALESTINA : EL VOLCÁN.

Adrián Mac Liman
Ed. Popular, Madrid, 2001,
185 páginas.

Desde que a finales de septiembre de 2000 comenzara la llamada Intifada Al Aqsa, la situación en los Territorios Ocupados ha ido empeorando. Así lo demuestran los medios de comunicación, que cada vez dan más noticias sobre éste conflicto. Pero aunque hay mucha información al respecto,

también existe un desconocimiento.

Palestina: El Volcán, es una guía para el conocimiento del conflicto palestino-israelí que hunde sus raíces en la historia bíblica y que se ha convertido en un foco permanente de tensiones y guerras que atentan muy seriamente contra la paz y seguridad no sólo regional sino mundial.

Adrián Mac Liman, periodista, corresponsal del semanario *El Independiente* en Jerusalén desde 1987 hasta 1989 y autor de numerosos libros sobre Oriente Próximo, describe de una manera clara y exhaustiva tanto los aspectos geográficos como cronológicos del conflicto. En el anexo del libro se transcriben los principales documentos de la historia contemporánea del mismo, desde la Declaración Balfour hasta el Memorándum de Wye Plantation.

Su entendimiento pasa necesariamente por una visión histórica en el primer capítulo. Para ello, Mac Liman se traslada a la época de los filisteos y llega hasta finales de septiembre de 2000, cuando se inicia la Intifada de Al Aqsa y cuando, tal como expresa el autor, “el volcán entró en erupción. La afligida tierra de Oriente volvió a temblar”. Hasta la Primera Guerra Mundial, Palestina formó parte del Imperio Otomano. Desde 1916 hasta 1948 estuvo bajo mandato británico, momento en el que se produjo una llegada masiva de colonos judíos procedentes de Europa. En 1917 se redactó la Declaración Balfour donde el *Foreign Office* británico contemplaba la creación de un “hogar nacional en Palestina para el pueblo judío”. Los palestinos comenzaron sus protestas. Tras la Segunda Guerra Mundial, la Liga de los Estados Árabes invocó el deseo de una Palestina

independiente y árabe. Tal como se iban desarrollando los acontecimientos en 1947, Gran Bretaña decidió cesar en su carácter mandatario y poner el asunto en manos de Naciones Unidas. Un año después se proclamó el Estado de Israel coincidiendo con la Primera Guerra Árabe Israelí. Desde este momento hasta la actualidad el problema de los refugiados ha sido uno de los principales puntos de fricción entre árabes e israelíes. En 1967 estalló la Guerra de los Seis Días, y el ejército israelí ocupó Cisjordania, la franja de Gaza, la península del Sinaí y los altos del Golán sirio. Comenzaron a dictarse resoluciones de Naciones Unidas donde se exige la retirada de las tropas judías de los Territorios Ocupados.

Esta situación supuso el aumento de los asentamientos, la violación de los derechos humanos, numerosos informes de la organización Amnistía Internacional y un nuevo éxodo de los pobladores árabes hacia los países vecinos, principalmente Jordania. La OLP consiguió, en 1974, ocupar un escaño de observador en las Naciones Unidas.

Comenzaron a celebrarse diferentes encuentros y a firmarse diversos acuerdos, como el de Camp David (1978) para la conclusión de un tratado de paz entre Egipto e Israel sin contar con la OLP.

En diciembre de 1987 dio comienzo la Intifada o levantamiento popular que exigía la retirada israelí de Gaza y Cisjordania. Entre esta Intifada y la actual no se puede establecer una continuidad, tal como señala la autora Nadine Picaudou (*Le Monde Diplomatique*, 18 de marzo de 2001), empezando porque la propia geografía de la

confrontación es totalmente distinta.

Palestina: El volcán, además de la exposición histórica, en su capítulo tercero, describe y traza la estructura política de la OLP, las principales fuerzas políticas y aspectos como la agricultura, educación, cultura etc.

El 30 de octubre de 1991, se inauguró en Madrid la Conferencia de Paz sobre Oriente Medio, patrocinada por Estados Unidos y la URSS. A partir de ese momento, y como en el libro se relata de manera breve y concisa, ésta fue la primera de las numerosas conferencias de paz y firma de acuerdos que se celebrarían posteriormente. Tal como está la situación hoy en día puede creerse que de poco han servido tantos acuerdos y encuentros. Los acuerdos de Oslo (1993) donde Israel y la OLP hicieron público el borrador de la Declaración de Principios sobre la autonomía de Cisjordania y la franja de Gaza; los Acuerdos de Taba, también conocidos como Oslo II (1995); el Memorándum de Beilin-Abu Mazen (1995) donde se fijaron los grandes temas pendientes y que hoy siguen sin ser resueltos: los asentamientos, el estatuto de Jerusalén, la cuestión de los refugiados y el agua, el reparto de los recursos hidráulicos.

El proceso de paz se congeló cuando el *Likud*, partido conservador israelí liderado por Benjamín Netanyahu ganó las elecciones en 1996. A petición expresa del Gobierno de Clinton se firmó en 1998 el Acuerdo de Wye Plantation.

En mayo de 1999 se celebraron elecciones y se impuso la coalición *Un Israel*, encabezada por el laborista Ehud Barak. Su llegada al poder fue acogida con optimismo por la ANP aunque luego se vería que tampoco se lograron hallar las

soluciones válidas. El primer acuerdo firmado entre Arafat y Barak fue el de Sharm el Sheij en septiembre de 1999, donde se reformularon puntos ya acordados en Wye Plantation.

Adrián Mac Liman termina su repaso cronológico en la visita que el ahora primer ministro israelí Ariel Sharon, líder del partido conservador *Likud* que derrotó a Ehud Barak en las últimas elecciones, realizara el 28 de septiembre pasado a la explanada de las mezquitas acompañado por un millar de policías. Aquí se produjo el inicio de la llamada Intifada de Al Aqsa, desde entonces han pasado 8 meses y la situación no parece que vaya a mejorar a corto plazo. Tal como dice Mac Liman al final de su libro y refiriéndose a esta Intifada “palestinos e israelíes cerraron el breve aunque esperanzador paréntesis de la convivencia pacífica; del necesario, del imprescindible diálogo”.

Lorena Bilbao Trecha
 Coordinadora Unidad de Estudios Humanitarios (MSF, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria)

LA PAZ Y LAS PACES.

José Bada Panillo
 Seminario de Investigación para la Paz y Mira Editores S.A., Zaragoza, 2000,
 158 páginas.

Tres conferencias pronunciadas por el autor, entre marzo de 1996 y mayo de 2000, constituyen sendos capítulos de este enjundioso libro.

Para comprender mejor la relación que pueda existir entre tres textos aparentemente inconexos — que tratan respectivamente del diálogo, la paz y la mística —, el autor los ha hecho preceder de un prólogo indispensable. Es el auténtico cemento que permite ensamblar un libro coherente, ameno y a la vez profundo. Por eso, la primera recomendación a cualquier posible lector es la de dedicar tiempo, atención y reflexión al prólogo, que en este caso no es, como suele ser tan habitual, un texto de compromiso escrito por alguien que apenas ha hojeado el libro sino la auténtica introducción, el verdadero primer capítulo que proporciona las claves para entender el resto.

Además de coherente, el libro es, también, ameno y profundo. Un estilo llano y familiar, desde la primera línea del prólogo (“No está el horno para bollos...”), permite leer con gusto una obra densa, cargada de significativos contenidos, donde el autor maneja un cuantioso bagaje filosófico y teológico, no al alcance de todos los lectores. Estos, sin embargo, no tendrán problema alguno para seguir de cabo a rabo todo lo que José Bada les propone, entenderlo suficientemente y, luego, según sus propias opiniones, asentir o discrepar con el contenido.

Los lectores de *Papeles*, probablemente, se sentirán más atraídos por el contenido del segundo capítulo, “Ética mínima para la paz mundial”, que tan directamente incide en los problemas de la investigación para la paz. La Paz (con mayúscula), horizonte inalcanzable; las paces, lo único que realmente podemos conseguir. El problema moral de la paz se plantea limpiamente: “por qué, siendo posible la paz en el mundo, alguna paz, sigue habiendo guerra y por qué no lo evitan los

hombres y las mujeres que tienen presuntamente buena voluntad”. No hay espacio, en este breve comentario, para esquematizar el modo como el autor responde a esta pregunta. Ni es conveniente hacerlo, para que el lector se deje llevar de la mano de la argumentación original, claramente formulada. Pero convendría resaltar dos aspectos. Uno es el claro rechazo del *pacifismo dogmático*, que, orientado hacia la Paz como bien absoluto, puede caer en el desengaño de su impotencia estratégica y quedarse “a verlas venir y que sea lo que Dios quiera”. Por el contrario, se propugna el *pacifismo de la responsabilidad*, que “no estigmatiza el uso de la violencia como mal absoluto”, ni hace “de los militares su chivo expiatorio”. En esta argumentación, el que estas líneas firma coincide plenamente con el autor. Y también en su negativa a aceptar la idea de “guerra justa”, pues “la guerra es siempre una recesión a la barbarie: matar a un solo hombre traspasa la frontera de lo que puede justificarse moralmente”. Otro aspecto de especial interés es el del origen y la validez de aplicación universal de los derechos humanos. En una época en la que la aceptación y la tolerancia de otras culturas se considera un valor importante para la paz, no conviene dejarse engañar por los falsos interculturalismos. Insiste el autor en que, aunque la reflexión sobre los derechos humanos proceda de la tradición cristiana occidental, lo que “no debe hacerse, so pena de atentar contra la convivencia humana, es retroceder de los derechos humanos ya reconocidos o rechazarlos de entrada sin razón alguna bajo pretexto de ser incompatibles con la tradición

propia. El derecho a la diferencia al que apelan algunos líderes como pretexto para retrasar *ad calendas graecas* el reconocimiento positivo de los derechos humanos, no es más que un pretexto ideológico para someter a las poblaciones autóctonas bajo regímenes autoritarios. Como lo demuestra, en general, el hecho de que esos mismos líderes sean poco o nada escrupulosos en la adopción de la ciencia, de la técnica e incluso de la economía moderna occidental”. Roza en el esperpento la cita del príncipe saudí que, para justificar la falta de ciertos derechos humanos en el Islam, se basaba en que 1.200 millones de creyentes eran suficiente muestra de la validez universal de sus leyes. Análogo razonamiento, basado en el número de moscas que ingieren excrementos, es la base de un chascarrillo español muy conocido. Dedicar atención prioritaria en este comentario al segundo capítulo no debe indicar que los otros dos tengan menor interés. Un instrumento esencial para la paz es el diálogo y a él se dedica el primer capítulo, “Diálogo sin fronteras”. Las palabras se esgrimen a veces como armas para herir a los demás y las lenguas son también barreras culturales que pueden alzarse como banderas para luchar contra quienes amenazan o se cree que amenazan la propia identidad, nos dice el autor. El doble uso del instrumento del diálogo que son las palabras y los idiomas, como vínculo de enlace y como barrera de separación, está sólidamente tratado en el capítulo en cuestión. Para los que se esfuerzan por estudiar los problemas de la paz y de la guerra basándose solo en el recurso a su propia razón y excluyendo cualquier interpretación que requiera echar

mano de lo inefable o lo numérico, es más difícil aceptar en su totalidad el tercero y último capítulo, donde José Bada se ocupa de la mística y la califica de “experiencia de la Paz (con mayúscula) que no podemos producir”. No quiere esto decir que este capítulo, titulado “Invitación al silencio y a la paz del alma”, desmerezca del resto de la obra. La descripción que en él se hace del proceso inquisitorial a que fue sometido a finales del siglo XVII un místico turolense, de quien el tercer centenario de su muerte motivó la conferencia aquí reproducida, bastaría para justificar la conveniencia de leerlo con atención. Pero no es fácil que los lectores habituales de *Papeles* puedan elegir como modelo de actuación el misticismo, sobre todo formulado así: “No hablando, no deseando, ni pensando, se llega al verdadero y perfecto silencio místico, en el cual habla Dios con el alma, se comunica y la enseña en su más íntimo fondo la más perfecta y alta sabiduría”. Hablar, desear y pensar son tres verbos esenciales para los que buscamos solo sabidurías parciales y terrenales, pero que poco a poco nos permitan aspirar a un mundo más pacífico y a una humanidad más justa y solidaria. De los diálogos directos entre muchos dioses y muchas almas que por el mundo han pasado, la experiencia histórica no deja mucho lugar para el optimismo. La Paz, las paces que necesitamos todos, hoy y mañana, se irán necesariamente construyendo desde la finitud humana. Esperar que Jehová, Dios o Alá las apliquen sobre las almas, a modo de mágico linimento salvador, es algo que la razón se resiste a aceptar.

Alberto Piris
Colaborador del CIP

ATLAS DE ÁFRICA. EL CONTINENTE OLVIDADO.

Philippe Lemarchand
Acento Editorial, Madrid,
2000, 254 páginas.

ALDO AJELLO, CAVALIER DE LA PAIX.

Pierre-Olivier Richard
Groupe de Recherche et
D’information sur la Paix et
la Sécurité (GRIP), Bruselas,
2000, 134 páginas.

“Sin África no habrá historia de Francia en el siglo XXI”. Esta frase la escribía François Mitterand en el libro *Presencia francesa y abandono*, de 1957. Aunque el ex presidente francés la citó por la importancia que, en la política de este país, ha tenido siempre la presencia en el continente africano, resulta atrayente adoptarla hoy ampliando el contexto a todos los países de Europa —incluido España— que viven el fenómeno de la inmigración africana. En el escenario económico, político y social en que nos encontramos, donde las políticas neoliberales y la globalización son los conceptos que marcan la pauta, África sigue formando parte importante de la historia de Europa. Si durante los primeros años del siglo XX, se produce la *belle époque* o edad de oro del colonialismo europeo en África —cuyos fundamentos eran el deber del “civilizado” con las “razas inferiores”, los nacionalismos europeos, el interés económico y la tutela de los pueblos por la metrópolis—, en los primeros años del siglo XXI el viejo

continente recoge los frutos de esa época de “grandeza”. Como afirma el premio Nobel de literatura nigeriano Wole Soyinka, refiriéndose a la ola migratoria africana, “hay algo de justicia poética en esta situación”. A la presencia europea y el posterior abandono les sucedieron, en la mayoría de los países africanos, la regresión económica, la descomposición política y la guerra. Factores que continúan oprimiendo a las sociedades africanas y que, a su vez, han despertado un instinto de supervivencia materializado en las migraciones.

Aunque actualmente la apertura del Este atrae la mirada de Europa, la ola migratoria y el radicalismo islámico son los miedos del viejo continente con respecto a África. Sin embargo, éste sigue siendo un continente olvidado y desconocido. Así lo constata el subtítulo de *Atlas de África*, un libro fundamental para conocer y entender la realidad africana y la relación de Europa con dicho continente. Esta obra, dirigida por Philippe Lemarchand, miembro del Instituto de Estudios Políticos de París (IEP) y director del equipo Équinoxes, se compone de cuatro partes fundamentales: la época colonial con sus distintas etapas (la sumisión africana, la época dorada, el nacionalismo africano, las independencias, las guerras coloniales...); la problemática euroafricana (africanización y neocolonialismo, panafricanismo, pobreza y dependencia, construcción de las naciones, afroesimismo ante el siglo XXI...); geopolítica (el papel de la ONU en los conflictos, el Sahel, los Grandes Lagos, los retos surafricanos, las polaridades del continente...) y monografías de todos los países. Una buena cantidad de mapas da cuenta de lo

que ha sido y lo que es este continente, erróneamente considerado en muchas ocasiones como homogéneo cuando, precisamente, se caracteriza por su pluralidad. En este libro, cada región y cada país son observados partiendo de su peculiaridad, fruto de una aproximación más detallada y real de lo que es la complejidad africana.

Ahora el porvenir de Europa reside en gran medida en África. Y es que, como se afirma en el libro, los males de África hay que buscarlos más en cómo se establecieron y desarrollaron las relaciones euroafricanas del siglo XX que en la responsabilidad específica de una de las partes. De hecho, la Unión Europea quiere convocar una conferencia para los países de África Central parecida a la que, hace 25 años, difuminó los bloques del este y oeste de Europa. Pero antes debe solucionarse la crisis de los Grandes Lagos, acabar la guerra e iniciar el diálogo intercongolesino. Los ojos están puestos ahora en la evolución política de la República Democrática de Congo, tras el ascenso a la presidencia de Joseph Kabila (hijo de Laurent Kabila, asesinado en enero de 2001). El objetivo fundamental de la UE es, a través de un foro, crear las condiciones para una cooperación regional más intensa y construir nuevos modelos de cooperación entre los países de la región y los desarrollados.

A la actuación de Europa en la región de los Grandes Lagos — una de las zonas más castigadas de África, debido a una guerra que ha costado más de un millón de víctimas y casi dos millones de refugiados ruandeses— va ligado el nombre de Aldo Ajello. Ex periodista y ex senador italiano de 65 años, es el representante especial de la Unión Europea para

los Grandes Lagos desde 1996. Con amplia experiencia como mediador en el continente africano, adquirida cuando en 1992 fue enviado por la ONU a Mozambique, Ajello es entrevistado en *Aldo Ajello, cavalier de la paix*, por el periodista y escritor Pierre-Olivier Richard. Una entrevista a fondo donde, además de tratar temas como la misión de paz en Mozambique en la que participó o los casos de Ruanda y Burundi, una parte importante se centra en la región de los Grandes Lagos y en la creación de una política europea común para África. Según Ajello, la posición de la Unión Europea respecto a la promoción de la democracia en África ha evolucionado. Más que imponer un modelo prefabricado, la UE ha decidido promover los principios fundamentales que diferencian democracia y dictadura y exigir su aplicación. Entre ellos se encuentra el establecimiento de una forma de elección que garantice el derecho de elegir libremente los mandatarios y cambiarlos en caso de fracaso; la necesidad de la separación de poderes; el respeto a los derechos humanos y la protección de las libertades fundamentales. Garantizar estos cuatro puntos es lo que, según Ajello, le corresponde hacer a la UE. El resto, como elegir el sistema institucional, el modelo de Constitución o la forma de gobierno, es cosa de los países interesados. El mediador italiano afirma que la solución a la inestabilidad política africana no puede proceder de un país europeo o de Estados Unidos, debido a que se deben tener en cuenta la historia, la cultura, las tradiciones, la situación socioeconómica y la composición étnica de cada país. En definitiva, el papel que debe

jugar la Unión Europea en la región africana es alentar la paz y contribuir con su apoyo que significa, además de ofrecer sugerencias, destinar recursos para que funcione el plan de desarme y la reintegración de los rebeldes. De momento todavía queda abierto el interrogante que plantea Richard respecto a la política europea para África: ¿un desafío o una utopía?

Nieves Zúñiga

Periodista e investigadora del CIP

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN UN MUNDO EN CAMBIO.

Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención.

Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja (coords.), VV. AA. CIDEAL, Madrid, 2001, 375 páginas.

Los cambios que se están produciendo en la sociedad internacional en los últimos años, con el progresivo nacimiento y configuración de una sociedad de ámbito mundial, están implicando un replanteamiento de determinados aspectos de la cooperación para el desarrollo y una revisión de sus fundamentos, instrumentos y objetivos para adaptarla a las características cambiantes del nuevo entorno global. Este libro responde a la necesidad de reflexionar y explorar el nuevo marco global y los rasgos que pueden caracterizar estos procesos de cambio, y pone a disposición de las personas e instituciones interesadas en este ámbito nuevos elementos para el

análisis y el debate.

En el primer capítulo, Manuel Gómez Galán analiza los procesos de cambio que configuran la nueva sociedad global y las implicaciones que ésta puede tener para el sistema de la cooperación al desarrollo, partiendo de los dos aspectos que configuran el actual momento de crisis de este instrumento. Por un lado, el descenso en los volúmenes globales de ayuda (que, en el caso de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE ha pasado de una media del 0,36% de su PNB en 1988 a sólo un 0,24% diez años más tarde). En segundo lugar, las transformaciones de la sociedad internacional con el fin de la bipolaridad y la superación de los Estados como marco geográfico de referencia, sustituidos por ámbitos más amplios en los que las relaciones entre actores estatales y mercado se están reconfigurando a gran velocidad. La globalización, tal y como se está llevando a cabo — con ausencia de regulaciones y con el énfasis puesto en las necesidades del mercado— está produciendo importantes efectos negativos en los que sectores económicos y de población quedan absolutamente al margen del crecimiento económico y de la distribución de riqueza. La brecha entre ricos y pobres aumenta cada vez más. En estas condiciones, señala el autor, es imprescindible dar una respuesta eficaz: desde un punto de vista ético y humanitario, para reducir la pobreza y el subdesarrollo y, con ellos, el sufrimiento humano; desde una perspectiva funcional, para dar estabilidad al sistema internacional; y, desde una perspectiva utilitarista, porque el hecho de que los países del Norte den muestras de interés hacia la suerte de los menos afortunados

puede facilitarles el logro de objetivos políticos. Desde la perspectiva del Sur el reto es comprender que, al igual que la sociedad internacional es global, también los son los problemas y las soluciones, y que es necesaria una estrategia concertada para hacerles frente. Estos planteamientos facilitarían un progresivo afianzamiento de instancias y organizaciones adecuadas para enfrentar los problemas transnacionales. En estas condiciones, ¿cuáles podrían ser los contenidos de la cooperación al desarrollo? En primer lugar, el ser humano como objetivo permanente hacia el cual deben orientarse los recursos y actuaciones. En segundo, una mayor convergencia entre los actores tradicionales (como el Estado), la emergente sociedad civil y el mercado. ¿Cómo lograrlo? Mediante una coordinación más eficaz entre los actores y una mayor coherencia entre las políticas de los países del Norte que afecten al desarrollo; apropiación de las políticas y programas por parte de los países del Sur (dentro de un contexto democrático que la propia cooperación debería fomentar); corresponsabilidad en el diseño de estrategias y toma de decisiones; consolidación de una sociedad civil global que sea capaz de converger hacia planteamientos comunes (intereses comunes compartidos y bienes públicos globales). Todo ello, en el marco de un pacto mundial que comprometa a Gobiernos, instituciones y sociedad civil en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, garantizar la disponibilidad de recursos para combatir el subdesarrollo exige una voluntad política que, hasta el momento, no ha sido tan abundante como debería.

José Antonio Sanahuja realiza, en el segundo capítulo del estudio, una aproximación a la cooperación al desarrollo en el marco de los cambios globales en la configuración mundial. El autor opta, como marco de análisis, por la teoría crítica, que “se pregunta por los valores, por las relaciones de poder y las estructuras que sustentan un particular orden social, al que se considera contingente y por tanto susceptible de transformación, y trata de identificar los elementos de conflicto y su potencial de cambio”. El capítulo examina las fuerzas y estructuras que explican la configuración y tendencias del sistema de cooperación al desarrollo, desde el nacimiento de la ayuda —como instrumento al servicio de intereses estratégicos de los países poderosos— y sus modificaciones en el marco del conflicto Norte-Sur propiciado por la descolonización, hasta la adopción del modelo del “Consenso de Washington” y la universalización de los programas de ajuste estructural. Se analizan las principales características del sistema y las dinámicas de cambio que propicia la globalización: un sistema de ayuda estatocéntrico en un entorno internacional que reduce el peso y el poder del Estado; un sistema fuertemente jerarquizado que responde a una particular distribución del poder y contribuye a su mantenimiento; y un régimen de ayuda fuertemente regulado e institucionalizado que está cambiando aceleradamente debido a la aparición de nuevos valores y principios y a una recomposición de las hegemonías. Se identifican las posiciones en pugna en el debate sobre la cooperación, desde la crítica liberal que reclama su desaparición en nombre de la reducción de la intervención pública en la

economía política mundial a la posición de los Gobiernos donantes —que abogan por un mantenimiento de la situación actual—, y las posiciones críticas que reclaman la reforma de la cooperación y su transformación en instrumento de una “política de bienestar social” de carácter global. La reducción del peso del Estado y la subordinación de las políticas de bienestar social a las exigencias del proceso de liberalización económica se ven acompañados de mayores niveles de interdependencia, del creciente papel de ciertas instituciones internacionales y de una creciente interconexión de las sociedades, todo lo cual contribuye a la conformación de un espacio político global donde surgen demandas de nuevos marcos institucionalizados o de reforma de los existentes, de cara a garantizar un gobierno eficaz a nivel global. En este marco, la “democracia cosmopolita” de David Held adquiere el sentido de un espacio político que complementa (no sustituye) a los estatales, y donde se establece un sistema de bienestar social que también es complemento de los nacionales. Este sistema global de bienestar social es un fundamento sólido para reforzar la cooperación y requiere nuevas fórmulas, entre ellas la reforma de las organizaciones internacionales, nuevos programas de asistencia de carácter supranacional financiados con contribuciones obligatorias y progresivas y un nuevo multilateralismo. No se trata de propuestas nuevas pero el contexto internacional actual las hace mucho más factibles, al tiempo que surgen nuevas fuerzas sociales que pugnan a favor de estas ideas. José Manuel Sobrino explora las posibilidades y condicionantes de una posible armonización de la

política de cooperación al desarrollo española con las políticas europeas, cuya ayuda, para la que se destina cerca de 30.000 millones de dólares anuales, no está produciendo los efectos deseados. Las tres “C” de la cooperación al desarrollo (coordinación, complementariedad y coherencia) están en los debates tanto en los países miembros como en la UE, lo que refleja la preocupación por una excesiva proliferación de programas, proyectos y acciones en muchos casos descoordinados o incluso contradictorios. Para el autor, incrementar la eficacia de esta ayuda exige superar la descoordinación entre las políticas y acciones de ayuda de la UE y de sus Estados miembros —y entre las diferentes políticas comunitarias— y establecer una complementariedad entre sus acciones para garantizar que los recursos se utilizan de la forma más eficaz y útil. Sobrino analiza el sistema normativo de la UE, en el que ya existen los instrumentos jurídicos necesarios para la coordinación, tanto política como operacional y tanto en el ámbito comunitario como en los foros internacionales. Ante las reticencias de los Estados a ceder parcelas de poder, el autor argumenta que armonizar la política española de cooperación con la comunitaria no implicaría darle un carácter multilateral, sino incrementar su presencia geográfica y sectorial y repercutir de forma más favorable en la opinión pública. Lograr que la cooperación al desarrollo tenga una mayor autonomía respecto a las políticas exteriores y comerciales de la UE y España permitiría evitar la dispersión de esfuerzos y centrarse en el verdadero objetivo de la cooperación: los países menos

adelantados y las capas de población más desfavorecidas en aquellos de desarrollo intermedio. Los organismos internacionales y las agencias de cooperación han incorporado de manera progresiva en sus agendas la dimensión de la gobernabilidad, que Marcelo Lasagna define como “la calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva positiva para enfrentar los retos y desafíos del desarrollo”. Este autor analiza la evolución del concepto de desarrollo y la relevancia de las instituciones a la hora de conseguirlo, para a continuación estudiar la forma en que el concepto de gobernabilidad se ha incorporado en la cooperación internacional y las implicaciones de esta cuestión a la hora de actuar. Un marco institucional que garantice la gobernabilidad es una condición necesaria para el desarrollo, ya que éste no se refiere sólo a la disponibilidad de recursos sino que supone el establecimiento de un contexto institucional que genere incentivos y procesos para la redistribución más justa y duradera de esos recursos. Así lo han comprendido muchas instituciones y agencias, que han incorporado este concepto en sus agendas aunque con disfunciones diversas, derivadas del diferente contenido que se atribuye al mismo y del “público” al que cada una se dirige. Por ello, Lasagna señala que falta un esfuerzo en la definición del concepto de gobernabilidad y una evaluación objetiva del impacto de los programas desarrollados con este objetivo. Francisco Rey realiza un análisis de la ayuda humanitaria como componente de la ayuda oficial al desarrollo que, sin embargo, presenta diferentes orígenes, motivaciones y condicionantes. Este instrumento de ayuda ha

experimentado un gran auge en los años noventa como respuesta al aumento y mayor complejidad de los conflictos, al agravamiento de los desastres llamados naturales, a la necesidad de enfrentarse a crisis y emergencias cuyos parámetros son complejos y en los que la comunidad internacional no quiere implicarse políticamente y al auge del Derecho Internacional. La presencia de la ayuda humanitaria en contextos diversos, la ampliación del número y tipo de los actores involucrados (llegando al caso de Kosovo, con la participación de la OTAN como actor "humanitario"), y las imprecisiones conceptuales han provocado un debate sobre qué es realmente el humanitarismo y cuáles sus límites y potencialidades. Partiendo de que la acción humanitaria debe ser neutral, imparcial, no discriminatoria... numerosos donantes, instituciones internacionales y ONG han venido realizando esfuerzos de clarificación conceptual que, aunque están generando importantes debates y en ocasiones falta de acuerdo, suponen un intento de despejar la confusión en torno al término "humanitario". El autor analiza estos intentos y la articulación de la ayuda humanitaria con otros enfoques e instrumentos como la cooperación al desarrollo, así como el papel de organismos como Naciones Unidas (especialmente el departamento de Operaciones de Paz), el CAD de la OCDE o la Unión Europea. En el caso de España, el autor afirma que siguen existiendo imprecisiones conceptuales y disfunciones en los criterios de contabilización de esta ayuda, donde se contabilizan las partidas de las operaciones de paz en las que participan las FF AA españolas (algo expresamente prohibido por el CAD).

Precisamente este énfasis en la participación militar es uno de los enfoques de la política oficial de nuestro país hacia la ayuda humanitaria, lo que provocado fuertes disputas con ONG críticas respecto a este humanitarismo armado, una situación que probablemente se repetirá si vuelven a producirse intervenciones humanitarias lideradas por la OTAN y que dejan al margen los mecanismos de Naciones Unidas.

Mabel González Bustelo
Periodista

LIBÈTE: A HAITI ANTHOLOGY.

Charles Arthur y Michael
Dash (editores),
1999, 352 páginas.

La reelección de Jean-Bertrand Aristide como presidente de Haití, el pasado mes de febrero, fue un acontecimiento tan esperanzador como inquietante para la población haitiana. Si bien el nuevo referéndum significaba el fin de las dictaduras militares, también implicaba uno de los mayores retos de su historia: el de la instauración de la democracia. Haití, la primera "república negra", nació de la violencia política. Después de 12 años de lucha, los antiguos esclavos de la colonia más rica de Francia vencieron a las tropas de Napoleón y se declararon independientes el 1 de enero de 1804. A partir de entonces, la comunidad internacional aisló Haití por temor a que el precedente que había sentado pudiera contagiarse al resto de las colonias. Mientras, dentro de sus fronteras, crecían las divisiones sociales: una

pequeña elite —los mulatos—, mayoritariamente católica, francófona y de piel clara que dominaba el Gobierno y el comercio; y una mayoría empobrecida, principalmente campesina, de piel negra y habla criolla.

Con la apertura del canal de Panamá en 1914, Haití se convirtió en un país geográficamente estratégico, muy interesante para Estados Unidos. Los marines estadounidenses llegaron al país en 1915 supuestamente con la intención de acabar con la inseguridad y los disturbios ocasionados a raíz del asesinato del presidente haitiano, aunque también influyó el impago de los préstamos que Estados Unidos había concedido a Haití. Los 19 años de ocupación estadounidense (1915-34) reforzaron el poder económico de la elite y el ejército haitianos. Los marines estadounidenses reorganizaron, entrenaron y equiparon al ejército haitiano para que “mantuvieran el orden”, mientras ellos declaraban la ley marcial, disolvían el poder legislativo, designaban gobernantes a su elección, celebraban juicios militares para juzgar civiles y volvían a introducir los trabajos forzados. Por segunda vez, Haití tuvo que luchar por su libertad.

Hoy, Haití es el país más pobre del hemisferio oeste. Tiene que hacer frente a la pobreza, la devastación medioambiental, la falta de infraestructura, el aislamiento de la comunidad internacional y el legado de 200 años de autoritarismo. Es difícil identificar las prioridades cuando queda tanto por hacer y todas las iniciativas no sólo están interrelacionadas, sino que son sinérgicas.

Libète (libertad, en criollo) muestra en sus diez capítulos los aspectos más significativos de la

realidad haitiana a partir de más de 180 textos de académicos, historiadores, escritores, novelistas, políticos, periodistas, etc., tanto haitianos como extranjeros. Cada capítulo está precedido por un ensayo que sitúa en el contexto los extractos seleccionados sobre el tema. Estos textos, tan heterogéneos en sus orígenes como en sus estilos, ofrecen puntos de vista muy diferentes sobre cada una de las cuestiones que se tratan, lo que confiere una gran riqueza a la obra. Charles Arthur es coordinador de Haiti Support Group de Londres y autor de *After the dance, the drum is heavy* (1995). Michael Dash es profesor de literatura francófona del Departamento de Lenguas Modernas y Literatura de la Universidad de West Indies de Jamaica, y autor de *Haiti and the United States: National Stereotypes and the Literary imagination* (1998). Tal como explican ambos en la introducción, este libro intenta ir más allá de un análisis político contemporáneo que pueda quedarse rápidamente obsoleto, y prefiere explorar el contexto, las ideas y la cultura con la esperanza de aportar las claves para entender el Haití de hoy y de mañana.

De la mano de los autores nos remontamos a la época de la colonización española, en la que se produjo el primer genocidio del que tiene noticia la historia; y la posterior colonización francesa, que instauró el sistema de plantaciones y utilizó esclavos procedentes de África. El primer capítulo acaba con la derrota de las tropas de Napoleón por parte de Dessalines y la declaración de Independencia de Haití. En la minuciosa selección de textos de dicho capítulo encontramos pasajes tan estremecedores como la carta que Fernando El Católico

hizo llegar a los taínos exigiéndoles su conversión al catolicismo so pena de ser exterminados, o la macabra descripción de las categorías raciales de Moreau de Saint-Méry, que llega a diferenciar diez clases de “no blancos”.

El segundo capítulo trata las divisiones sociales, el ejército y los dictadores. Una de las figuras más emblemáticas de la cleptocracia y la represión en Haití fue François Duvalier, más conocido como “Papa Doc” y como el creador del ejército paramilitar de los Tontons Macoutes, encargados de custodiar la dictadura, vigilar a la población, y de torturar e incluso ejecutar a cualquier ciudadano sospechoso de actos subversivos. Los autores añaden al capítulo las viñetas de un cómic publicado por duvalieristas en las que se muestra el acuerdo al que llegó Papa Doc en 1966 con el Vaticano, según el cual se le legitimaba para designar sus propios obispos. Sin ninguna duda, de todos los textos del segundo capítulo y quizás de la obra completa el más sobrecogedor es “Blood Money”, del libro escrito por Elisabeth Abbott *Haiti: the Duvaliers and their legacy* (1988), que no es sino un ejemplo más de la endémica corrupción y falta de escrúpulos del régimen de Duvalier. “Blood Money” describe el negocio de Luckner Cambronne, uno de los líderes duvalieristas, que mediante su empresa Hemocaribbean, vendía hasta cinco toneladas de sangre mensuales a laboratorios estadounidenses como Armour Pharmaceutical, Cutter Laboratories y Down Chemicals. Estos laboratorios apreciaban especialmente la sangre haitiana por ser muy rica en anticuerpos. Cambronne, que se ganó el apelativo de “El vampiro del Caribe”, traficaba también con cadáveres que vendía a las

facultades de medicina de otros países que preferían cuerpos delgados, como los haitianos, por resultar más fáciles para su estudio. Cuando el Hospital General no le suministraba los cadáveres suficientes, Cambronne recurría al hurto de cuerpos de la funeraria.

En los tres siguientes capítulos, Charles Arthur y Michael Dash ahondan en problemas actuales como las duras condiciones de la vida en el campo y en las afueras de las ciudades o *bidonvilles*; el éxodo masivo a las urbes, especialmente a la capital, Puerto Príncipe; así como la falta de pacto ciudadanos-Estado y la desconfianza en el cambio político hasta la llegada al poder de Jean-Bertrand Aristide en 1991. Los autores ofrecen puntos de vista relativamente imparciales sobre los estereotipos que conforman la denostada imagen que el mundo tiene de Haití: un país más conocido por el vudú, las revueltas y las masacres, que por la riqueza de su cultura, la fortaleza de sus gentes y su gran capacidad de supervivencia. Así mismo desmienten, como en el sexto capítulo, algunas de las acusaciones que la sociedad internacional se encargó de difundir, como su alto índice de afectados de SIDA. Estados Unidos, principal culpable de la infamia, pretendió así frenar la entrada masiva de balseiros haitianos a sus costas, pero consiguió además acabar con el turismo de Haití. Este mismo capítulo contiene un pasaje, quizá demasiado escueto para la gravedad del tema, de una de las facetas más atroces de la realidad haitiana: los niños esclavos o *restavecs* (del francés: *rest avec!*, que significa “¡quédate con eso!”). Sobre este tema, existe una obra autobiográfica escrita por Jean-

Robert Cadet, titulada *Restavec* (1998), en la que describe su vida como *restavec* y los abusos físicos y emocionales de los que fue víctima antes de emigrar a Estados Unidos.

Libète no deja de lado las intervenciones extranjeras en Haití y sus repercusiones: desde el apoyo de Estados Unidos a determinadas dictaduras que beneficiaban sus intereses económicos, la implicación de la propia CIA y de sus informadores en el golpe de Estado contra Aristide, hasta las recomendaciones de ajuste estructural por parte del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional que Aristide aceptó a cambio de ayuda internacional. Según el plan, Haití se comprometía a reducir el sector público a la mitad, a privatizar servicios públicos, a eliminar los aranceles y las restricciones a las importaciones, a reforzar una política abierta de inversión extranjera, etc., abandonando así los planes iniciales de proteger el mercado interno.

Por último, los autores aportan luz sobre la cultura, costumbres y religión popular haitianas que nos alejan de los prejuicios y las actitudes simplistas occidentales. Sin ir más lejos, el vudú, religión de la clase humilde y por ende, de la mayoría de la población, no consiste en las prácticas de brujería que tantas veces ha mostrado Hollywood en sus películas, sino que se trata de una religión nacida de la confluencia de varias culturas africanas y del catolicismo, y que, como cualquier otra religión, cuenta con jefes espirituales, templos, ritos y ofrendas. Sobre este capítulo son especialmente interesantes los textos "Vodou is a religion" de Jean Price Mars y "Zozo" de Donald Consentino. Charles Arthur y Michael Dash

denuncian la injusta visión que algunos escritores extranjeros se han empeñado en mostrar sobre Haití, como Graham Greene con su novela *The Comedians* (1966) o Wade Davis con *The Serpent and the Rainbow* (1986).

La obra reseñada cumple ampliamente los objetivos de sus autores de ofrecer una lectura dinámica y sencilla, que puede comenzarse por cualquiera de sus capítulos sin necesidad de seguir el orden establecido. Presenta además una gran coherencia interna y una estructura lógica. Sin embargo, los capítulos y los extractos de los textos son demasiado breves, teniendo en cuenta la bibliografía consultada. Algunos de los temas merecerían mayor amplitud e información; otros, mayor reflexión. En cualquier caso, *Libète: A Haiti Anthology* es, como su propio título indica, una antología de un país del que hasta ahora no existen muchas publicaciones, y del cual, los autores han sabido escoger, con gran acierto, los aspectos más relevantes.

Mayte Martín Serra

Master en Cooperación en la Universidad Pontificia de Comillas y responsable de proyectos de desarrollo en Haití en Manos Unidas