

1.200 ptas. P.V.P.
7,2 €

Nº 76
Invierno 2001-2002

PAPELES

DE CUESTIONES INTERNACIONALES

EL IMPACTO DEL 11 DE SEPTIEMBRE

Artículos sobre las
nuevas alianzas
internacionales,
Afganistán y las
amenazas a las
libertades civiles

Suráfrica,
Angola, Chipre
e identidad
indígena

Fundación
HOGAR DEL EMPLEADO

Centro de
Investigación
para la Paz

PAPELES *nº 76 - 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

Nieves Zúñiga García-Falces

Distribución

Rosa Vaquero

Colaboradores habituales y asesores

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

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

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

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

Tel.: (91) 431 02 80. Fax: (91) 576 32 71.

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: REUTERS. Manifestación en Pakistán tras el 11 de septiembre.

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

EL IMPACTO DEL 11 DE SEPTIEMBRE

Las repercusiones internacionales de la crisis 11

Alberto Piris

La amenaza del radicalismo islámico en Asia 17

Rosa Meneses

Claves para la reconstrucción de Afganistán 25

Alejandro Pozo

Entrevista a Reed Brody:

No caer en la lógica terrorista 35

Alicia López, Katrijn Ruts y Alejandro Pozo

TEORÍA

Los resortes del terrorismo 45

Luis de la Corte Ibáñez

**Identidad y lealtad:
pueblos indígenas e inmigrantes** 53

Ignacio Barrientos Pardo

Soberanía y fragmentación del poder estatal 65

José Manuel Pureza

Portugal y el Tribunal Penal Internacional 75

Boaventura de Sousa Santos y José Manuel Pureza

La teoría de la paz democrática 77

Jordi Raich

ACTUALIDAD

La complejidad surafricana 89

José Guimón

Entrevista a Thabo Mbeki:

**“Un prisma distinto para afrontar
los retos de África”** 101

José Guimón

El desarrollo y el desafío de la paz en Angola 107

Manuel Ennes Ferreira

La Conferencia de Durban:

¿hito o rito en la lucha contra el racismo? 121

José L. Gómez del Prado

Sumario

Los nocivos efectos del Plan Colombia	127
<i>Hernando Perdomo</i>	
El dilema de Chipre	135
<i>Elia Cambón Crespo</i>	

EDUCACIÓN

La Educación para el Desarrollo en la universidad	145
<i>Alejandra Boni</i>	
Las políticas europeas sobre Educación para el Desarrollo	153
<i>Alessio Surian</i>	

RESEÑAS DE LIBROS

Poverty and inequality in South Africa: meeting the challenge, de Julian May / South Africa: from Mandela to Mbeki, de Richar Buckley	163
<i>Mª Antonia García Marín</i>	
Pobreza y perspectiva de género, de José María Tortosa (coord.)	165
<i>Elsa Velasco</i>	
Próximo Oriente: ¿qué tipo de paz?, de Joan Roura y Consuelo del Val (ed.)	168
<i>Alejandro Pozo</i>	
Un nuevo consenso sobre población, de Jyoti Shankar Singh	170
<i>Mª Antonia García Marín</i>	
Historia de las Relaciones Internacionales contemporáneas, de Juan Carlos Pereira (coord.)	173
<i>Teresa García-Guerrero Viu</i>	
La realidad de la ayuda 2000-2001, Intermón Oxfam	175
<i>Mayte Martín Serra</i>	

BIBLIOGRAFÍA

Identidades religiosas	181
<i>Susana Fernández Herrero</i>	

El pasado 7 de octubre EEUU comenzó la operación militar en Afganistán. La estrategia seguida fue bombardear desde el aire y, a la vez, apoyar a la Alianza del Norte, una coalición de grupos armados de diversas etnias de ese país enfrentadas con los talibán. Al aplicar esta estrategia Washington combinó dos tradiciones: usar su alta tecnología militar para evitar poner en riesgo tropas en tierra — excepto las unidades de elite de las fuerzas especiales que han sido antes asesores militares de la Alianza del Norte que combatientes—, y hacer la guerra por delegación a través de un grupo local. En los años 80, EEUU utilizó prácticas similares en América Central — contra el Gobierno de los sandinistas en Nicaragua— y en África — contra los Gobiernos, entonces marxistas, de Angola y Mozambique—. En la década de 1990, hizo la guerra a distancia contra Irak y más tarde en Kosovo y en Serbia, siendo uno de sus fines no tener bajas propias.

La guerra a distancia implica el serio problema de las víctimas indiscriminadas. Los denominados daños colaterales han sido fuertes en Afganistán durante el primer mes y medio de ataques, y no se conoce el número exacto de víctimas civiles. Pero en una población en la que la distinción entre civiles y fuerzas armadas irregulares es tan poco clara, los primeros deben haber sufrido bastantes bajas.

La guerra por delegación plantea el problema del grado de poder que alcanzan las fuerzas que han actuado en el terreno. Una vez que la Alianza del Norte llegó a Kabul ha intentado poner condiciones. Dado que sus antecedentes democráticos son nulos, los funcionarios de Naciones Unidas encargados de la negociación temen que la posibilidad de alcanzar un acuerdo negociado entre todas las partes, excepto los talibán, pueda verse frustrada por la misma Alianza que logró la victoria.

¿Ha servido esta guerra para algo? Inicialmente era para capturar a Osama Bin Laden y destruir la red de *Al Qaeda*. Después se

transformó en una operación de castigo contra el régimen talibán debido a la protección que daba a Bin Laden. Por último, la finalidad se transformó implícitamente en acabar con los talibán e iniciar un proceso de reconstrucción o construcción del Estado afgano.

Al cierre de este número no está claro si los dos primeros objetivos se podrán cumplir, porque quizá Bin Laden ha huido y no se sabe en qué dimensión se ha destruido la red. De hecho, si realmente se pretende atacar a estas redes no bastará con perseguirlas en diversos países europeos —incluyendo a España, como se está haciendo— sino que habrá que ir a sus raíces en Arabia Saudí, Egipto y Pakistán.

Cuando la guerra acabe, los mayores desafíos serán cómo enfrentar la posibilidad de otros ataques terroristas y la reconstrucción de Afganistán. En el primer aspecto, a la prevención policial se suma la investigación y persecución de las redes económicas que sustentan el terrorismo. También en este caso, las investigaciones no deberían quedarse en la superficie sino ir hasta el fondo en las conexiones entre comercios ilegales de armas, diamantes, drogas y otros recursos y bienes. Entre los mayores problemas de la lucha contra el terrorismo se encuentra el recorte de libertades en los países democráticos, y el apoyo a regímenes dictatoriales en la medida en que colaboren con la lucha global contra los terroristas.

Respecto a la reconstrucción de Afganistán, se precisa un compromiso a largo plazo de la comunidad internacional, un fortalecimiento de Naciones Unidas para que su acción y mandato sean respetados, y un compromiso de los países de la región para colaborar en la paz y no alentar a las facciones a entrar nuevamente en lucha.

Estos son algunos de los temas que presenta en este número la revista *Papeles de Cuestiones Internacionales*. Alberto Piris, Rosa Meneses, Reed Brody y Alejandro Pozo analizan el impacto internacional del 11 de septiembre en varias dimensiones. Por otra parte, Luis de la Corte Ibáñez presenta un trabajo de investigación académica sobre el terrorismo.

Aunque la crisis del 11 de septiembre parece haber oscurecido otros aspectos de la realidad, hay múltiples sucesos que requieren atención. De este modo, nos ocupamos de la crisis en Angola, los desafíos que tiene por delante Suráfrica y se publica una entrevista con el presidente Mbeki especialmente realizada para *Papeles*. Igualmente, se analizan los resultados de la Conferencia de Durban

sobre racismo y se rastrean los orígenes del Plan Colombia. Otros temas presentes son el conflicto de Chipre, la identidad indígena y los alcances y límites de la teoría según la cual los países democráticos no hacen la guerra entre sí. El número se completa con las secciones de educación y reseñas de libros.

Mariano Aguirre

Fe de erratas: en la página 85 del número 75 de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, falta el texto: "lo social, financieramente desestabilizador y democráticamente inaceptable."

En el mismo número, página 127, la autora de la reseña del libro *La paz es una cultura* es Nieves Zúñiga, del Centro de Investigación para la Paz (CIP).

El impacto del 11 de septiembre

Las repercusiones internacionales de la crisis	11
La amenaza del radicalismo islámico en Asia	17
Claves para la reconstrucción de Afganistán	25
Entrevista a Reed Brody: No caer en la lógica terrorista	35

ALBERTO PIRIS

Las repercusiones internacionales de la crisis

La sucesión de acontecimientos producidos a partir de los atentados terroristas contra EEUU del pasado 11 de septiembre, está introduciendo ya significativas modificaciones en la política exterior de algunos países y en la reestructuración de alianzas y objetivos en la comunidad internacional. De modo menos perceptible, pero también importante, se están produciendo serios deslizamientos conceptuales que pueden hacer más confusa la situación ante la opinión pública y dificultar los esfuerzos de los medios de comunicación, órganos de Gobierno e instituciones de estudio e investigación, para analizarla, definirla y afrontarla.

Alberto Piris es general retirado del ejército español y analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP)

El primer concepto que sufre la imprecisión es la definición de los límites del terrorismo, aunque esto siempre ha sido difícil. Los luchadores por la libertad de hoy se pueden convertir en los terroristas del mañana, según el punto de vista adoptado en cada momento. Los guerrilleros de Afganistán, calificados como *freedom fighters* —luchadores por la libertad— desde la Casa Blanca cuando ponían en dificultades a las fuerzas de ocupación de la URSS, son ahora parte del enemigo principal a batir. Por otra parte, Rusia, denostada por su brutal represión del independentismo checheno en años anteriores, encuentra ahora apoyo internacional al considerar terroristas a quienes antes fueron tenidos por patriotas. Un poco más atrás en la historia, los terroristas que propiciaron la creación del Estado de Israel han sido después sus legítimos gobernantes. La inherente relatividad del término “terrorismo” o “terrorista” es el principal obstáculo para unificar criterios en lo que se intenta presentar al mundo como una lucha definitiva para erradicar tan peligrosa amenaza.

Análogo abuso terminológico se produce en lo relativo a la guerra y su diferenciación de otros conceptos conexos como lucha, combate o esfuerzo coordinado y continuado con una finalidad concreta. Lo que había de ser una “guerra contra el terrorismo internacional”, en palabras del presidente Bush, fue convirtiéndose en una simple “guerra contra Afganistán”, con todos los inconvenientes que tal cambio lleva consigo. El motivo de esto es que la primera es un concepto de imposible aplicación práctica, solo expresado públicamente desde la Casa Blanca

en términos retóricos y para satisfacer a una opinión pública irritada y vengativa. La segunda, por el contrario, es la guerra que EEUU sabe hacer, la que ha desarrollado antes en Panamá, Irak y Yugoslavia. La razón de esta deriva conceptual es que el terrorismo no puede ser vencido solo mediante la guerra, y es en otros terrenos, no exclusivamente militares, donde habrán de llevarse a cabo los esfuerzos necesarios para derrotarlo.

Las cambiantes estrategias de la política internacional

El escenario internacional se modifica a medida que los acontecimientos permiten a unos u otros países situarse en posiciones ventajosas para satisfacer sus propios intereses nacionales. La retórica sobre la lucha contra el terrorismo encubre el hecho de que el terrorismo que realmente preocupa a EEUU es el que le ha herido, es decir, el de raíces islamistas. Aunque para ello haya que aceptar en un mismo paquete otros terrorismos que desde allí se contemplan como lejanos y no tan peligrosos: el de ETA, el de los tamiles cingaleses o el que aqueja a Filipinas. Por mucho discurso que se difunda al respecto, no hay un solo terrorismo internacional sino muchos y muy diversos terrorismos. Sus causas son distintas, sus efectos también y, en consecuencia, no a todos se les contempla con la misma perspectiva.

China y Pakistán

Dos realineamientos del máximo interés se han producido en las pasadas semanas: los que afectan a las relaciones de EEUU con China y Pakistán. Los lazos hoy establecidos entre Washington y Pekín hubieran parecido imposibles hace poco más de un año, cuando se llegó a hablar de la inevitabilidad de un conflicto militar entre ambos países. Todavía, en abril de 2001, el incidente del caza chino derribado y el avión espía estadounidense apresado por China hizo resonar los tambores de guerra. Pero desde el 11 de septiembre se empieza a ver más clara la estrategia del presidente Zemin, empeñado en convertir a su país en una gran potencia durante el siglo XXI. Con algunos altibajos, esa estrategia se empezó a fraguar en la visita que realizó a EEUU hace cuatro años, consciente como es de que el estrechamiento de relaciones con EEUU es el mejor camino para lograr sus propósitos, y que una postura de enfrentamiento sistemático acarrearía más inconvenientes que ventajas.

Por otra parte, al incluir en la lista de proscritos internacionales los focos terroristas que China debe combatir en su provincia de Xinjiang, se le facilita la brutal extinción de todo conato independentista. Análoga fórmula le permite seguir ignorando el conflicto del Tíbet, dado que EEUU, para lograr el apoyo chino en su actual estrategia asiática, no parece muy interesado en defender ahora los derechos humanos del reprimido pueblo tibetano. En este juego, Taiwan va a perder todo lo que gane China, y Pekín ve así más cercana la reunificación de la China insular, su objetivo máximo en política interior.

En cuanto a Pakistán, es más que notable el giro de 180 grados en la política estadounidense, seguido fielmente por todos los países aliados. De ser un régimen dictatorial, proscrito y castigado por las potencias occidentales, y un declarado

peligro internacional por su posesión de armas nucleares, ha pasado a ser el aliado favorito e indispensable de Washington, que ve en este país la plataforma estratégica adecuada para alcanzar el éxito militar en su lucha contra el Gobierno de Kabul. Sin embargo, el actual Gobierno del general Musharraf está instalado sobre un país que sufre graves fisuras económicas, sociales e incluso étnicas y religiosas. Además, su contencioso irresuelto con India, respecto a Cachemira, puede convertirse en una bomba de acción retardada de muy imprevisibles consecuencias. Por el momento, el dictador paquistaní ha conseguido un largo respiro, una ayuda sustancial estadounidense en todos los órdenes —especialmente económico y diplomático— y una tregua en su inestable situación.

El conflicto de Cachemira

Aunque sólo sea por su estrecha vinculación geopolítica, el conflicto que aqueja a Afganistán, e implica directamente a Pakistán, no podrá dejar de tener efectos en Cachemira, uno de los más disputados territorios en todo el mundo. Se trata de un conflicto cuya peligrosidad se puso de manifiesto en 1998, cuando India y Pakistán hicieron sus primeros ensayos nucleares. Estos dos países han combatido entre sí en tres ocasiones, desde que en 1947 se separaron del dominio colonial británico. Dos de esas guerras fueron causadas por el conflicto de Cachemira, y una tercera estuvo a punto de estallar en 1999 cuando tropas paquistaníes se infiltraron en territorio controlado por la India.

Como en otros conflictos regionales, EEUU y las grandes potencias parecen incapaces de entrar en su compleja casuística, envuelta en recriminaciones recíprocas, estallidos esporádicos de violencia e interpretaciones sutiles y retorcidas de textos y tratados internacionales, de difícil comprensión para muchos de los Gobiernos extranjeros. La última reunión entre los dos máximos mandatarios no produjo resultado alguno y el conflicto sigue sin resolverse. Tanto la India como Pakistán se esforzarán por inclinar de su lado el resultado, sea cual fuere, de los ataques estadounidenses contra Afganistán. Sin embargo, parten desde muy distintas líneas de salida, dado que el Gobierno de Pakistán se encuentra gravemente hostigado por importantes sectores de su propio pueblo, que se solidarizan con los sufrimientos del pueblo afgano, lo que les da motivo para revolverse contra el apoyo que su Ejecutivo presta a EEUU mientras que en India el apoyo oficial a las represalias estadounidenses no produce análogas dificultades. Ambos países se observan de reojo y, por encima de la retórica de guerra universal contra el terrorismo, esperan el momento oportuno para resolver a su favor cualquier coyuntura internacional y obtener una solución favorable —si fuese esto posible—, de una vez por todas, en el conflicto de Cachemira.

Rusia y EEUU

La influencia de Moscú sobre las Repúblicas centroasiáticas fronterizas con Afganistán se ha utilizado en sentido favorable para Washington, a fin de facilitar las operaciones militares en apoyo de la Alianza del Norte, opositora al régimen talibán de Kabul. El presidente ruso ha sabido negociarla para quitarse de encima, al menos temporal y teóricamente, la culpabilidad por su brutal represión del

*Tanto la India
como Pakistán
se esforzarán
por inclinar de
su lado el
resultado, sea
cual fuere,
de los ataques
estadounidenses
contra
Afganistán*

independentismo checheno, que ha pasado a ser considerado terrorismo, para mayor tranquilidad del Gobierno de Moscú. Etiquetado el movimiento checheno como parte del terrorismo internacional, la tosca y sangrienta intervención rusa para aplastarlo proseguirá mientras dure la resistencia militar de este pueblo caucásico.

Es también perceptible un ablandamiento en la oposición rusa a la práctica abrogación del Tratado ABM¹ propugnada por EEUU al adoptar el escudo antimisiles que tanto desea Bush. En relación con algún acuerdo que reduzca el arsenal nuclear de ambas potencias, es probable que esta crisis ponga a Rusia en una órbita más próxima a EEUU, desde la que Moscú pueda frenar en cierta medida la expansión al Este de la Alianza Atlántica. Adoptando el principio de que lo que preocupa a los rivales puede ser utilizado en provecho propio, Moscú contempla la crisis actual desde una posición lejana, pero listo para aprovechar al máximo cualquier oportunidad que se le presente.

EEUU y la ONU

La inmediata promesa del presidente Bush de ponerse al día en sus atrasos en los pagos a Naciones Unidas, pocas horas después de sufrir los ataques terroristas, no ocultó la intención estadounidense de servirse, una vez más, de la organización internacional para lo que pudiera serle de utilidad en la actual crisis. Es probable que la principal tarea que encargue Washington a la ONU se inicie cuando, logrados o no los objetivos del ataque actual contra Afganistán, la retirada de este país de las fuerzas aliadas obligue a pensar en la reconstrucción posbélica de lo arrasado tras largos años de guerras: guerra primero contra la URSS; luego, la guerra civil entre las facciones enfrentadas por el poder y, por último, los ataques de EEUU superpuestos sobre la guerra entre la Alianza del Norte y el régimen talibán de Kabul.

La cambiante estrategia seguida por EEUU también ha de producir modificaciones en su política exterior. De una guerra contra el terrorismo se pasó, en un primer avance, a una guerra contra un terrorista único: Osama Bin Laden. De ahí, por extensión, a luchar contra la organización *Al-Qaeda*. Y, por último, a combatir directamente al régimen talibán gobernante en Kabul. Además, por necesidades técnicas de las operaciones emprendidas, de una guerra que se anunciaba solo contra los elementos opresores propios del régimen talibán, se pasó a una guerra cuyos efectos sufre, de hecho, el pueblo afgano en general. Éste comenzó un penoso éxodo en cuanto resonaron en Washington las primeras amenazas bélicas —pocas horas después del atentado del 11 de septiembre— y se multiplicó hasta extremos muy graves en cuanto las bombas estadounidenses empezaron a llover sobre el país. Los absurdos esfuerzos por mostrar que no es una guerra contra los afganos ni contra los musulmanes en general, han fracasado rotundamente. La lluvia indistinta de bombas y de paquetes alimenticios señaló el cenit de la ignorancia cultural estadounidense en lo que respecta a Afganistán. El posterior lanzamiento

¹ Tratado de desarme nuclear rubricado por EEUU y la Unión Soviética en 1972.

de octavillas intentando explicar lo que los hechos negaban, no ha contribuido en nada a mejorar la deteriorada imagen de EEUU ante los afganos y ante las masas de otros países musulmanes.

Por todo lo anterior, los esfuerzos diplomáticos realizados por EEUU en los países de la zona, a fin de allegar apoyos políticos y morales a su causa, parecen destinados al fracaso, lo que preocupa seriamente a Washington y podrá conducir a nuevas situaciones de impredecible resultado.

Europa y EEUU

La oficiosidad del primer ministro británico, Tony Blair, tachado por algunos medios de comunicación como el “portavoz oficial de la Casa Blanca” a causa de su actividad diplomática en apoyo de EEUU, no ha dejado de producir efectos negativos en la cohesión europea. En sus funciones como intermediario entre Europa y EEUU, tendió inicialmente a privilegiar al núcleo duro europeo: París y Berlín. Esto produjo malestar y propició una protesta formal del presidente italiano, Silvio Berlusconi, que fue atendida por Blair ampliando el círculo “bien informado” a algunos países de segundo orden: los del Benelux, España e Italia. Los Gobiernos que se sintieron relegados —entre ellos Portugal, ante el cómplice silencio de España— hicieron público su descontento. Podría sospecharse que el Gobierno del Reino Unido, a pesar de su aparente buena voluntad hacia Europa, ha aprovechado la crisis para crear una división gratuita en el seno de los países de la Unión, motivado solamente por su voluntad de poner de manifiesto la *special relationship* que vincula a Londres y Washington y aprovecharla en todo lo posible.

Tendencias generales

Con independencia de las reorientaciones políticas de los países, después del 11 de septiembre son detectables unas tendencias generales que podrán modular las relaciones internacionales en distinta medida. De entre éstas, cabe destacar:

- Una mayor preocupación por la seguridad interior en los países desarrollados.
- El incremento de los recursos y privilegios de los servicios de espionaje e información.
- Los posibles recortes en las libertades públicas para favorecer la acción preventiva de los órganos de seguridad.
- Mayores dificultades para el movimiento de inmigrantes, sobre todo los vinculados a países islámicos.

Todavía es pronto para establecer conclusiones sobre cómo influirán estas tendencias en la actitud tomada por los países que tienen más intervención en el actual conflicto, pero es necesario tenerlas en cuenta. Contra lo que se ha afirmado, más con intenciones retóricas y con vistas a contentar a las opiniones públicas, de que el 11 de septiembre ha comenzado una nueva era para la humanidad, la

Podría sospecharse que el Reino Unido ha aprovechado la crisis para crear una división gratuita en el seno de los países de la Unión

realidad muestra que no es así. Los atentados contra EEUU desencadenados ese día por una organización terrorista de raíces todavía no bien definidas, tuvieron como primer y principal efecto el producir una grave e inédita sensación de inseguridad en EEUU, lo que forzó a sus gobernantes a organizar una represalia militar.

La espectacularidad de la acción, los objetivos elegidos y las repercusiones instantáneas en todo el mundo, contribuyeron a darle un relieve informativo y mediático que hizo olvidar su verdadera naturaleza: un ataque terrorista de magnitud hasta entonces insospechada. Todo lo demás que se ha querido atribuir a esta acción no tiene fundamento: declaración de guerra contra la democracia, contra EEUU, contra Occidente; comienzo de una nueva era en las relaciones internacionales; revolución en los modos de hacer la guerra, etc. Si las ciudades atacadas no hubieran sido Washington y Nueva York, nada de esta retórica hubiera visto la luz. Conviene tener esto presente, siempre que se quiera valorar con equidad la actual crisis internacional.

ROSA MENESES ARANDA

La amenaza del radicalismo islámico en Asia

A medida que se prolonga la ofensiva estadounidense contra Afganistán, los Gobiernos de los países vecinos apuntalan su poder por temor a que crezcan el extremismo y la inestabilidad en su interior. La crisis en Afganistán influye más directamente en la política interna del vecino Pakistán. Su Gobierno ha de intentar conjugar las protestas antiestadounidenses con el apoyo que el presidente, Pervez Musharraf, brinda a Washington. Las Repúblicas de Asia Central también temen que una ola de radicalismo islámico se filtre en su territorio y se han apresurado a pedir la protección de Rusia y de EEUU. A kilómetros de distancia del escenario de la operación Libertad Duradera, en el mayor país musulmán del mundo, Indonesia, las manifestaciones casi diarias de militantes islamistas hacen tambalearse al régimen de Megawati Sukarnoputri.

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

Tradicional aliado de los talibán afganos, Pakistán se vio el pasado septiembre en la obligación de elegir entre arriesgarse a sufrir la misma suerte que Afganistán por apoyar al terrorismo, o aliarse con EEUU. Aunque la mayoría de los paquistaníes está con el régimen de Kabul, el presidente Musharraf decidió unirse a Washington en su cruzada antiterrorista, beneficiándose así de ventajas económicas y políticas. Para facilitar las cosas, el general Musharraf purgó la jerarquía de las Fuerzas Armadas paquistaníes de simpatizantes protalibán. Con ello, Musharraf lograba consolidar su poder, pero el mayor desafío al que se enfrenta el régimen son las manifestaciones, cada vez más violentas, de apoyo al Gobierno afgano. Los islamistas se han hecho fuertes en la calle y han logrado movilizar a miles de seguidores para luchar del lado de los talibán, aunque en el Parlamento todos los partidos de esta índole sólo suman el 5% de los escaños.¹

¹ *Al Watan al Arabi*, octubre de 2001.

Si Islamabad logra contener la radicalización de su sociedad, no hay duda de que el país saldrá fortalecido, interna y externamente, después de la campaña afgana. De momento, se pueden ver algunos beneficios derivados de su alineamiento con EEUU. El Fondo Monetario Internacional (FMI) va a conceder nuevos créditos a Pakistán; Washington destinará 379 millones de dólares en forma de ayuda bilateral y, junto a Japón, ha decidido levantar las sanciones impuestas al país en 1998 por llevar a cabo ensayos nucleares. El presidente estadounidense, George Bush, está dispuesto incluso a olvidar que el general Musharraf accedió al poder gracias a un golpe de Estado, en 1999, tras el que EEUU impuso sanciones a Islamabad. Ahora, Musharraf es el mayor aliado de Bush en la zona. Pero el principal objetivo que persigue Pakistán es arrancar a la India el control de Cachemira.

La disputa entre la India y Pakistán sobre Cachemira data de 1947 y ha ocasionado dos guerras entre ambos países. Desde 1989 operan en la región varios grupos insurgentes que luchan por la autodeterminación de Cachemira.² La actual campaña estadounidense contra Afganistán ha tenido como consecuencia la reanudación de la violencia en esta región. El episodio más sangriento fue la muerte de 40 personas en Srinagar, el pasado octubre, como consecuencia de la explosión de un coche bomba.

La violencia en Cachemira amenaza a la coalición antiterrorista que lidera EEUU y de la que tanto la India como Pakistán forman parte. Ambas son potencias nucleares que se han negado a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear y el Tratado para la Prohibición de Pruebas Nucleares. Teniendo en cuenta este hecho y ante el recrudecimiento de la violencia, resurge el peligro de que pueda estallar una guerra nuclear entre los dos países por la cuestión cachemir.³ Mientras, la India apela a EEUU a que extienda a Cachemira su lucha contra el terrorismo. Aprovechando la operación antiterrorista de Bush, el Gobierno indio ha acusado a Pakistán de financiar a los grupos terroristas que operan en la zona y ha afirmado que en las montañas cachemires se esconden campos de entrenamiento. Islamabad niega estas acusaciones e incluso ha condenado los recientes atentados. Pero lo cierto es que ahora EEUU se ve forzado a prestar más atención a la cuestión cachemir y a mediar para resolver la disputa. El Gobierno de Pakistán es el mejor situado de cara a una intervención de la diplomacia estadounidense para dar con una solución al problema de Cachemira.

Jaque a los Gobiernos de Asia Central

Con la llegada de los talibán al poder, en 1996, toda la región se vio sacudida por un radicalismo islámico sin precedentes. Los países vecinos trataron de paliar los riesgos de contagio apoyando a la Alianza del Norte que dirigía Ahmad Shah Massud.

² Los principales grupos rebeldes son: Hizb ul Muyahidin, Lashkar e Toyeba, Harakat ul Muyahidin y Yaish e Muhammad.

³ Esta posibilidad ha sido señalada estos días por algunos medios de comunicación (*BBC News*, 29 de octubre de 2001), pero ya fue apuntada por la CIA en 2000, durante una escalada de violencia en la región (*El Mundo*, 26 de agosto de 2000).

Así lo hicieron Irán, Turquía, India, Rusia y cuatro de las cinco Repúblicas ex soviéticas de Asia Central —Uzbekistán, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán—. ⁴ Su posición actual frente a la campaña afgana es, pues, coherente con el foco de desestabilización que los talibán representan para estos países.

Asia Central constituye una importante región por su ubicación estratégica, adyacente a potencias nucleares como Rusia, China, India y Pakistán. Su relevancia es también económica, pues allí se encuentran enormes reservas de petróleo y de gas natural, aún sin explotar. Estos recursos energéticos han provocado una batalla entre las potencias regionales y las grandes compañías petroleras internacionales para controlar los gasoductos y oleoductos que han de transportar estas riquezas hacia Europa y Asia. Tras la caída de la Unión Soviética, Rusia, China y los movimientos islamistas con base en Afganistán y Pakistán se disputaban la influencia en esta zona bajo la atenta mirada de EEUU. Rusia y China trataban, hasta hace tan sólo unos meses, de establecer su liderazgo en la región para ser ellos quienes definieran las reglas bajo las que permitirían la participación de EEUU, la Unión Europea, Irán y Turquía. Ahora, con la campaña en Afganistán esta lucha parece intensificarse.

Tras los bombardeos contra el régimen talibán, EEUU toma las riendas del poder en la región. La instauración de un Gobierno de coalición en Kabul, presidido por el ex monarca afgano Zahir, permitirá a Washington echar abajo los proyectos de Moscú y Pekín para establecer una esfera de influencia en el área. Con el derrocamiento de los talibán, EEUU conseguirá impedir la expansión del integrismo en Asia Central y reducir el tráfico de drogas. Pero lo más importante es que obtendrá un aumento de su influencia política, que le permitirá asegurarse el acceso de sus compañías al control de los ricos yacimientos de petróleo y gas natural del mar Caspio.

Pero, a pesar de que actualmente existe una mayor presencia militar de EEUU en el área —o precisamente por ello—, cada vez cobra más fuerza el peligro de una insurrección radical musulmana en las Repúblicas de Asia Central. Su explosiva situación interior puede dar cuenta de ello. Los regímenes que gobiernan estas Repúblicas, tradicionalmente en la órbita de Rusia, presentan una acusada falta de legitimidad entre su población. Son Gobiernos no democráticos dominados por la corrupción, que imponen a sus ciudadanos niveles de vida muy bajos. Todas estas condiciones abonan el terreno al radicalismo islámico. Su mayor exponente en la zona es el régimen talibán, por lo que muchos de estos países se han sentido amenazados, de una forma u otra, por el ataque estadounidense contra Afganistán. Unos han cedido su territorio a las tropas de EEUU, mientras otros vuelven sus ojos a Rusia en busca de protección. Políticamente, dichas Repúblicas tienen en común que están gobernadas desde su independencia por las élites de la era soviética. En algunos casos, como los de Uzbekistán o Turkmenistán, sus líderes han ignorado por completo las reformas democráticas, mientras que en otros, los pequeños intentos de cambio en el sistema económico han acabado por favorecer

*Tras los
bombardeos
contra el
régimen
talibán,
EEUU toma
las riendas
del poder
en la región*

⁴ Ahmed Rashid, *Los talibán. El Islam, el petróleo y el nuevo "Gran Juego" en Asia Central*, Ediciones Península, Barcelona, 2001.

la corrupción y la falta de transparencia. La pérdida de credibilidad entre la población obliga a sus gobernantes a profundizar en sus métodos autoritarios para permanecer en el poder.

Respecto a la economía, en Asia Central hay países con importantes riquezas, como Kazajistán o Turkmenistán, que poseen grandes reservas de petróleo y gas natural en sus yacimientos del mar Caspio. Sin embargo, en ellos la distribución de la riqueza es muy desigual: la mayoría de la población vive sumida en el subdesarrollo mientras sus gobernantes, sus familias y sus aliados disfrutan de los grandes beneficios de la explotación de las riquezas del país. La situación más desesperada la viven las gentes de Kirguistán y Tayikistán, devastadas por la sequía y el hambre. La única solución es el tráfico de drogas u otras actividades ilícitas.

El régimen de Saparmurad Niyazov, en Turkmenistán, está catalogado como el más opresivo de la región. El grado de represión aplicado a los disidentes demuestra que se trata de una dictadura totalitaria en toda regla. Presidente de la República desde su independencia de la URSS, en 1991, Niyazov fue proclamado por el Parlamento como presidente vitalicio. Sus opositores viven constantemente acosados e incluso son encarcelados durante largos periodos. Las minorías religiosas, como la cristiana, son también víctimas de la persecución del régimen. La fuerte censura impide la existencia de medios de comunicación independientes. Su disputa con Azerbaiyán por dos campos petrolíferos en el Caspio ha llevado a Ashjabad a firmar contratos con Rusia, Ucrania, Georgia y EEUU para adquirir material militar.

En el Uzbekistán de Islam Karimov la situación no es mucho mejor. Hasta hace unas semanas, el Gobierno de Karimov confiaba en Rusia y China para salvaguardar su poder. Las amenazas de organizaciones radicales musulmanas en sus fronteras provocaban continuas hostilidades que desestabilizaban cada vez más al régimen. La actual campaña de EEUU contra Afganistán ha hecho cambiar de estrategia a Karimov, que decidió prestar a EEUU sus instalaciones militares, el pasado septiembre, a cambio de ayuda económica y militar. El presidente ha visto en los estadounidenses una oportunidad para afianzar su Gobierno frente a sus opositores. Estos están excluidos del juego político y son víctimas de una incansable persecución que se verá intensificada a raíz de la situación internacional actual. Se calcula que las cárceles uzbecas acogen a entre 15.000 y 30.000 presos políticos y activistas religiosos.⁵ Las organizaciones pro-derechos humanos locales y occidentales denuncian que la tortura está generalizada, a pesar de que Tashkent es signatario de la convención internacional que la prohíbe. La libertad religiosa se ve también fuertemente restringida, siendo los musulmanes —comunidad religiosa que representa un 88% entre los uzbecos— los más perseguidos, según afirma un documento del Departamento de Estado estadounidense.⁶ Alrededor del 80% de las mezquitas del país han sido cerradas.

⁵ *US Foreign Policy Interests and Human Rights in Central Asia*, Heritage Foundation, 18 de julio de 2001.

⁶ *El País*, 1 de octubre de 2001.

La persecución contra los militantes islamistas data de los primeros años de la independencia del país, en 1991. Fue incrementada a raíz del atentado terrorista contra el presidente Karimov, en febrero de 1999, que provocó decenas de muertos en la capital uzbeca. Las autoridades culparon de la acción al Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU), sus dirigentes fueron condenados a muerte en ausencia y se cree que hoy se encuentran con los talibán. En estos momentos, todas las previsiones apuntan a que el régimen endurecerá la persecución contra los islamistas para tratar de impedir que el auge del integrismo en la región desestabilice seriamente la situación interna del país. El MIU denuncia que Karimov les ha cerrado todas las vías para insertarse en el sistema político uzbeko y afirma que ésta es la razón por la que miles de jóvenes islamistas del país han marchado a Afganistán para luchar del lado talibán.

Kazajistán también aplica la mano dura contra los opositores al régimen. Toda información sobre el presidente y su familia es, por ley, secreto de Estado. El Parlamento garantizó al presidente, Nursultán Nazarbayev, la inmunidad para cualquier crimen cometido mientras ejerciera el poder, con la excepción de la alta traición. En 1998, el Parlamento amplió el mandato del presidente de 5 a 7 años, abolió el límite de dos legislaturas y el límite de edad de los candidatos fijado en los 65 años. Estas medidas permitirían a Nazarbayev, en la presidencia desde 1991, ocupar el poder más allá del año 2006. Esta hipótesis ya quedó demostrada cuando, en las elecciones presidenciales de enero de 1999, Nazarbayev ganó con el 82% de los sufragios.

En Kirguistán y Tayikistán, algunas mejoras establecidas en la mitad de la década de 1990 han sido seguidas por el deterioro político del régimen, así como de la justicia y de la libertad de prensa. La pésima situación económica de Kirguistán favorece el desarrollo de una economía paralela en torno a la droga procedente de Afganistán. Mientras, la ayuda internacional ocupa un lugar significativo en los ingresos del país. La situación interna de Tayikistán se ve amenazada por el incremento de la influencia de las mafias y por el resurgimiento de una oposición armada al régimen de Imamali Rahmanov. Esta última idea acrecienta el miedo a que el conflicto se extienda a Tayikistán, que ya vivió una guerra civil entre el Gobierno neocomunista y los islamistas entre 1992 y 1996. El Acuerdo de Paz de 1997 puso fin al enfrentamiento, pero una facción disidente ha rechazado este pacto. En el país permanece un contingente de 25.000 soldados rusos.⁷ Dushanbé apoya tradicionalmente a la Alianza del Norte en Afganistán y mantiene una fuerte rivalidad con Uzbekistán, al que acusa de amenazar su independencia. Estas tendencias políticas opuestas pueden desencadenar tensiones entre un Tayikistán pro-ruso y un Uzbekistán pro-occidental, tras la campaña estadounidense en Afganistán.

En la medida en que Rusia y China aspiran a ejercer su liderazgo en Asia Central, las oportunidades para democratizar la región son pocas. Sin embargo, EEUU y la UE también han fracasado en su esfuerzo de llevar a los líderes de las repúblicas ex soviéticas nuevos aires de democracia que hubieran procurado más respeto a los derechos humanos, al tiempo que podrían haber ayudado a construir economías más atractivas a la inversión extranjera. La campaña en Afganistán

*La pésima
situación
económica de
Kirguistán
favorece el
desarrollo de
una economía
paralela en
torno a la
droga
procedente de
Afganistán*

⁷ *Amanecer del nuevo siglo*, octubre de 2001, N° 124.

—que puede acabar con el establecimiento de un Gobierno pro-occidental en Kabul y con el aumento de la presencia militar estadounidense en la zona—, lejos de acercar a los Gobiernos de la región a la apertura democrática, les da nuevas razones para endurecerse y para seguir acallando las voces discordantes. Mientras, el descontento social en cada uno de estos países hace que el peligro de un levantamiento contra estos regímenes sea cada vez más real.

Riesgo de ruptura social en Indonesia

Indonesia es un ejemplo paradigmático de cómo la campaña contra el terrorismo islámico emprendida por EEUU puede influir en la situación interna de un país a miles de kilómetros del frente de Afganistán. En el mayor Estado musulmán del mundo se desarrollan protestas casi diarias desde que EEUU lanzó sus ataques contra el régimen de Kabul. A finales de octubre, el vicepresidente indonesio, Hamza Haz, llamó al cese de las manifestaciones antiestadounidenses y advirtió del riesgo de una crisis económica si los inversores extranjeros se veían influidos o asustados por las protestas. Haz llegó al punto de pedir a EEUU que parase los bombardeos aéreos, lo que pone en evidencia la grave fragilidad de Indonesia ante esta campaña. Desde el comienzo de la operación Libertad Duradera, el Gobierno indonesio ha respaldado a Washington, pero se ha mostrado preocupado por las bajas civiles. Es consciente de que la estabilidad del país está en juego, en la medida en que los indonesios no aprueban un ataque contra otro país musulmán.

Las autoridades indonesias están muy preocupadas ante un inminente descenso de la inversión extranjera y del turismo. De hecho, algunos operadores turísticos afirman que están al borde de la quiebra, mientras la rupia se debilita. Los fantasmas de la crisis que sacudió Indonesia en 1997 toman forma de nuevo. Y con más razón si tenemos en cuenta que Yakarta aún se está recuperando de aquel *crack* que le costó el puesto a Suharto, acabó con su prometedora bonanza económica y dejó aflorar los problemas sociopolíticos que se escondían tras ella. En septiembre —justo antes de los atentados contra Nueva York y Washington—, el FMI decidió reanudar la concesión de créditos a Indonesia en vista de las reformas emprendidas por el Gobierno. El mayor reto económico es ahora conseguir una inflación por debajo del 10%, teniendo en cuenta que en julio la tasa alcanzaba el 13% —en 1998, en plena crisis, la inflación rozaba el 80%—.

El riesgo de ruptura económica y social en Indonesia es tal que la propia presidenta del país, Megawati Sukarnoputri, rompió por primera vez su silencio a mediados de octubre para criticar a EEUU. Sukarnoputri afirmó que ningún Gobierno tiene el derecho de atacar a otro o de buscar lavar su sangre con sangre. La presidenta es consciente de que Indonesia es una bomba de relojería: en ella conviven 300 grupos étnicos divididos en cinco religiones. El 87% de la población es musulmana, frente al 10% que se confiesa cristiana. El 70% de la economía nacional está controlada por los chinos, que constituyen apenas el 3% de la población.⁸

⁸ Tamara Osorio Díaz, “¿Indonesia desintegrada?”, *Anuario CIP 1999. Guerras en el sistema mundial*, Icaria Editorial, Barcelona, 1999.

Mientras, el Frente de los Defensores del Islam amenaza con expulsar del país a los occidentales. Estas proclamas avivan el fuego separatista musulmán en las provincias de Aceh e Irian Jaya, y podrían despertar otros frentes abiertos de violencia intercomunitaria: Borneo y Ambon. A finales de octubre tenían lugar en Aceh —al norte de la isla de Sumatra— nuevos capítulos de violencia, causando la muerte de rebeldes y civiles que no hacían sino empeorar las negociaciones entre el Movimiento Aceh Libre (GAM, en sus siglas en bahasa) y el Gobierno para tratar de acordar una tregua definitiva al conflicto, el cual data de 1976. En lo que va de año, los enfrentamientos en esta provincia rica en petróleo y gas han causado más de 1.200 muertos, la mayoría de ellos civiles. La reanudación del conflicto separatista de Aceh pone en jaque el estatuto de autonomía aprobado el pasado julio por el Parlamento indonesio. Según este marco, los tribunales de la provincia podrán juzgar a través de la ley islámica —*sharia*— aquellos asuntos en los que sólo estén implicados musulmanes. También concede a la administración local la gestión del 80% de los ingresos generados por el petróleo y gas de la provincia. Si la violencia vuelve a generalizarse en la zona, de nada servirán estas concesiones ni los gestos del Gobierno de Sukarnoputri, que había pedido perdón a Aceh por los errores y abusos contra los derechos humanos de los anteriores ejecutivos.

Irian Jaya es otro foco de peligro que puede verse avivado por las protestas contra los bombardeos de EEUU en Afganistán. Los esfuerzos de Sukarnoputri de otorgar una carta que conceda a la provincia mayor autonomía se han visto rechazados por los rebeldes del Movimiento Papua Libre. La ley esperaba acabar con 40 años de lucha separatista en la parte oeste de la isla de Nueva Guinea, mediante la concesión de la gestión del 80% de las riquezas pesqueras, del 70% de las riquezas mineras y de las reservas de gas natural y petróleo de la provincia. También promovía la creación de un consejo popular para preservar los derechos de los nativos. Los rebeldes rechazan este marco y reivindican la independencia total de Papua Occidental.

El sentimiento de desigual reparto que hace Yakarta de los recursos locales, y la falta de reconocimiento de las identidades culturales indígenas que encontramos en la raíz de los conflictos separatistas de Aceh y de Irian Jaya lo contemplamos también en Kalimantan (Borneo). Allí se desarrollan cotidianos enfrentamientos entre los colonos madureses (musulmanes) y los dayaks (animistas cristianizados), los nativos marginados. Fue entre enero y abril de 1999 cuando este conflicto vivió días de extrema violencia. Otro frente, hoy en estado latente, es el de Ambon, en las Islas Molucas, escenario también de graves choques entre comunidades.

Todos estos focos de violencia tienen en común el resentimiento acumulado contra Yakarta, acusada de saquear los recursos naturales del país. La excesiva centralización de Indonesia, que podría acentuarse tras los acontecimientos del 11 de septiembre y las protestas antioccidentales, son una amenaza en un Estado pluriétnico. A ello hay que añadir la mala situación económica del país. Las grandes bolsas de pobreza que acusa —la mitad de la población vive bajo el umbral de pobreza— son un terreno fértil para el extremismo islámico, a pesar de la fama que Indonesia se ha labrado como fuerza moderada del mundo musulmán. Para paliar la radicalización de la población y evitar la violencia interétnica es necesaria una reforma profunda del sistema político y económico, y así dar voz e integrar a las distintas comunidades que conforman el archipiélago.

ALEJANDRO POZO

Claves para la reconstrucción de Afganistán

La toma de Kabul, a mediados de noviembre, por parte del Frente Unido –también conocido como Alianza del Norte– y la advertencia que la ONU dio a dicha Alianza de no formar Gobierno, ocasionó un vacío de poder en Afganistán, en espera de un eventual despliegue de tropas y la instauración de un Gobierno provisional. La ONU y algunos Estados debatieron sobre cuál sería la mejor opción para la reconstrucción política en Afganistán. Sin embargo, esta reconstrucción no puede ni debe quedar limitada a la política sino extenderse también al ámbito económico y social.

La primera cuestión era cómo garantizar la seguridad en las zonas que iban quedando fuera del control de los talibán. Se barajaron dos posibilidades: por un lado, una operación de imposición de la paz a cargo de Naciones Unidas; por otro, una fuerza multilateral, legitimada por el Consejo de Seguridad, pero fuera del alcance de la ONU.¹ Naciones Unidas no dejó dudas al respecto: “tendría que ser una coalición de países autorizados por la organización internacional, pero no serían cascos azules”.² Aunque el representante especial del Secretario General de Naciones Unidas para asuntos relacionados con Afganistán, Lakhdar Brahimi, se mostró, en un principio, reacio a enviar tropas extranjeras a Afganistán, el inesperado vacío de poder en Kabul hizo que tanto Brahimi como su número dos, el catalán Francesc Vendrell, apoyaran el envío de tropas multinacionales.

EEUU dejó claro su falta de interés más allá de la captura de Bin Laden y de sus colaboradores en los atentados del 11 de septiembre.³ Sin embargo, debatieron

Alejandro Pozo es máster en Ayuda Humanitaria por la Universidad de Deusto, especialidad en Paz y Conflictos por la Universidad de Uppsala (Suecia). Ha trabajado en los campos de refugiados afganos durante el verano de 2001
alexpozo99@yahoo.com

¹ Richard Holbrooke, “Send a Multilateral Security Force to Afghanistan”, *International Herald Tribune*, 15 de noviembre de 2001.

² Entrevista con Francesc Vendrell, *El País*, 18 de noviembre de 2001.

³ Entrevista con el enviado especial de EEUU a Afganistán, Richard Haass, en la web de la BBC (www.bbc.co.uk), 4 de noviembre de 2001.

con la ONU sobre la necesidad de enviar una fuerza multinacional que incluyera soldados provenientes de países de mayoría musulmana como Bangla Desh, Indonesia, Malasia o Jordania, quienes estarían dispuestos a participar.⁴ Turquía sería la elegida para liderar la coalición por ser considerada una nación musulmana moderada, poseer un ejército profesional y, lo más importante, pertenecer a la OTAN.

Vendrell advirtió de las dificultades que encontraría una eventual fuerza de paz para desmilitarizar Kabul debido a la presencia de la Alianza del Norte. Incluso indicó que no sería necesario enviar tropas internacionales si la Alianza se comportaba correctamente y no surgían discrepancias en su seno ni entre ésta y los pastunes —grupo étnico mayoritario de Afganistán al que pertenecen los talibán—. ⁵ Sin embargo, distintos informes reflejaron, desde el principio, los actos de venganza cometidos por el Frente Unido a su paso por ciudades como Mazar-i-Sharif o Kabul. Además, Rabbani —líder del Frente— mostró reticencias a formar un Gobierno de base amplia liderado por el ex-rey Zahir Shah. La ONU podría utilizar el modelo de “silla vacía” usado en Camboya en la década de 1980, que retirara el reconocimiento de Rabbani como legítimo Gobierno en Afganistán y le llevara a flexibilizar su postura.⁶

Existen tres acciones de emergencia que deben realizarse para que la reconstrucción política en Afganistán goce de garantías de éxito. Estas cuestiones son la asistencia humanitaria, la desmovilización de los combatientes y el retorno de refugiados.

Asistencia humanitaria

Alrededor de 7 millones de afganos dependen de la ayuda humanitaria. Urge aumentar los fondos por parte de la comunidad internacional y gastarlos de inmediato debido a la llegada del invierno. Las organizaciones humanitarias tendrían un papel esencial en las labores asistenciales, especialmente aquellas que durante años han estado trabajando con los afganos y conocen la zona y la cultura, como Médicos Sin Fronteras, Oxfam o Cruz Roja Internacional.

Desmovilización de los combatientes

Para evitar nuevos brotes de violencia, es necesario desarticular las milicias e iniciar un proceso de desmovilización⁷ y desarme. Este último sería especialmente importante en Afganistán, debido al gran número de armas que posee. En 1992, se estimó que había más armas personales en Afganistán que en India y Pakistán

⁴ *Washington Post*, “Brahimi Calls for U.N. Troops in Afghanistan”, 14 de noviembre de 2001.

⁵ Entrevista con F. Vendrell, *op.cit.*

⁶ Peter Tomsen, “Don’t Let the Fanatics Make a Play for Power Again”, *Washington Post*, 18 de noviembre de 2001.

⁷ Una definición de desmovilización puede encontrarse en Vicenç Fisas, *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*, Editorial Icaria-UNESCO, Barcelona, 1998, p. 134.

juntos.⁸ Hace algunos años se intentó con éxito desarmar a combatientes en algunas provincias.⁹ Además del desarme, se transportaría a los ya ex-combatientes a su lugar de origen o lugar designado para su reasentamiento y se les proporcionaría entrenamiento y recursos —preferentemente no monetarios— que facilitarían su integración en la vida civil o su ingreso, tras una capacitación adecuada, en la futura policía o el ejército nacional.

Retorno de refugiados

Afganistán posee la mayor comunidad de refugiados del mundo. Según declaró, poco después del 11 de septiembre, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), un millón y medio de refugiados podían sumarse a los casi 4 millones ya existentes. Dos meses más tarde, esto era poco probable. Por el contrario, una hipotética mejora sustancial en las condiciones de vida en Afganistán podría provocar una repatriación masiva de refugiados, como ya ocurrió tras la caída del régimen pro-soviético en abril de 1992, cuando 1,5 millones de afganos retornaron espontáneamente al país, a expensas de una intervención internacional. Sin embargo, el rol asistencial de ACNUR es decisivo para que todo retorno se produzca con unas mínimas garantías de seguridad humana. En 1992, proporcionó a cada refugiado afgano 300 kg de trigo y 150 dólares, monitorizó su retorno y apoyó, más tarde, su reasentamiento en el país.¹⁰ Por otro lado, establecer programas específicos y fijar un calendario son esenciales para el éxito de todo proceso de repatriación.

Los procesos de reasentamiento prestarían especial atención a los grupos más vulnerables y a los problemas típicos que sufren los repatriados. Uno de estos colectivos lo representan las mujeres, quienes se enfrentan al doble riesgo de sufrir agresiones sexuales y de no recibir un reparto equitativo en la asistencia física y material. Los refugiados se enfrentan al triple problema de haber perdido los títulos de propiedad, especialmente los de la tierra, no disponer de suficiente material agrícola y no encontrar un empleo debido a su pérdida de conocimientos y destreza laboral durante su estancia en los campos de refugiados.¹¹

Por otro lado, un serio problema que presentarían unas eventuales elecciones en Afganistán reside en la ausencia de candidatos que cuenten con respaldo popular, ya que una gran parte de líderes e intelectuales estarían exiliados, muchos de ellos en Occidente. En determinados países, como Camboya y Uganda, algunas agencias internacionales establecieron proyectos específicos de repatriación de intelectuales para que apoyaran los procesos de paz y lideraran los par-

*Los
refugiados
se enfrentan
al triple
problema de
haber perdido
los títulos de
propiedad,
no disponer
de suficiente
material
agrícola y
no encontrar
un empleo*

⁸ Chris Jonshon, *Afghanistan, a Land in Shadow*, Oxfam publications, Oxford, 1998, p. 32.

⁹ Barnett R. Rubin, *The Search for Peace in Afghanistan*, Yale University Press, New Haven, 1996, p.144.

¹⁰ Krishna Kumar (ed), *Rebuilding Societies After Civil War. Critical Roles for International Assistance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1997, pp.15-16 y ACNUR, *The State of the World's Refugees*, Penguin Books, Nueva York, 1993, p.110.

¹¹ Kumar, *op.cit.*, pp. 17-18.

tidos políticos y movimientos sociales. En otros, como Ruanda, esta repatriación se produjo de forma espontánea.¹² Para que esto se produzca, se debe garantizar que el proceso de reconstrucción goce del apoyo necesario.

Reconstrucción política

En 1988 se redactó la Declaración de Ginebra, que finalizaba con la invasión soviética en Afganistán. Estos acuerdos resultaron un fracaso por dos razones: la falta de compromiso por parte de EEUU, Rusia y Pakistán en dejar de suministrar armas a Afganistán, y la falta de referencia para crear un Gobierno transitorio en dicho país. Tras Ginebra, se han realizado otras propuestas de paz, siempre sin éxito.

Debería existir un compromiso real por parte de los países del Grupo 6+2 — formado por los seis países vecinos, además de EEUU y Rusia— para dejar de canalizar armas a las distintas facciones afganas y dotarlo de mecanismos de presión y supervisión fiables. Estos países, y en especial Pakistán e Irán, aceptarían de mutuo acuerdo una disminución progresiva de sus respectivas influencias en Afganistán. Tal y como señaló el investigador Fred Halliday, de estos dos países dependía el éxito de un eventual Gobierno afgano, dada la dificultad de que ambos Estados quedaran satisfechos al mismo tiempo.¹³

Entre las posibles soluciones al conflicto, se desechó la balcanización de Afganistán —dividirlo en un número de territorios hostiles entre ellos—, y la independencia del Pastunistán —tierra de los pastunes—. Ninguna de las milicias ni colectivo significativo aceptaría estas medidas, a pesar de los fuertes vínculos entre algunas zonas pastunes del este afgano y ciertas zonas autónomas tribales —las agencias— del oeste pastún pakistaní.

Se necesitaba un mediador, un tercer actor que propusiera, sin imponer, soluciones concretas, además de facilitar encuentros. Los mediadores mejor aceptados serían la ONU y la Organización de la Conferencia Islámica (OCI). Brahimi se perfilaba como un candidato ideal para mediar en los acuerdos y ayudar a los afganos a formar un nuevo Gobierno debido a tres razones: representaba a la ONU, tenía amplia experiencia en Afganistán —es la segunda vez que desempeña este cargo— y nació en Argelia, país musulmán con influencia islámica.

Constituyendo el Gobierno afgano

Sin una autoridad política efectiva y legítima no puede producirse una verdadera reconstrucción económica y social. La carencia de marcos específicos para la reconstrucción política y, por otro lado, la falta de voluntad de los donantes para financiar cambios políticos, a menos de tener intereses estratégicos y vitales en la zona, —y este no era el caso— mostraron las dificultades que enfrentaría una eventual reconstrucción en Afganistán.

¹² *Ibidem*, p. 6.

¹³ Entrevista con Fred Halliday en la web de la BBC (www.bbc.co.uk), 28 de octubre de 2001.

Ahmed Rashid formuló una propuesta de autonomía para las provincias.¹⁴ La ayuda exterior se gestionaría de forma individual en cada provincia, aunque se trabajaría en conjunto con un Gobierno central, inicialmente débil, con sede en Kabul. Todas las partes aceptarían, a largo plazo, una progresiva cesión de poder a un Gobierno central fortalecido. Esto no plantearía problemas, ya que Herat, Panjsher, Ghazni, Kandahar y Jalalabad han tenido, tradicionalmente, Gobiernos débiles — aunque representativos— poco vinculados al Gobierno central.¹⁵

El ex monarca Zahir Shah se perfiló como un buen candidato —tal vez el único— para promover la unidad afgana. Aunque su antiguo Gobierno quedaba lejos de poder ser calificado como idílico, representa la última etapa de paz en Afganistán. Tenía a su favor pertenecer al grupo étnico mayoritario (pastún) y hablar persa, la lengua más utilizada en el país. Pero su papel sería puramente simbólico. Ni su edad ni la larga ausencia, tanto suya como de sus colaboradores, le capacitarían para nada más. Un llamamiento por parte del ex-rey a la *Loya Jirga* —reunión tradicional de jefes tribales y otros líderes— incluyendo a todos los colectivos, también a los líderes en el exilio, facilitaría la formación del Gobierno provisional, por tratarse del mecanismo de decisión más importante del país.

El futuro Gobierno afgano debería satisfacer el doble objetivo de poseer una base amplia que integre a las distintas etnias. Sería recomendable incluir a miembros moderados de los talibán y del Frente Unido, aunque la población afgana no aceptaría la alta participación en el Gobierno provisional que el Frente negoció, de forma no oficial, con Zahir Shah: 50 de un total de 120 miembros. No es posible que los distintos señores de la guerra que han sumido a Afganistán en la miseria se sienten juntos a negociar. Ninguno de ellos podría tener cabida en un estable futuro Gobierno, por simbolizar la destrucción y el miedo en el país. Esto incluiría, especialmente, a Hekmatyar, Dostum, Sayyaf y a muchos de los líderes talibán, entre otros. Por otro lado, debería aprovecharse el momento de cambio en Afganistán para promover la participación de la mujer, tanto en el Gobierno provisional como en las candidaturas, con miras a formar parte del Gobierno definitivo.

Tras un Gobierno débil, se iniciaría un proceso legitimador —a nivel nacional e internacional— que finalizaría con la instauración de un Gobierno central fuerte formado por representantes electos. El bajo índice de alfabetización y la escasez de medios de comunicación en el país dificultarían el proceso electoral. Sin embargo, estos problemas podrían ser solventados con cuerpos de representantes electos en pueblos, donde los habitantes conocen a sus líderes. Los representantes elegirían, por regiones y provincias, a nuevos representantes que a su vez elegirían la *jirga* o *shura* —consejo— central en Kabul. Esto podría darse en un mayor número de niveles y garantizaría un Gobierno nacional multiétnico y una protección de las minorías.

Brahimi resumió un posible proceso de formación de Gobierno en cinco puntos: 1) reunir cuanto antes a los componentes del futuro Ejecutivo para empezar a

*Debería
aprovecharse
el momento
de cambio
en Afganistán
para
promover la
participación
de la mujer
con miras a
formar parte
del Gobierno
definitivo*

¹⁴ Ahmed Rashid, *Los talibán. El Islam, el Petróleo y el Nuevo Gran Juego en Asia Central*, Ediciones Península, Barcelona, 2001.

¹⁵ Rubin, *op.cit.* p. 144.

discutir problemas prácticos; 2) crear un consejo provisional presidido por Zahir Shah; 3) iniciar una administración interina que no dure más de dos años; 4) favorecer la *Loya Jirga*; y, 5) celebrar elecciones democráticas.¹⁶

Elecciones y promoción de los derechos humanos

Naciones Unidas apoyaría el establecimiento de elecciones libres y justas a través de tres vías: proporcionando asistencia técnica y material, enviando observadores y mediando entre los posibles conflictos que podrían surgir antes, durante y después de las elecciones. Para garantizar la estabilidad democrática se necesitaría, además, descentralización política, partidos políticos, educación civil y una mejora sustancial del sistema judicial, que garantice que los criminales no queden impunes.¹⁷ La educación y el respeto a los derechos humanos son esenciales para promover una cultura de paz, especialmente entre los ex-combatientes y los futuros policías y miembros del ejército.

Reconstrucción económica

Como consecuencia de sistemas de riego destruidos, la sequía que azota la región, las plagas de langostas y la producción de opio, la agricultura —sector en el que trabaja la mayor parte de la población— ha dejado de satisfacer las necesidades de la población. Se importa trigo pakistaní, cuando antes Afganistán era exportador de este producto. Bajo el Gobierno talibán, la economía afgana se ha basado en el contrabando, siendo Pakistán el principal perjudicado.¹⁸

Economía de guerra

El miedo a que las hostilidades resurjan, y las alianzas entre oficiales gubernamentales, comerciantes, importadores y traficantes de armas que se desarrollaron durante el conflicto, representan un riesgo de gasto militar demasiado alto por parte de un eventual Gobierno afgano. En Afganistán gozan de gran libertad de movimientos los traficantes de droga y armas, contrabandistas y otros señores de la guerra que no van a quedar satisfechos con una disminución en sus actuales privilegios económicos y políticos.

Dado el carácter internacional de estas redes de traficantes, es necesaria una cooperación entre Afganistán y otros Estados, especialmente sus vecinos, con Pakistán a la cabeza por haber sido el principal afectado por el contrabando y el tráfico de heroína. En 1979 el número de heroinómanos en Pakistán apenas existía. En 1985 eran 650.000, en 1991, 3 millones y en 1999, alrededor de 5.¹⁹ Irán

¹⁶ *El País*, “La ONU aprueba el envío a Afganistán de una fuerza multinacional”, 16 de noviembre de 2001.

¹⁷ Kumar, *op.cit.*, pp. 8-9.

¹⁸ Rashid, *op.cit.*, pp. 281-299.

¹⁹ *Ibidem*, p. 189.

tiene alrededor de 3 millones de heroínómanos. Tanto en uno como en otro país, el tráfico y consumo de droga está duramente castigado —incluso con la muerte—, aunque ello no ha impedido el creciente número de adictos.

Por otra parte, en ambos lados de la frontera con Pakistán existen aldeas dedicadas a la fabricación y tráfico de armas. Tanto la producción de droga como la confección y tráfico de armas no son, ni de lejos, parte de la cultura afgana (o pastún). Se debería promover un cambio en los sistemas de sustento, a través de medios económicos y físicos suficientes, para que no resultara afectada una población que, por lo general, no tuvo más remedio que recurrir a estos métodos para poder sobrevivir.

Agricultura

A lo largo de los últimos años, una de las principales necesidades del país ha sido establecer un Ministerio de Agricultura eficiente. La sequía favorece las plagas de langostas, que devoran el trigo si no hay mecanismos que lo eviten. Plagas y pobreza han provocado, con la complicidad de la CIA, un cambio en los tipos de cultivo, de trigo a opio.²⁰ Se necesita transferencia de tierras y apoyo a proyectos agrarios, así como fomentar un cambio en la producción y el comercio. Según el Programa de Control de Drogas de Naciones Unidas (UNDCP), un cambio en los tipos de cultivo requeriría entre 200 y 400 millones de dólares en tres años.

Según el UNDCP, la producción de opio se ha reducido drásticamente. En el año 2001, se han producido un 94% menos de opio puro en un 91% menos de área de cultivo que en 2000. La provincia de Helmand —durante los últimos 5 años bajo control talibán— ha pasado de cultivar 42.853 hectáreas —algo más de la mitad de lo producido en Afganistán—, a no cultivar nada. Nangarhar —provincia tomada por el Frente Unido al mismo tiempo que Kabul— sólo ha cultivado 218 de las 19.747 ha. que cultivó el año pasado. Sin embargo, en la provincia de Badakhsan —nunca bajo control talibán— se ha incrementado la producción, de 2.458 ha. en 2000 a 6.342 este año.²¹

Por otro lado, se deben proveer semillas, cereales para consumo —para que la población no necesite comer las semillas—, y herramientas básicas durante una o dos cosechas. Los programas para reavivar la agricultura en Afganistán ya se han intentado en otras ocasiones, y con éxito.

Minas terrestres

Según el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en Afganistán están enteradas el 10% de las minas terrestres de todo el mundo: alrededor de 8 millones

²⁰ Sobre el cambio producido en los tipos de cultivo, ver Jonathan Goodhand, "From Holy War to Opium War? A Case Study of the Opium Economy in North-eastern Afghanistan", *Disasters*, junio 2000, Vol. 24, N° 2, pp. 87-102.

²¹ Centro de Información de las Naciones Unidas en España, "Afganistán", *Informe semanal*, del 13 al 19 de octubre de 2001, pp. 5-6.

Alrededor de 8 millones de minas antipersona y otros dos millones de minas antitanque están esparcidas en el 75% del territorio afgano

de minas antipersona y otros dos millones de minas antitanque están esparcidas en el 75% del territorio afgano. Desactivar una mina cuesta entre 300 y 1000 dólares. Las minas no diferencian entre periodos de paz y de guerra ni entre animales, combatientes o civiles. No sólo matan, por lo general mutilan. Además, las minas destruyen el ganado, suponen graves problemas psicológicos y dificultan las tareas de repatriación y el cultivo y la transferencia de tierras. Las tierras más fértiles han sido minadas deliberadamente.

Es de suma importancia capacitar y establecer comités de desminado formados por población local, así como asistir a las personas mutiladas. Al mismo tiempo, se necesitan campañas públicas que informen de cómo protegerse ante las minas y otros objetos militares no explotados. El Banco Mundial estimó los costes del desminado en Afganistán en 500 millones de dólares.²²

Infraestructuras

Restaurar infraestructuras físicas es, sin duda, un proceso a largo plazo, aunque debe ser afrontado desde el primer momento. Tanto las infraestructuras —carreteras, puentes, aeropuertos, fuentes de energía, comunicaciones, alcantarillado, suministro de agua potable y sistemas de irrigación, entre otras— como las viviendas, hospitales y centros públicos, se encuentran en estado crítico tras dos décadas de guerra y de los bombardeos estadounidenses.

Financiación

Se requeriría un Plan Marshall para la reconstrucción del país, aspecto que el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, no descartó.²³ Sin embargo, un Estado con una economía de relativo poco volumen podría no ser capaz de absorber la gran cantidad de ayuda requerida, por lo que se necesitaría un apoyo exterior para la gestión de dicha ayuda. Pero, el apoyo en la gestión no significa forzar el destino de estos fondos para los sectores más interesantes para los donantes.

Política macroeconómica

Aunque representa un objetivo a largo plazo, se debería promover la estabilidad macroeconómica nacional e internacional. Aspectos como el acceso a los mercados internacionales, la creación de empleo, la política fiscal y la enorme devaluación de la moneda —el afganí—, serían apoyados por instituciones mundiales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Esto contaría con un plan adecuado a las necesidades del país y de acuerdo con su cultura, sin aplicar las políticas de dependencia y de imposición de modelos económicos que han caracterizado a estos organismos.

²² *Financial Times*, "Donors to discuss Afgani reconstruction finance", 19 de noviembre de 2001.

²³ *Ibidem*.

Reconstrucción social

La reconstrucción social puede dividirse en dos: restablecer los servicios sociales y asistir a los grupos más vulnerables. Este segundo bloque incluiría la atención psicológica, el trauma, el perdón y la reconciliación, a través de la creación de comisiones de verdad y de paz, el reconocimiento mutuo de los hechos, el arrepentimiento y compromiso de no repetir lo sucedido y la petición de responsabilidades por masacres y otras violaciones de derechos humanos cometidas. Debe apartarse todo deseo de venganza y fomentar el respeto mutuo, la solidaridad, la participación y el desarrollo compartido, así como un cambio en las percepciones y estereotipos del otro y en las actitudes hostiles contra él.²⁴ Tras más de dos décadas de conflicto y más de dos millones de muertos directos, la reconciliación se presenta como uno de los obstáculos más importantes de una eventual paz estructural en Afganistán. Por otro lado, el tratamiento psicológico se centraría en aspectos tan variados como la pérdida de seres queridos o la frustración y la crisis de identidad de los refugiados, especialmente en los niños.²⁵

Servicios sociales: salud y educación

Aunque debe actuarse en todos los niveles educativos, hay que prestar especial atención a la educación primaria y a la profesional. La primera combate el analfabetismo y la segunda favorece la rehabilitación posbélica, especialmente en lo que respecta a los ex-combatientes. El entorno educativo favorece la difusión de información y campañas de prevención de minas o de tipo sanitario o nutricional.

La rehabilitación sanitaria propicia un ambiente de confianza en el proceso de paz, además de facilitar la educación atacando las enfermedades que minan la productividad y la capacidad de aprendizaje. En Afganistán, las enfermedades que provocan la mayoría de muertes son curables.

El conflicto afgano no tiene una justificación exclusivamente étnica ni religiosa, aunque ambos factores son importantes. La identidad regional suele ser más importante que la étnica o nacional.²⁶ El problema está basado, principalmente, en una lucha por el poder en un contexto de Estado frágil, donde las lealtades a uno u otro bando han variado en función de las circunstancias. Se ha naturalizado una fuerte cultura de violencia que mina toda posibilidad de paz. Sin embargo, dado que esta violencia se adquiere, y en absoluto se hereda genéticamente, puede ser combatida promoviendo una cultura de paz y tolerancia.

²⁴ Hugh Miall, Oliver Ramsbotham y Tom Woodhouse, *Contemporary Conflict Resolution*, Polity Press, Cambridge, 2000.

²⁵ NOHA (Network On Humanitarian Assistance), *Anthropology in Humanitarian Assistance*, European Communities, 1998, Vol. 4, p. 33-34.

²⁶ Kamal Matinuddin, *The Taliban Phenomenon. Afghanistan 1994-1997*, Oxford University Press, Karachi, 1999, p. 216.

Por el momento, no se ha respondido completamente a las peticiones de las agencias de la ONU. ACNUR sólo recibió 12 de los 50 millones de dólares pedidos, el Programa Mundial de Alimentos el 6% de los 257 millones requeridos, y Unicef apenas la mitad de los 36 millones que solicitó.²⁷ En 1989, el Secretario General de la ONU pidió 1.116 millones de dólares para reconstruir Afganistán. Con los talibán, se necesitarían más de 3.000 millones de dólares (más de medio billón de pesetas).²⁸ Estas cantidades que pueden parecer desorbitadas, no lo son tanto si las comparamos con los más de 5.000 millones de dólares que sólo EEUU canalizó, entre 1986 y 1990, en forma de armas y logística militar, a los “guerreros de la libertad” que lucharon contra los soviéticos. Al apoyar la reconstrucción en Afganistán, además de hacer justicia, se facilitaría un acercamiento entre pueblos, cada vez más necesario en este mundo global.

²⁷ Centro de Información de las Naciones Unidas en España, *op. cit.*, pp. 4-5.

²⁸ Matinuddin, *op.cit.*, p. 216.

ALICIA LÓPEZ, KATRIJN RUTS
Y ALEJANDRO POZO

Entrevista a Reed Brody, director adjunto de Human Rights Watch

No caer en la lógica terrorista

Desde el 11 de septiembre, la organización no gubernamental de derechos humanos Human Rights Watch (HRW) ha desarrollado una gran actividad sobre varios aspectos como refugiados afganos, la guerra, las libertades de los ciudadanos o las detenciones en EEUU. Reed Brody visitó España, en la semana del 5 al 9 de noviembre, invitado por la Fundación Cultura de Paz. Tres investigadores del CIP dialogaron con él sobre estas cuestiones.

Pregunta: ¿En qué momento y situación se encuentra actualmente el debate sobre el alcance de la justicia internacional?, ¿hasta qué punto se ha llegado jurídicamente?, ¿en qué punto estamos políticamente?

Respuesta: Creo que hay un acuerdo significativo que incluye a los países europeos y a la gran mayoría del resto de países democráticos, sobre todo en África y América Latina, que impulsa la justicia internacional y a su mayor expresión, que es la Corte Penal Internacional, como instrumento para combatir la impunidad. Por otro lado, las grandes potencias, EEUU, China y Rusia, tienen una visión distinta, sobre todo EEUU que está intentando minimizar el alcance de esta Corte. Se utilizan muchos pretextos, se habla de la responsabilidad que tiene EEUU en materia de defensa, de la necesidad de evitar juicios políticos contra soldados estadounidenses. En realidad, con esta actitud el Pentágono pretende tener las manos libres para conducir la guerra de la manera que estime necesaria sin que haya restricciones impuestas por versiones diferenciadas del Derecho Internacional. En otras palabras, existen actos que, según el interés nacional de EEUU, serían necesarios de hacer y que algunos podrían calificar de crímenes de guerra. Esta postura está siendo muy debatida por la mayoría de los países.

Alicia López y Alejandro Pozo son máster en Ayuda Internacional Humanitaria e investigadores en prácticas del Centro de Investigación para la Paz (CIP). Katrijn Ruts es socióloga y colaboradora del CIP

Habrá que ver ahora qué cambia tras el 11 de septiembre. La Corte no va a tener efectos retroactivos. Se está hablando sobre qué va pasar si se captura a Bin Laden, ¿se va a juzgar en EEUU o se va a juzgar en un tribunal internacional? Yo creo que la idea de EEUU es juzgarlo en EEUU, pero hay muchas voces dentro de este país que manifiestan que un tribunal internacional tendría mayor legitimidad mundial porque incluiría jueces de los distintos sistemas. A su vez, también se plantea que el Consejo de Seguridad podría establecer, como hizo en los casos de Yugoslavia y Ruanda, un tribunal especial para delitos de terrorismo que gozara de un mayor apoyo. Por otro lado, juzgar a Bin Laden o a sus cómplices en un tribunal militar secreto, sin garantías de ser juzgado correctamente, supondría un retroceso mundial para el concepto de derecho a la defensa, no satisfaría a nadie sobre su culpabilidad y sólo serviría para aumentar la ira contra EEUU.

P: Entonces, en caso de juzgar a Bin Laden a través de un tribunal internacional, ¿sería equivalente al que hay sobre Milosevic?

R: Exactamente, si tenemos una campaña multilateral contra el terrorismo ¿por qué no también un tribunal multilateral?

P: El juez Baltasar Garzón escribió un interesante artículo (*El País*, 2 de octubre de 2001) sobre qué procedimientos se deberían seguir para juzgar a Bin Laden, como por ejemplo, realizar una investigación, instruir la causa, que las pruebas fueran juzgadas por jueces y no por políticos, pedir la extradición, juzgarlo, emitir un veredicto y asegurar su cumplimiento. En un contexto como el de Afganistán, ¿tiene o hubiera tenido esto sentido?

R: Yo creo que los procedimientos de imposición de la ley no tienen cabida en Afganistán. Es cierto que, si hay presuntos terroristas, por ejemplo en Hamburgo, hay que adoptar un acercamiento criminal penal. Ahora, en Afganistán esto probablemente no se puede hacer. EEUU, sin haber presentado las pruebas, ha pedido la extradición de Bin Laden. Nosotros como organización no entramos en el debate sobre la justificación o no del recurso al uso de la fuerza, eso es un límite que nos autoimponemos para tener más credibilidad para criticar o para vigilar el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario.

P: Dice que la aplicación de la imposición de la ley en Afganistán no es lo mismo que, por ejemplo, en Hamburgo. Quizás éste es uno de los grandes problemas a los que se enfrenta ahora el sistema internacional. En cuanto a los Estados desintegrados o frágiles, ¿qué pasa cuando se tiene un marco jurídico internacional y se quiere aplicar de alguna forma en un Estado de este tipo, ¿es un terreno vacío?, ¿qué se puede hacer?

R: En realidad, los únicos patrones que hay serían los que inhiben el uso de la fuerza, en caso de no ser autorizado, bien por el Consejo de Seguridad o bien por razones de autodefensa. Nosotros no entramos en esta cuestión. Yo creo que

es una opinión personal, EEUU tiene respaldo jurídico para usar la fuerza porque después del 11 de septiembre el Consejo de Seguridad adoptó dos resoluciones (n^{os} 1368 y 1373) abriendo la puerta al uso de la fuerza. En Afganistán se está equiparando a los talibán con terroristas por su protección a Osama Bin Laden. Esto parece fundado, ya que los hechos parecen demostrar que los talibán han apoyado a los terroristas de *Al Qaeda*.

P: Desde el punto de vista del Derecho Internacional Humanitario,¹ ¿se podría decir que es un delito bombardear carreteras que impiden el acceso de la ayuda humanitaria o el cierre de fronteras que dificulta que los afganos puedan entrar en Pakistán? ¿y el derecho a ser refugiado o a salir del país?

R: Habría que considerar que Pakistán es uno de los países que más refugiados ha acogido en el mundo, muchos más que EEUU o España. Pero, evidentemente, por el estado en que se encuentran los derechos humanos, no sólo por las víctimas en sí de los ataques, sino también porque la ayuda humanitaria no es recibida por temor a los bombardeos, nosotros instamos a los EEUU a que permitan que llegue la ayuda humanitaria. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, no llamamos a una pausa en los bombardeos, como hizo la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson y otros, ya que no sabemos si es ésta la única forma de dejar entrar la ayuda humanitaria, pero es cierto que se perfila una enorme catástrofe si ésta no llega antes del invierno. Esto también sería contraproducente para EEUU. También hemos criticado los planes pakistaníes e iraníes para acoger a los refugiados afganos, sobre todo la idea de tener campos dentro del mismo Afganistán y no fuera.

P: Entonces, desde el punto de vista jurídico ¿podemos decir que Bin Laden es un presunto terrorista hasta que no sea juzgado? Ha habido personas como, por ejemplo, Nelson Mandela que durante muchos años fue acusado de ser un terrorista y después fue un jefe de Estado. También el primer ministro israelí, Ariel Sharon, acusa al presidente Yaser Arafat de terrorista y otros podrían decir lo mismo del primero. En estos momentos, ¿cómo se maneja el concepto de terrorista?

R: En HRW hablamos de terrorismo pero no calificamos. En nuestro sitio web hay una declaración de varias ONG de EEUU, desde OXFAM, CARE, Save the Children hasta Amnistía Internacional y HRW. Tuvimos un gran debate y decidimos no utilizar la palabra terrorista. Los EEUU también tienen sus terroristas. En EEUU no se ha seguido con la investigación sobre el caso del asesinato de Orlando Letelier, ordenado por el Gobierno chileno de Pinochet. En el barrio de Queens de Nueva York vive tranquilo el jefe del FRAPH, el escuadrón de la muerte en Haití apoyado

¹ Para la definición de Derecho Internacional Humanitario, ver Françoise Bouchet-Saulnier, *Diccionario Práctico de Derecho Humanitario de Médicos Sin Fronteras*, Ed. Península, Barcelona, 2001, pp. 246-262 (nota del editor).

por la CIA, que está siendo buscado por asesinato, por terrorismo.² Habría que quitar esa doble forma de medir si queremos ser consecuentes con esta lucha contra lo que llamamos terrorismo. Yo no tengo duda, y HRW tampoco, de que el ataque del 11 de septiembre a las Torres Gemelas fue terrorismo. Fue un ataque contra los derechos humanos. Pero no debemos descender a la lógica terrorista. Tenemos que hacer distinciones entre los terroristas y esos que los apoyan y la población civil. Tenemos que distinguir entre aquellos que cometen ese tipo de crimen y aquellos que viven en el mismo lugar, en la misma religión o en la misma etnia.

P: Buscando en la definición de lo que son delitos graves según la Convención de Ginebra, se encuentran muchos puntos comunes a lo que está pasando, a los bombardeos. No son solamente las carreteras, son también las víctimas civiles.

R: Tener una víctima civil no es en sí un crimen de guerra. Los Convenios de Ginebra no exigen que haya cero víctimas civiles. Se exige que haya una distinción entre objetivos militares y objetivos civiles. El Derecho Internacional Humanitario acepta la idea de daños colaterales, pero siempre y cuando los ataques estén realmente fundamentados. Yo creo que el Pentágono piensa que sería contraproducente atacar a civiles. Quieren minimizar las pérdidas civiles con la guerra de propaganda y de comunicación que están llevando, que no les sirve y, aún así, continúan. Nosotros no tenemos acceso a la información que ellos utilizan para escoger los blancos, es un poco difícil acusarles a estas alturas de crímenes de guerra. Lo que podemos decir, y estamos diciendo, es que hay tantas muertes civiles que tienen que escoger mejor, poner más énfasis en la selección de objetivos, que utilicen mejor información, entre otras cuestiones.

P: Pero, ¿no se están utilizando armas destructivas en entornos civiles?

R: Eso sí, hemos instado muy públicamente, y se dio bastante cobertura a nuestro llamamiento al Pentágono, para terminar con la utilización de bombas de racimo.

P: ¿Tiene esto algo que ver con la ley de proporcionalidad?

R: También. Esos son los dos principios directrices del Derecho Internacional Humanitario: distinción y proporcionalidad.

P: En teoría, ¿está incumpliendo EEUU el Derecho Internacional, además del principio de proporcionalidad?

R: Es muy difícil responder a eso desde fuera de Afganistán y sin tener acceso a la información. Evidentemente, el principio de proporcionalidad dice que si

² Ver artículo de HRW en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2000, Nº 72, pp. 83-100 (nota del editor).

hay una zona abierta con seis civiles, no puedes atacar esa zona por la posibilidad de matar a los civiles. Por otro lado, si hay todo un campo militar con seis civiles que están al lado fumando un cigarro eso no quiere decir que no puedas atacar el campo militar. Esto es la proporcionalidad, pero es muy difícil comparar naranjas y manzanas.

P: Según el principio de autodefensa, la proporcionalidad de la respuesta debe ser equivalente al ataque recibido. Otro principio, quizás a nivel jurídico, es que la respuesta tiene que ser recibida por el actor que ejecutó el ataque. ¿Es ahí donde aparece la identificación entre los talibán y los terroristas?

R: Ahí es donde aparece el *just ad bello*, es decir, la justificación para el uso de la fuerza.

P: ¿Qué hace HRW en el momento en que se está produciendo la violación de derechos humanos, la violación del Derecho Internacional como es el caso actual de Afganistán?, ¿HRW tiene mecanismos para detener esas violaciones?

R: HRW lleva 20 años trabajando en Afganistán. Hemos publicado muchos informes respecto a la violación de los derechos humanos por parte de los sucesivos Gobiernos en este país. Cuando ocurrieron las primeras masacres cometidas por los talibán, presionamos para que la ONU iniciara una investigación, que no resultó y que criticamos. Hemos estado pidiendo responsabilidades para que hubiera juicios que frenaran las masacres y represalias. Cuando los talibán tomaron Mazar-i-Sharif cometieron masacres, y, poco después, el ejército de Dostum masacró a los miles de soldados talibán que tenía presos. En ambos casos, nosotros pedimos que se investigara. Ahora, pensamos que tenemos una legitimidad para continuar observando las violaciones cometidas por las distintas fuerzas.

En este momento tenemos investigadores en Pakistán y en Tayikistán, que están entrevistando diariamente a refugiados. Fuimos los primeros en documentar los bombardeos por parte de las fuerzas estadounidenses en aldeas civiles que no estaban cerca de objetivos militares. Ahora estamos realizando una investigación sobre el bombardeo a las instalaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Es un trabajo muy difícil porque no tenemos acceso a los lugares, pero con la metodología que utilizamos en Chechenia y en Kosovo, entrevistamos refugiados y trabajadores humanitarios y contrastamos y comparamos sus testimonios. Así podemos obtener una versión respaldada y, en consecuencia, estamos publicando casi diariamente informes sobre la situación, tratando de ser ecuanimes pero no indulgentes.

P: Muchos analistas han dicho que a partir del 11 de septiembre, el sistema internacional, el mundo y las relaciones internacionales, cambiarán. Alguna gente piensa que lo que ha ocurrido es como un estallido de tendencias que ya existían. Desde dentro de EEUU, y conociendo también la política

Europea, ¿qué cree que va a cambiar o está cambiando desde el 11 de septiembre, tanto de la política internacional como de los derechos humanos?

R: La lucha antiterrorista va a ser la principal línea de acción de la política exterior, y todo lo que sea medio ambiente, drogas, derechos humanos, se encontrará subordinado. Lo estamos viendo ya. Lo vemos en las alianzas que EEUU hace con Pakistán, con Uzbekistán. A diez días del 11 de septiembre, el Gobierno de Bush presentó una enmienda para obviar todas las condiciones, todo tipo de sanción, a todos los países que fueran necesarios en la lucha contra el terrorismo. Es decir, que toda presión impuesta por no respetar los derechos humanos o por otra cosa se levanta si el presidente dice que es necesario en nombre de la lucha antiterrorista.

Esto ha encontrado una fuerte oposición en el Congreso y por ello estas concesiones se han limitado a India y Pakistán, pero vemos que ahora todos los países reivindican la lucha antiterrorista para justificar lo que están haciendo. En un artículo publicado en la revista *The Nation* (29 de octubre de 2001), señalé cómo tanto en Chechenia como en el Tíbet, por citar dos ejemplos, rusos y chinos han dicho que “también pedimos comprensión en nuestra lucha contra el separatismo y el terrorismo”. Indonesia, Malasia, Israel, Kirguistán, Egipto o Uzbekistán son otros ejemplos de represión justificada contra el terrorismo.

Por otro lado, vemos que en muchos países, como EEUU o en la UE, se están restringiendo los derechos, sobre todo a los inmigrantes, a los no ciudadanos. En EEUU se ha aprobado una nueva ley que permite detener, posiblemente indefinidamente, a los no ciudadanos. Pero vemos lo mismo, por ejemplo, en Rusia, donde se adoptó una ley en la cual el acusado de terrorismo pierde el derecho a ver a su abogado durante un mes. También en India, donde han vuelto antiguas condenas derogadas a terroristas por la represión del sistema. Resumiendo, a través del mundo se está utilizando la lucha terrorista como pretexto de la represión.

En EEUU, tenemos más de 1000 personas detenidas desde el 11 de septiembre y no sabemos quiénes son ni de qué están acusados. Sabemos que en muchos casos han tenido dificultad en contactar con sus abogados. El FBI da la cifra de cuántos son, pero no te dice quiénes son, dónde están o si siguen presos. Conocemos el caso de una persona árabe que fue detenida por su aspecto y que unos días después todavía no había podido contactar con su abogado. Dos semanas después fue liberado. Siempre en tiempos de gran vulnerabilidad existe esa tendencia a restringir las libertades. En Europa, la gente está, desafortunadamente, más familiarizada con el terrorismo, mientras que en EEUU, por primera vez en generaciones, el país ha sido atacado y por ello existe mucho apoyo a medidas muy estrictas. En EEUU se está viviendo una psicosis de miedo, venganza y patriotismo muy peligrosa.

P: ¿Es en este marco donde se sitúa el debate sobre el uso de la tortura?

R: Sí, se filtró en un artículo del *Washington Post* que el FBI había detenido a varios sospechosos que no hablaban. Se dejó entrever que se podían utilizar otros métodos o que se podía extraditar a sus países de origen. Todo se negó rotundamente después. Nosotros, evidentemente, intervenimos.

Estos debates se tuvieron en Israel hace mucho tiempo. Nosotros debemos tener la misma posición. Pero esto es muy difícil de explicar. No puedes ir solamente con un discurso sobre derechos humanos, tienes que explicar por qué eso no funciona y cuál es la otra opción para tener esa información. Por ejemplo, hemos propuesto que las familias musulmanas de las personas que murieron en las Torres Gemelas podrían visitar a los sospechosos. No sé si estarían susceptibles a esto, pero sería un trabajo de sensibilización utilizando métodos legítimos para que ellos se arrepientan y te hablen más francamente, no bajo la tortura.

Los resortes del terrorismo	45
<hr/>	
Identidad y lealtad: pueblos indígenas e inmigrantes	53
<hr/>	
Soberanía y fragmentación del poder estatal	65
<hr/>	
Portugal y el Tribunal Penal Internacional	75
<hr/>	
La teoría de la paz democrática	77
<hr/>	

LUIS DE LA CORTE IBÁÑEZ

Los resortes del terrorismo

La reciente ofensiva contra el terrorismo de origen fundamentalista, así como la propia circunstancia española en el País Vasco, exige un análisis de este problemático fenómeno social. No cabe ocultar su complejidad, tanto a la hora de definirlo y detectar sus causas como por lo concerniente a su resolución. No obstante, revisando la extensa bibliografía científica hoy disponible, podemos hacer algunas aclaraciones. Primeramente, conviene evitar simplificaciones habituales y tratar de definir el terrorismo en términos estratégicos. En segundo lugar, sus causas son múltiples y de orden tanto objetivo como subjetivo. Todas ellas deben ser consideradas de cara al diseño de una política antiterrorista eficaz, objetivo que no podrá ser alcanzado por vías exclusivamente militares.

Luis de la Corte Ibáñez es profesor de Psicología Social de la Universidad Autónoma de Madrid.
luis.cortes@uam.es

Según políticos y periodistas, los trágicos atentados perpetrados en Nueva York y Washington el pasado 11 de septiembre indican una nueva y misteriosa “guerra” que no se sabe bien en qué consiste, aunque sí a quiénes enfrenta: EEUU y sus Gobiernos aliados, de una parte, y ciertas organizaciones terroristas de origen islámico, de otra. A largo plazo, y si después de los primeros meses se mantiene la coherencia con ciertas declaraciones de las últimas semanas, el objetivo de esta guerra podría ampliarse hasta alcanzar a cualquier forma de terrorismo subversivo.

Horrorizados por los sucesos de aquella tarde en la que la realidad superó a la ficción de Hollywood y de las novelas de espías, la mayoría de los ciudadanos nos sentimos inicialmente impulsados a apoyar las decisiones políticas y las acciones militares que sobre esa nueva “guerra” comenzaron a sucederse durante los días posteriores a los atentados. Sin embargo, no hay ninguna certeza respecto a los derroteros que pueda tomar esta nueva alianza internacional antiterrorista que, al igual que cualquier otra coalición que pretenda presentarse a sí misma como moralmente impecable, implica algunos riesgos evidentes tanto de tipo pragmático o de planificación como de carácter ético. Resulta realmente difícil juzgar las decisiones que nuestros Gobiernos adoptan a este respecto cuando no estamos muy seguros de que dichas decisiones queden fielmente reflejadas en los discursos oficiales y, sobre todo, cuando sentimos que nos faltan criterios técnicos para ello.

Por tanto, la elaboración de una reflexión detenida y documentada sobre el fenómeno del terrorismo comienza a sentirse absolutamente necesaria.

El terrorismo como estrategia

Las primeras definiciones explícitas del terrorismo provienen de los siglos XVIII y XIX, concretamente de la pluma y los discursos incendiarios de algunos revolucionarios franceses y rusos, quienes hicieron una reivindicación activa y beligerante del empleo de la violencia y el terror como estrategia legítima y oportuna para consolidar un gobierno —el jacobino— o para derrocarlo —el imperio zarista—. ¹ Por el contrario, hoy, el empleo que ciudadanos y actores políticos suelen hacer de palabras como “terrorismo” o “terroristas” es más evaluativo que descriptivo, lo cual se comprueba en el rechazo de cualquier terrorista a identificarse a sí mismo como tal. Que el recurso al terror se haya convertido en una actividad reprobada y reprobable es una buena noticia, aunque dicha transformación semántica haya transformado la palabra “terrorismo” en un arma arrojadiza que promueve un uso hipócrita y puramente retórico de ese mismo vocablo. En la actualidad, el terrorismo se identifica mayormente con aquellos casos de violencia criminal que son protagonizados por grupos u organizaciones que actúan al margen de la ley y con propósitos generalmente subversivos, olvidando que han sido los propios Estados de todas las épocas los que más veces han incurrido directa o indirectamente en esta clase de prácticas abominables. ² De ahí que la necesidad de definir el terrorismo con criterios tan amplios como precisos, que permitan tanto su descripción como su reprobación, se vuelve aún más urgente. ¿Cuál podría ser esa definición?

Aunque la lista resulta abultada y heterogénea, las definiciones más acertadas del terrorismo son aquellas que ponen especial énfasis en su dimensión estratégica, sin renunciar por ello a las connotaciones negativas que se han ido añadiendo al término. El terrorismo es una estrategia, una forma de ejercer la violencia cuyos efectos psicológicos y sociales resultan mucho más decisivos, en términos tácticos, que los daños físicos ocasionados, por muy graves que estos puedan llegar a ser. Aunque el número de víctimas directamente agredidas fuera mínimo, el verdadero blanco de cualquier ataque terrorista viene constituido por la entera población a la que esas víctimas pertenecen y representan. El terrorista no tiene tanto interés en eliminar a ciertas personas como en sembrar el miedo o el terror en una sociedad con el deliberado propósito de afectar al equilibrio de poderes establecido. ³ Esta definición puede aplicarse a la identificación de acciones violentas muy diversas, desde los atentados cometidos por cualquier grupo radical subversivo, pasando por ciertas operaciones militares que atentan contra la población civil en el marco de una guerra convencional, y alcanzando también a diferentes

¹ D.C. Rapoport, *Assasination and terrorism*, Canadian Broadcasting Corporation, Toronto, 1977.

² M. Crenshaw, *Terrorism in context*, Pennsylvania State University, Pennsylvania, 1995.

³ F. Reynares, *Terrorismo y contraterrorismo*, Paidós, Barcelona, 1998.

prácticas de represión política ejercidas por las fuerzas de seguridad de diversos Estados o por grupos paramilitares, ya sea a través de agresiones selectivas a personas concretas, o incluso mediante el uso indiscriminado de la fuerza con objetivos de exterminio masivo.

Las condiciones objetivas del terrorismo

Cuando se procura precisar las causas o antecedentes del terrorismo conviene huir de simplificaciones y descartar algunas explicaciones absurdas. La hipótesis más descabellada e inútil es la que proviene del estereotipo del criminal patológico, cuya aplicación a la personalidad de los terroristas ha sido sostenida incluso por algunos supuestos expertos. Todas las investigaciones serias al respecto desmienten este planteamiento.⁴ Otra explicación, no menos trivial, nos recuerda con tanta tristeza como rotundidad que el ser humano es un animal naturalmente abocado a la violencia, habitado de algún oscuro impulso mortal que suponemos especialmente agudizado en el terrorista. Aparte de no precisarnos demasiado por qué los hombres no andamos siempre a la gresca si realmente somos tan agresivos, este argumento ignora dos datos decisivos. El primero es que la mayoría de las ocasiones en las que las personas se implican en alguna acción violenta lo hacen de forma deliberada y consciente. Esto es mucho más evidente en el fenómeno que analizamos pues, en perfecta coherencia con su definición estratégica, podemos suponer que la decisión de cometer un acto terrorista es siempre consecuencia de un cálculo instrumental, es decir, de una deliberación que lleva al actor a creer que el terrorismo constituye el medio más eficaz para alcanzar determinados fines (sociales). Una segunda evidencia, que no toman en cuenta las frustradas hipótesis biológicas y psicopatológicas sobre el origen del terrorismo, es la de su enorme dependencia del contexto social e histórico en el que se manifiesta.

Los episodios de terrorismo han sido mucho más numerosos en aquellas sociedades caracterizadas por algunas condiciones estructurales altamente conflictivas.⁵ Así, la desigualdad o la injusticia social extremas y la ausencia de libertades políticas se han presentado históricamente asociadas a alguna forma de represión estatal violenta desarrollada con fines simbólicos o intimidatorios, y a la aparición de grupos revolucionarios y/o paramilitares que han incurrido con frecuencia en actos de terrorismo. La intensificación de ciertas confrontaciones políticas basadas en la ideología o la identidad nacional o étnica y en la religión ha dado lugar a diversos tipos de terrorismo, entre los que se encuentran algunos de los citados como: terrorismo de grupos fascistas o anarquistas, terrorismo nacionalista, racista, terrorismo fundamentalista etc. Por tanto, el terrorismo puede entenderse como una forma de expresión particularmente intensa de determinadas tensiones internas que afectarían a ciertas sociedades en momentos históri-

*La decisión
de cometer
un acto
terrorista
es siempre
consecuencia
de un cálculo
instrumental*

⁴ M. Crenshaw, "The subjective reality of the terrorist: ideological and psychological factors in terrorism", en R. O. Slater y M. Stohl (eds.), *Current Perspectives on International Terrorism*, McMillan Press, Hong Kong, 1988.

⁵ R. Dahrendorf, *El conflicto social moderno*, Mondadori, Madrid, 1991.

cos concretos. Esta explicación sociológica ha recibido también el apoyo de la así denominada hipótesis de la “frustración-agresión”, planteada hace tiempo por algunos psicólogos.⁶ Como el conflicto puede generar frustración en aquellos que llevan la peor parte, ahí se puede reconocer una variable intermedia, de tipo afectivo, que acabaría de explicar las frecuentes correlaciones encontradas por los sociólogos entre situaciones de conflicto y expresiones suyas a través de la violencia.

Pero ningún caso de terrorismo surge de forma automática, pues los seres humanos tampoco somos autómatas. Hay que preguntarse en qué clase de circunstancias resulta más probable que un grupo de personas llegue a tomar una decisión tan grave como la de implicarse en una estrategia terrorista. Desde el punto de vista de los factores de tipo objetivo, hay que contemplar al menos dos condiciones que parecen indispensables para que esa decisión pueda darse.⁷ La primera es que el terrorista debe anticipar que las consecuencias que se derivarán de la puesta en práctica de una estrategia terrorista serán más positivas que negativas en relación a los fines que se persiguen. Las consecuencias positivas pueden ser diversas: recabar atención pública, incidir sobre las actitudes de la población, provocar una reacción violenta de los adversarios, destacar sobre otros grupos terroristas competidores, reforzar la moral del propio grupo, etc. La segunda condición es que tal decisión no puede ser adoptada sin tener la certeza de que se disponen de los recursos necesarios para desarrollar la acción terrorista: recursos humanos —los propios terroristas y sus colaboradores a otros niveles—, recursos sociales —apoyo de otros grupos o sectores de la sociedad— recursos económicos y materiales —armas, tecnología—.

Pese a todo, una explicación del terrorismo únicamente basada en sus condiciones socio-estructurales aún nos impide despejar algunas incógnitas importantes. Por ejemplo, todavía no hemos averiguado por qué el terrorismo u otras formas de violencia política no han constituido una práctica generalizada en todas las sociedades donde se han dado condiciones altamente conflictivas. De hecho, no todas las sociedades tienden con igual facilidad a dirimir sus conflictos mediante la violencia y mucho menos a través de una estrategia terrorista, por muy graves que sean dichos conflictos.⁸ Por otro lado, la hipótesis socio-estructural tampoco explica por qué en algunos contextos históricos el terrorismo perdura a pesar de haberse producido cambios estructurales y políticos decisivos que, de hecho, han conseguido anular total o mayoritariamente las causas del conflicto original.⁹

⁶ M. Wiewiorka, *El terrorismo. La violencia política en el mundo*, Plaza y Janés/Cambio 16, Barcelona, 1988.

⁷ Reynares, *op. cit.*

⁸ M.H. Ross, *La cultura del conflicto: las diferencias interculturales en la práctica de la violencia*, Paidós Ibérica, Berclona, 1995.

⁹ Como ilustración de esta posibilidad, diversos expertos se han remitido al caso de ETA, un movimiento terrorista nacido en el contexto de la dictadura franquista que ha seguido operando en España, con mucha mayor intensidad durante la democracia y una vez concedido al País Vasco un alto nivel de autogobierno y reconocido el llamado “hecho

La dimensión socio-psicológica

Del análisis de los condicionantes socio-estructurales se deduce que la decisión de iniciar y/o sostener una estrategia terrorista se adopta de manera racional, a partir de un análisis riguroso de las oportunidades reales de éxito que la propia realidad social ofrece. Sin embargo, esta afirmación ignora la innegable dependencia del fenómeno respecto a ciertos factores de tipo subjetivo o socio-psicológico. Por ejemplo, el terrorismo siempre implica una ideología, es decir, un sistema de creencias y valores de índole religiosa, cultural y/o política que da sentido a las acciones de los terroristas.¹⁰

Las ideologías influyen poderosamente sobre los grupos que las sostienen respecto al modo en que éstos afronten las posibles situaciones conflictivas en las que puedan verse implicados. En principio, permitiendo identificar como más o menos conflictivas esas situaciones, tomando conciencia del conflicto —incluso con relativa independencia de si ese conflicto es real, tal y como lo interpretan sus protagonistas— e, inmediatamente después, sugiriendo alguna estrategia o plan de acción para gestionarlo o solventarlo.¹¹ Así, la ideología de los diferentes grupos terroristas conocidos comprende: (1) una representación maniquea y dicotómica del mundo social, al cual reduce a un campo de fuerzas donde se oponen el bien y el mal; (2) alguna alusión al principio maquiavélico de la legitimación de los medios a partir de los fines, siendo en este caso la violencia y el terror los medios que pretenden ser legitimados; y (3) una imagen deshumanizada de los miembros del “bando” contrario que permite que los terroristas transfieran la culpabilidad de sus actos criminales a las víctimas de estos. Gracias a la ideología que incita sus acciones, el terrorista se ve a sí mismo como un agente moral, un héroe de su nación, su clase o su raza, o un servidor de su dios.¹²

En definitiva, la ideología determina la lógica de la acción terrorista, que suele manifestarse como una lógica imperfecta, basada en una lectura distorsionada de la realidad y capaz de provocar graves errores de cálculo respecto a las posibles consecuencias de los propios actos terroristas. No obstante, sigue sin quedar claro cuál es la razón por la que los terroristas se aferran tanto a una ideología que, de hecho, les obliga a llevar una vida tan incómoda, que tiende a aislarles del resto del mundo y que les hace incurrir en tantos peligros. Por ello hay que atender al terrorismo en su dimensión organizativa.

diferencial” que conforman la lengua y la cultura vasca. Ver F.J. Lerra, “Political Violence in a democratic state: basque terrorism in Spain”, en M. Crenshaw, *op. cit.*, pp. 410-469.

¹⁰ Luis de la Corte, J.M. Sabucedo y A. Blanco, “Ideología, racionalidad y derechos humanos: una función ética del análisis psicosocial”, comunicación presentada al VII Congreso Español de Sociología, 21 de septiembre de 2001, Salamanca; T. Van Dijk, *Ideología: una visión multidisciplinar*, Gedisa, Barcelona, 2000.

¹¹ R. Alzate, *Análisis y resolución de conflictos. Una perspectiva psicológica*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1998.

¹² D.E. Apter (ed.), *The Legitimization of Violence*, New York University Press, Nueva York, 1999.

Gracias a la ideología que incita sus acciones, el terrorista se ve a sí mismo como un agente moral

En cuanto sistema que satisface determinadas necesidades básicas para la vida de sus miembros, toda organización social tiende a perpetuarse a sí misma y las organizaciones terroristas no son una excepción. Así, los procesos de socialización, reclutamiento y renovación de sus miembros, el mismo diseño de la organización con sus normas, roles y objetivos de acción, la actividad de sus líderes, los incentivos que la organización dispensa a sus integrantes, la amistad que se forma entre los terroristas, las prácticas predatorias en las que frecuentemente estos se implican para obtener dinero y armas —robos, extorsiones, secuestros, negocios legales e ilegales—, el establecimiento de contactos con otros sectores sociales, con otras organizaciones terroristas, etc.; todos estos factores hacen posible la existencia y la persistencia del terrorismo. Incluso la ideología queda afectada por esa misma “lógica” reproductiva que hace que, en muchos casos, la propia supervivencia de la organización terrorista se convierta en el objetivo que guíe las acciones de sus miembros, por encima de cualquier otro fin. En tanto la propia supervivencia o disolución de una organización puede depender de la mayor o menor afinidad ideológica de sus miembros, tal propiedad se convierte en un requisito que los mismos miembros tienden a realizar por medios diversos —procesos de socialización, diseño normativo, control de la información, propaganda, etc.—. A su vez, la ideologización de los terroristas propicia a veces una lectura distorsionada de la realidad social circundante pues impermeabiliza a aquellos frente a todo argumento que pudiera cuestionar la visión del mundo que su propia ideología transporta. Esta es la razón por la que, en muchos casos, la ideología implica un estado de falsa conciencia; falsa conciencia que puede empujar a los terroristas a perseverar en “su lucha”, aún cuando las garantías reales de éxito sean prácticamente nulas.¹³

Conclusiones para el futuro inmediato

El terrorismo debe entenderse como una estrategia de influencia política basada en la propagación del miedo a través de la violencia. De aquí se deduce que ningún agente social, ninguna institución o grupo, capaces de ejercer dicha forma de violencia, quedan excluidos de la posibilidad de cometer delitos terroristas —porque el terrorismo debe ser legalmente sancionado en todas sus manifestaciones. Una definición de esta índole presenta la virtud de obligar —moralmente— a quien la asume —tal vez los propios actores e instituciones políticas que hoy denuncian y persiguen el terrorismo subversivo— a no incurrir ellos mismos en acciones terroristas.

Tanto el origen como la persistencia del terrorismo remiten a ciertas condiciones de tipo social y psicológico, objetivas y subjetivas, ninguna de las cuales pueden ser ignoradas en el diseño de una estrategia contraterrorista eficaz. La intervención sobre las fuentes que abastecen a toda organización terrorista de recursos o medios económicos y materiales resulta tanto o más necesaria que la búsqueda y captura de sus activistas, si bien este último aspecto no puede descuidarse, pues

¹³ Luis de la Corte, Sabucedo y Blanco, *op.cit.*

en estos casos no puede haber nada más peligroso que la impresión de impunidad. Tanto los terroristas como sus víctimas potenciales, los ciudadanos, deberían contar con ciertas condiciones objetivas que les permitiesen anticipar que no habrá acto de terrorismo que no acabe perjudicando a sus responsables directos e indirectos.

Sin embargo, tratar el terrorismo como un simple problema criminal —aunque indudablemente implique crímenes imperdonables—, ignorando el conflicto —político, cultural, religioso— que siempre le da origen, supone emprender una vía ciega para su resolución. Este es un argumento que en numerosas ocasiones ha sido empleado con la intención dudosamente legítima de justificar el terrorismo. Resulta difícil pensar en una situación social donde los conflictos sólo puedan ser afrontados mediante un ejercicio planificado del terror y, en la medida en que esto sea así, la posibilidad de ser comprensivos con los terroristas debería quedar excluida. Por otra parte, la interpretación del terrorismo como un problema exclusivamente delictivo puede hacernos perder de vista el hecho de que ninguna organización terrorista podría sobrevivir si no contara con cierto apoyo popular,¹⁴ el cual no podrá ser anulado por ningún triunfo de tipo policial y/o militar sobre sus miembros activos.

Hay que preguntarse sobre las condiciones reales en las que el odio y la intolerancia pueden arraigar en la mente de las personas, como ha sucedido tantas veces a lo largo de la historia, hasta el punto de dar principio y respaldo popular a un movimiento terrorista, a través de la identificación psicológica con quienes participan de ese movimiento y, especialmente, con su ideología. El odio o la indiferencia moral que vincula al terrorista con sus víctimas tiene siempre una expresión ideológica, la cual puede ser causa o consecuencia de aquellas perversiones de los afectos que hacen posible establecer diferencias entre la humanidad de unos —los que comparten la propia referencia ideológica, los fieles, los buenos— frente a la inhumanidad de otros —los infieles, los opresores, los malos—. Así, ideologizar el odio y justificar o sacralizar la violencia mediante la apelación a, y la tergiversación de, ciertos códigos religiosos, culturales o políticos, es fácil cuando existe una historia previa de agravios y enfrentamientos cuyas secuelas psicológicas y sociales aún perduran. Es el caso de numerosos movimientos terroristas que, de manera honesta o hipócrita, han hecho de la miseria o la opresión política su causa. Pero además de reforzar y justificar esos sentimientos espurios cuando ya han sido previamente experimentados, la ideología puede dar origen por sí misma al odio o la indiferencia moral. El fanatismo no es un hecho natural ni patológico sino el producto de determinadas pautas de socialización —que pueden y suelen empezar a edad temprana— y de la implementación de ciertas estrategias de propaganda ideológica.

¿Cómo diferenciar a partir de lo dicho entre los modos peores o mejores de combatir el terrorismo? Debemos empezar a asumir que los actuales problemas

*Ninguna
organización
terrorista
podría
sobrevivir
si no contara
con cierto
apoyo
popular,
el cual no
será anulado
por un triunfo
policial
y/o militar*

¹⁴ Esto daría pie a contemplar la hipótesis de que, en ciertas ocasiones, las propias apelaciones de los terroristas a la ideología pudieran estar parcialmente manipuladas por sus propios dirigentes con el propósito de asegurarse la fidelidad de sus simpatizantes externos, antes incluso que la de sus miembros, quienes ya cuentan con otros motivos, y no sólo ideológicos, para permanecer en la organización.

de terrorismo son, en parte, y en unos casos más que en otros, consecuencia de antiguas, o no tan antiguas, políticas inmorales e ineficaces que hicieron posible alguna forma de exclusión social —de índole económica, política, cultural, religiosa, etc.— a través del apoyo interno —por parte de un sector importante de la sociedad— y externo —por parte de algún poderoso Gobierno extranjero— a Gobiernos autoritarios, fanáticos y/o corruptos. En consecuencia, y respecto a sus posibles causas internas, el fin del terrorismo pasa por la consolidación de la democracia, de los principios éticos propuestos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la pluralidad cultural e ideológica y de unos niveles mínimos de justicia social.

En cuanto a los determinantes externos del terrorismo, se hace cada vez más evidente la necesidad de ir superando los criterios básicamente egoístas que han orientado la política exterior de todos los Estados desde el final de la II Guerra Mundial. Este planteamiento no sólo cuenta con argumentos éticos a su favor sino con algunas razones estratégicas que han sido puestas de manifiesto tras los atentados terroristas del pasado 11 de septiembre. Esas razones tienen que ver, entre otros factores, con la ya innegable internacionalización de las redes terroristas. Aún no hemos tomado suficientemente en serio algunas de las afirmaciones que ya se han convertido en tópicos del discurso político, como la de que cada vez vivimos en un mundo más interdependiente; una hipótesis que también deberíamos aplicar a la comprensión de problemas como el terrorismo. Apoyar a Gobiernos impresentables o a organizaciones terroristas en otras partes del mundo, tolerar la intolerancia fuera de nuestras casas y transigir con las injusticias ajenas puede costarnos muy caro, pues ni siquiera los países más poderosos del mundo volverán a ser invulnerables —en realidad, nunca lo fueron del todo—, y el terrorismo es una buena prueba de ello.

IGNACIO BARRIENTOS PARDO

Identidad y lealtad:* pueblos indígenas e inmigrantes

Fenómenos tan diversos como los fundamentalismos, los nacionalismos, la xenofobia y los movimientos indígenas recurren al discurso de la identidad, por lo que, en el último tiempo, la identidad ha cobrado preeminencia en el debate filosófico y político. La conversión del problema de la identidad en una cuestión central de nuestro tiempo se debe, entre otras razones, a la interacción creciente entre sociedades con culturas diferentes. En este contexto, la lealtad, preocupación humana desde la Grecia antigua, vuelve a ser objeto de análisis desde distintas áreas. El punto de partida de esta reflexión es que la lealtad es una condición necesaria para el funcionamiento de los grupos sociales, un requisito para la cohesión social. Se postula que la lealtad puede ser comprendida como un tipo de identificación, como una forma de asumir la identidad. Este artículo analiza el vínculo entre identidad y lealtad circunscrito a las relaciones de los pueblos indígenas e inmigrantes con los Estados nacionales y las sociedades de acogida, respectivamente.

La identidad es un concepto trascendente y peligroso. Trascendente, pues procura responder a la pregunta acerca del origen y destino de la especie humana. Peligroso, ya que en su nombre se han cometido, y se cometen, los crímenes más abyectos. Lamentablemente ésta afirmación cobró un trágico realismo el pasado 11 de septiembre. A partir de este día, se ha pretendido reforzar la “occidentalidad” como un rasgo identitario con estatus superior. El mundo se nos presenta dividido en identidades culturales y religiosas antagónicas: el Occidente cristiano y

Ignacio Barrientos Pardo es abogado de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Chile) y doctorando por la Universidad Autónoma de Madrid
ibarrientosp@yahoo.es

* Ver Bibliografía sobre identidad en este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, p. 181.

civilizado contra el Islam radical y bárbaro. Por un lado, el llamado de Bush de “están con nosotros o están con los terroristas”, y las imponentes afirmaciones del primer ministro italiano, Silvio Berlusconi, sobre la superioridad de Occidente, y por otro lado, las apelaciones de Bin Laden al mundo árabe y musulmán a emprender una *yihad* —guerra santa—, alimentan esta nueva bipolarización. El resultado esperable es una mayor regresión identitaria, un enfrentamiento entre fanáticos, una alineación que bien puede concluir en alienación.

Existe una relación estrecha entre afirmar una identidad determinada y profesar lealtad. Es aquí donde surgen con mayor nitidez los riesgos de un exagerado recurso a la identidad entendida de manera simplista. Hay quienes, como lo destaca Imanol Zubero, parecen ver una correspondencia automática entre “ser” y “deber ser”.¹ La disyuntiva en que tanto Bush como Bin Laden ponen al mundo está en códigos muy antiguos de identidad y lealtad. Hay que recordar que las cruzadas son las guerras de los creyentes contra los infieles.

En las actuales sociedades complejas en que las pertenencias culturales, sociales y políticas se multiplican y difuminan, el interés e inquietud que siempre ha suscitado la lealtad promueve un debate sobre el concepto mismo de lealtad y su jerarquización. No es, por ello, casual que en los últimos años hayan aparecido numerosas obras sobre el tema.²

¿Qué concepto de identidad permite la convivencia con los “otros”? ¿Cómo domesticar, si es posible, la “bestia de la identidad”?³ El desafío es trazar, a partir de una idea de la identidad como experiencia volitiva, una nueva y menos peligrosa conexión entre ésta y la lealtad política. Dos casos se prestan para intentar un análisis de esta nueva relación: los pueblos indígenas y los inmigrantes. En ambos se está frente a una demanda identitaria, la necesidad de integración y la profesión de lealtades. Es evidente que más allá de estas similitudes existen muchas diferencias, lo que obliga a un examen separado.

La identidad como experiencia volitiva

Precisar el sentido de la identidad es tarea compleja.⁴ ¿Qué es la identidad? Una respuesta categórica deja abiertos aún muchos otros interrogantes. No cabe duda

¹ Imanol Zubero señala que “la pregunta por la obediencia identitaria —“¿tú de quién eres?”— es, en el fondo, una reivindicación de la obediencia debida —“¿tú a quien te debes?”—: “De la frontera al camino: todos somos extranjeros”, *La Paz es una Cultura*, Seminario de Investigación para la Paz, Centro Pignatelli y Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2001, p. 203.

² Sólo por mencionar algunas: Albert Calsamiglia, *Cuestiones de lealtad. Límites del liberalismo: corrupción, nacionalismo y multiculturalismo*, Ed. Paidós, Barcelona, 2000; George Fletcher, *Lealtad. Ensayo sobre la moralidad de las relaciones*, Ed. Tiran Lo Blanch, Valencia, 2001; Marcelo Dasca, Manuel Gutiérrez y Jaime de Salas (Eds.), *La pluralidad y sus atributos. Usos y maneras en la construcción de la persona*, Ed. Biblioteca Nueva, Colección Razón y Sociedad, Madrid, 2001.

³ Expresión empleada por Amin Maalouf en *Identidades Asesinas*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 189.

⁴ Por razones de espacio no se analiza la relación entre identidad e identificación.

que nuestra identidad esencial es el ser humanos. Somos hombres o mujeres y, a partir de ahí, es necesario explorar qué otro tipo de identidades somos capaces de construir o a qué otras identidades nos adscribimos. La búsqueda radica en las distintas formas de ser hombre o mujer que existen o que podemos imaginar, lo que Charles Taylor llama “la búsqueda de los horizontes morales”.⁵

Dos formas de entender la identidad resultan sugestivas. En el ámbito interno, la identidad supone la construcción de la conciencia de uno mismo, de la capacidad de definir el mundo moral propio. Psicológicamente, la identidad, como sostiene Taylor, “es una definición de sí mismo, en parte implícita, que un agente humano debe poder elaborar en el curso de su conversión en adulto y seguir redefiniendo a lo largo de su vida”.⁶ Así entendida, la identidad entraña la definición de prioridades y una colección de imágenes de sí mismo que estructuran su personalidad. Ahora bien, esta conciencia de uno mismo es mutable, y las prioridades establecidas e imágenes colectadas se difuminan o transforman, a veces, sustancialmente. En la creación de este mundo moral confluyen pulsiones instintivas, preconcepciones y el conocimiento del mundo externo.

Hacia el mundo exterior la identidad implica similitud o parecido. Cuando se dice que algo es “idéntico” se expresa que una cosa o persona se asemeja a otra. La identidad involucra una “referencia a”. Somos idénticos, o de alguna manera nuestra identidad es apreciable respecto de otros que, a su vez, se consideran idénticos a nosotros. Pero ¿lo somos realmente y en qué medida? En principio, la respuesta debe ser negativa. Física y psíquicamente somos “no idénticos”. Sin embargo, nos consideramos idénticos, y esto implica un querer rescatar nuestras similitudes. Es así que la identidad puede calificarse como una experiencia volitiva. Esto involucra admitir que es una forma inconclusa de ser, siempre sujeta a transformaciones y a nuevas influencias.

La identidad no se agota en una mera identidad biológica, sino que establece relación con roles, status, imágenes y reflejos. Es un ser en sí mismo a través y por otros, que implica un proceso de autodefinition subjetiva e intersubjetiva. Concebida como experiencia volitiva, la identidad implica una acción respecto de otros. Y en este sentido se complementa con la alteridad. La identidad entraña una definición a partir de la comparación. No es en sí misma una realidad, sino una hipótesis, una condición de sociabilidad. La convivencia es posible pues, más allá de las innegables diferencias, se rescata la identidad primordial: la humanidad.

Identidad compuesta: “muchas pertenencias, una identidad”

Una tesis que cobra interés en los últimos años es la posibilidad de entender al ser humano con multiplicidad de pertenencias. El hombre como agente multicultural, en palabras de Amin Maalouf como “ser fronterizo”, es capaz de asumir su diversidad y procurar el diálogo y el consenso social.

⁵ Charles Taylor, “Identidad y reconocimiento”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, 1996, N° 7, p. 10.

⁶ *Ibidem*.

*La identidad
no es en sí
misma una
realidad,
sino una
hipótesis, una
condición de
sociabilidad*

Alfred Stepan y Juan José Linz concluyeron, sobre la base de diversos estudios realizados en España y en otras partes del mundo, que la gran mayoría prefiere tener pertenencias múltiples y complementarias.⁷ Martha Nussbaum afirma que somos “seres con filiaciones locales, rodeados por una serie de círculos concéntricos. El primero de estos círculos rodea el yo; el segundo la familia inmediata, y a este le sigue el de la familia extensa. A continuación, y por orden, el vecindario o los grupos locales; los conciudadanos y los compatriotas (y a esta lista podemos añadir otros grupos basados en identidades étnicas, lingüísticas, históricas, profesionales, de género o sexuales). Alrededor de todos estos círculos está el mayor de ellos, el de la humanidad entera.”⁸ Maalouf insiste en que “desde el momento en que concebimos nuestra identidad como integrada por múltiples pertenencias,(...) se establece una relación distinta con los demás, y también con los de nuestra tribu”.⁹

Si es posible concebir al hombre como un haz de relaciones con su entorno, de manera inmediata surgen al menos dos cuestiones: cuál de esas relaciones es preferente y por qué; y, la posibilidad de lealtad a distintas pertenencias. Resulta complicado creer que las pertenencias se superpongan de una forma meramente mecánica, y se desprendan de su fuerte componente emocional. Es factible que no se produzca una competencia importante entre varias de ellas, mas es difícil que no compitan entre sí dos pertenencias que son vistas como tan contrapuestas: la nacional-estatal y la etnocultural.

La lealtad como condición de cohesión social

Los Estados requieren de un cierto grado de cohesión social para existir y funcionar. En todo caso, cohesión no puede hacerse sinónimo de homogeneidad. Son necesarios fuertes vínculos sociales derivados de la fundación, adhesión voluntaria y funcionamiento de los mecanismos de deliberación, prevención y resolución de conflictos. En cambio, los Estados pueden existir con niveles, más o menos altos, según sea el caso, de heterogeneidad.¹⁰ La mayor cohesión social surge como consecuencia del reconocimiento recíproco fundado en la participación igualitaria y la justicia redistributiva, que formen la convicción de un proyecto y destino común. Por tanto, ningún Estado, por pequeño que sea, puede sobrevivir “sin algún tipo de ayuda y lealtad interna”.¹¹

⁷ Alfred Stepan, “Las modernas democracias multinacionales: superando un oximoron de Gellner”, en J. Hall (ed.) *Estado y Nación, Ernest Gellner y la teoría del nacionalismo*, Cambridge University Press, Madrid, 2000, p. 310.

⁸ Martha Nussbaum, “Patriotismo y Cosmopolitismo”, *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y ciudadanía mundial*, Ed. Paidós, Barcelona, 1999, p. 20.

⁹ Amin Maalouf, *op.cit.*, p.44.

¹⁰ La posibilidad del funcionamiento de un Estado democrático sin la condición básica de unidad nacional es un debate pendiente. No cabe discutir que el funcionamiento de Estados con una base nacional homogénea presenta menos dificultades en la resolución de sus conflictos sociales. Pero es preciso acotar que las sociedades multiétnicas son realidades insoslayables respecto de las cuales las políticas de homogeneización, y por tanto hegemónicas, son vistas como antidemocráticas.

¹¹ Sisela Bok, “De las partes al todo”, en Martha C. Nussbaum y otros autores, *op.cit.*, p. 53.

La cuestión de fondo consiste en “si es posible mantener una identidad plural sin romper la cohesión social; aún más, si cabe hablar de sociedad allí donde conviven diferentes sistemas simbólicos, diferentes culturas”.¹² La respuesta parcial de Habermas es que “una nación de ciudadanos sólo puede mantener con vitalidad las instituciones de libertad cultivando un determinado grado de lealtad, no exigible jurídicamente, frente al propio Estado”.¹³

La ciudadanía evoca identidad, pertenencia, participación y lealtad. La profesora Adela Cortina concibe la ciudadanía como “una relación política entre un individuo y una comunidad política, en virtud de la cual el individuo es miembro de pleno derecho de esa comunidad y le debe lealtad permanente”.¹⁴ En su opinión, es un concepto mediador porque integra exigencias de justicia y de pertenencia, y se constituye en un elemento de identificación social. La ciudadanía es un factor que determina la identidad moderna como identidad integrativa.

La lealtad como concepto relacional conforma la noción de ciudadanía en un doble sentido: respecto del Estado y de los demás ciudadanos. La ciudadanía debe constituir un rasgo común de los individuos de una misma comunidad que genere un tipo de identidad compartida: una identidad ciudadana. La lealtad es un efecto esencial de la ciudadanía que se manifiesta y desarrolla en y con la participación en los asuntos públicos de una comunidad política en la que concurre una doble identificación histórica: con aquella misma comunidad y con sus miembros individuales. El carácter integrador de la ciudadanía en la tesis habermasiana se desprende de la comprensión del “status de ciudadano como aquello que le une con los otros miembros de la comunidad política, y como lo que al mismo tiempo le hace dependiente y responsable de ella”.¹⁵

Toda sociedad y sistema político requieren que sus miembros sean socializados en un compromiso con las ideas y condiciones que permiten su existencia y funcionamiento. La democracia no es, ni puede ser, la excepción. El proceso de socialización y la búsqueda de adhesiones y lealtades ha sido una preocupación recurrente de la estrategia político-ideológica.¹⁶ Y en todos los casos, el rol de la

*La
ciudadanía
evoca
identidad,
pertenencia,
participación
y lealtad*

¹² Javier de Lucas, “La sociedad multicultural. Democracia y derechos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, enero-mayo 1997, N° 167, p. 53.

¹³ Jürgen Habermas, “La lucha por el reconocimiento en un estado democrático de derecho”, *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*, Ed. Paidós, Barcelona, 1999, p. 217.

¹⁴ Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 39.

¹⁵ Jürgen Habermas, “El estado nacional europeo. Sobre el pasado y el futuro de la soberanía y de la ciudadanía”, *op.cit.*, p. 97.

¹⁶ Manuel Salguero, “Socialización política y lealtad a la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, julio-septiembre 1997, N°97, p. 322.

¹⁷ La preocupación es moderna, como lo demuestra la Ley Fundamental de Bonn (1949) que expresa en su art. 5.3: “la libertad de enseñanza no exime de la fidelidad a la Constitución”. La Comunidad Europea en su art. 27.2 declara que “la

La historia del indigenismo en América Latina trasunta la inquietud de los Estados por asegurar la lealtad política de los indios

enseñanza se ha estimado trascendental.¹⁷ Los afectos, al igual que las lealtades y las lenguas, deben y pueden aprenderse.¹⁸

La democracia liberal requiere lealtad. La formación de ciudadanos comprometidos con el proyecto humanista y pluralista que encarna la democracia requiere un esfuerzo constante. La educación en los derechos fundamentales es no sólo una de las condiciones que permite el funcionamiento del proceso democrático, sino una necesidad para su conservación, pues “la grandeza de la democracia pluralista consiste, precisamente, en que los enemigos de la democracia pueden suplantarla por procedimientos democráticos y en que los enemigos de la libertad disfruten de ella”.¹⁹ La esencialidad de la ciudadanía está definida por ser la única institución que permite mediante su uso reflexivo cambiar la situación, posición o condición jurídica material.²⁰ La historia no es mezzuina en ejemplos. He ahí una inmejorable razón para propiciar lealtad a la democracia.

Pueblos indígenas: la fidelización inconclusa

En el Primer Congreso Indigenista Interamericano (Pátzcuaro, México) de 1940, el presidente mexicano, Lázaro Cárdenas, afirmó que “nuestro indigenismo no pretende indianizar México sino mexicanizar al indio”.²¹ La historia del indigenismo en América Latina trasunta la inquietud de los Estados por asegurar la lealtad política de los indios.

El mestizaje cumplió, no sólo una tarea de lograr la superación de los males atribuidos a las “hordas indígenas”, sino de crear una sola identidad que los vinculara a los Estados. La oligarquía criolla estaba convencida de que esa era la única manera de lograr la unidad nacional.²² Francisco Colom acierta al expresar que “la negativa a reconocer la pluralidad interna de la nación recién emancipada no se deriva tanto de la pasión por la asimilación cultural, como de un rechazo de cualquier elemento susceptible de introducir “facciones” en el seno del cuerpo político”.²³

educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”.

¹⁸ Jon Juaristi, en J. Hall (ed.) *Estado y Nación*, prólogo a la edición española, *op.cit.*, p. 10.

¹⁹ Manuel Salguero, *op.cit.*, p. 332.

²⁰ Jürgen Habermas, “Ciudadanía e identidad nacional (1990)”, en *Facticidad y Validez*, Editorial Trotta, Madrid, 1998, pp. 626 y 632.

²¹ Citado por Guillermo de la Peña, en “Etnicidad, ciudadanía y cambio agrario: Apuntes comparativos sobre tres países latinoamericanos”, en Claudia Dary (comp.), *La Construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*, FLACSO, Guatemala 1998, p. 41.

²² Rodolfo Stavenhagen, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, El Colegio de México, IIDH, México, 1988 p. 43.

²³ Francisco Colom, *Razones de identidad. Pluralismo cultural e integración política*, Ed. Anthropos, Barcelona, 1998, p. 209.

Un dirigente mapuche²⁴ señaló a la revista *Cambio 16* (12 de marzo de 2001): “yo no soy chileno; ser chileno no tiene ventajas, no sirve de nada”. A continuación advierte sobre la posibilidad de crear un Estado mapuche. De dicho testimonio se derivan dos conclusiones: la lealtad tiene un coste social y político; y, la identidad está en clave de “salida y lealtad”.²⁵

Tres factores parecen imprescindibles para generar sentimientos de adhesión: 1) la ampliación de la participación política, como una forma legítima de incorporar en el sistema democrático estatal a quienes tienen un vínculo de lealtad más débil o no lo tienen; 2) garantizar y hacer efectivos los derechos sociales atendiendo a su enorme fuerza integradora, en la medida que posibilitan que los miembros de una comunidad política se sientan realmente parte de un proyecto común²⁶ —un Estado que no otorga las mínimas condiciones de vida a un determinado grupo social no puede exigir un compromiso con el destino nacional—; 3) la construcción de Estados plurinacionales, con regímenes autonómicos concertados. La plurinacionalidad debe abordarse como una tarea de re-democratización. Si el ser humano es capaz de asumir pertenencias múltiples, los Estados plurinacionales deben orientar ésta tendencia natural, generando identificación y lealtad tanto hacia el Estado democrático como a los pueblos originarios que lo integran. El respeto y reconocimiento a la diferencia dentro del Estado puede servir de bisagra para reforzar la identidad nacional-estatal, sin desmedro de la identidad etnocultural.

La inmigración: el difícil camino de la integración

Los países de la Unión Europea requieren alrededor de 1.400.000 trabajadores inmigrantes al año para mantener su número de población activa y los sistemas nacionales de pensiones y beneficios sociales.²⁷ El crecimiento natural de la población en Europa, y en especial en España, se debe a los inmigrantes.²⁸ El 56% de los jóvenes españoles entre 15 y 29 años estiman que la inmigración tiene más inconvenientes que ventajas, o sólo inconvenientes.²⁹ Datos que dan cuenta

²⁴ Los mapuches, “gente de la tierra”, constituyen el pueblo indígena mayoritario de Chile, con alrededor de 1.000.000 de miembros. Se situaban principalmente en el centro y sur del país, aunque en la actualidad casi la mitad de ellos viven en la capital Santiago de Chile.

²⁵ Albert Hirschman, *Salida, Voz y Lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

²⁶ Sostiene Habermas que “las sociedades multiculturales sólo pueden ser cohesionadas por medio de una cultura política... si la democracia no se presenta sólo con la forma liberal de los derechos de libertad y de participación política, sino también por medio del disfrute profano de los derechos sociales y culturales. Los ciudadanos deben poder experimentar el valor del uso de sus derechos también en la forma de seguridad social y de reconocimiento recíproco de las diferentes formas de vida culturales”, *op.cit.*, p. 95.

²⁷ *El País*, 24 de junio de 2001.

²⁸ Nota de prensa del Instituto Nacional de Estadística, *Datos avance del movimiento natural de la población en el año 2000*, 26 de junio de 2001.

²⁹ Araceli Mateos y Felix Moral, “Europeos e inmigrantes. La Unión Europea y la inmigración extranjera desde la perspectiva de los jóvenes”, *Opiniones y Actitudes*, CIS, Madrid, mayo 2000, N° 28, p. 80.

de la ambivalencia que genera la inmigración. Por un lado, Europa es cada día más dependiente de los inmigrantes. Por otro, emergen actitudes de lo que se ha denominado neo-racismo.

En las actuales circunstancias mundiales, los flujos migratorios son imparables. Frente a esta realidad emergen actitudes de rechazo y desconfianza. La xenofobia, por ejemplo, es la manifestación de una "identidad de resistencia" surgida de una lógica de miedo ante el cambio de la propia identidad.

La vocación de toda inmigración es fusionarse en el tejido social de la sociedad de acogida. Existe la intención de pasar inadvertido. El inmigrante lleva como equipaje básico una buena cuota de adaptabilidad. No obstante, la realidad social, por diversas razones, entre las que se encuentra la culpabilización y criminalización del extraño,³⁰ crea estereotipos del inmigrante que rompe esa dinámica de integración. Se produce, inevitablemente, un choque de identidades en que cada una se siente amenazada por la otra. El conflicto abona el discurso de las identidades como esencias. La exacerbación del discurso identitario produce identidades excluyentes que destaca la diferencia más que los rasgos comunes.

Por lo general, la integración se traduce en un ejercicio desde lo inferior a lo superior, cuando, en realidad, es un proceso bidireccional.³¹ La reciprocidad se impone como condición fundamental. La integración del uno con el otro es también la integración del otro con el uno. Es necesaria la integración de los inmigrantes para seguir manteniendo la cohesión social, pero la integración es principalmente un compromiso de todos. Sólo de esa manera se comprenderá que la identidad de la sociedad de acogida no se pierde. Acierta Amin Maalouf al decir que "el país de acogida es una página que se está escribiendo".³²

La integración tiene que ver con la posibilidad de formar parte de una sociedad a partir de unos determinados presupuestos. Estos, en el caso de la cultura occidental, son la tolerancia, el respeto al otro, el igual valor de la vida humana y la democracia, en cuanto procedimiento capaz de asegurarlos. La integración en una cultura política común es una necesidad en los Estados multiculturales. Habermas distingue dos niveles de integración: 1) la integración política, consistente en la aceptación de los principios constitucionales en el interior del espacio interpretativo determinado por la auto-comprensión ético-política de los ciudadanos y por la cultura política del país; y, 2) la aculturación o integración ético-cultural, que da cuenta de la interiorización de los modos de vida, las prácticas y las costumbres propias de la cultura nacional. Lo único aceptado en un Estado democrático de derecho es la socialización o integración política.³³

³⁰ Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, *Actitudes hacia los grupos minoritarios en la Unión Europea. Un análisis especial de la encuesta Eurobarómetro 2000*, Viena, marzo de 2001.

³¹ Comunicación Nº 757 de 22 de noviembre de 2000 de la Comisión Europea.

³² Amin Maalouf, *op.cit.*, p. 54.

³³ Jürgen Habermas (1999), *op.cit.*, pp. 217 y 218; y en Habermas (1998), *op.cit.*, p. 642.

Sin perjuicio de los problemas que origina, este planteamiento subraya la fuerza integradora de la ciudadanía democrática fundada en el sistema de derechos, tanto en su dimensión liberal como social. Solo considerando el funcionamiento de ese sistema de derechos es posible la creación de lazos de solidaridad entre extraños, que ven a la ciudadanía como un mecanismo de realización fáctica de los presupuestos necesarios para la existencia de sus formas de vida deseadas.³⁴

La distinción entre inmigrantes integrables y no-integrables olvida que las tradiciones son de libre elección y que las identidades se moldean por mutua influencia. En este sentido, la inmigración no elimina el carácter de una comunidad, únicamente lo modifica³⁵ y, a la inversa, la integración no supone obligadamente aculturación. Sin embargo, es precisamente el temor al cambio de la identidad comunitaria el que provoca muchas actitudes xenófobas, que recurren a un pretendido carácter esencial de la identidad nacional para oponerla a la identidad de los extranjeros. El resultado es un conflicto de identidades amenazadas e irreductibles, que echa por tierra cualquier intento de integración.

Lo único repudiable en cualquier proceso de integración son las conductas fundamentalistas,³⁶ opuestas a los presupuestos básicos de la sociedad de acogida. De los inmigrantes se debe esperar que adopten la cultura política de su nuevo país, no que renuncien a todas las manifestaciones de su forma de vida cultural originaria, sino a aquellas irreconciliables con esa cultura política. Existe una gran diferencia entre lealtad y sumisión.

La integración es un largo proceso. Probablemente sean los hijos de inmigrantes los que comiencen a abandonar la sensación de sentirse extranjero. Es una generación de alguna manera forzada a la integración, frente a la carencia de otras posibilidades. El mito del retorno ya no está presente de la misma forma y la identificación con el país de origen paterno es tenue. Por ello, debe tenerse en cuenta que actitudes de exclusión social e infravaloración cultural hacia los inmigrantes y, en especial, hacia la segunda generación, producen la pérdida de la referencia identitaria adoptada y exacerban la pertenencia atacada, lo que constituye el terreno propicio para reacciones violentas.

Después del 11 de septiembre existe la tentación y el peligro de demonizar, aún más, la inmigración de origen magrebí. La procedencia árabe o musulmana no puede constituirse en un estigma que suscite temor y sospecha. La política de inmigración no debe confundirse con medidas de seguridad interna. Por el contrario, debe promover la integración política, evitando el enquistamiento del racismo que encuentra una ocasión inmejorable para emerger.

Oponer al radicalismo islámico una creencia de superioridad civilizadora fastidia cualquier esfuerzo de integración social. La inconveniencia de las torpes expre-

*Es
precisamente
el temor al
cambio de
la identidad
comunitaria
el que
provoca
muchas
actitudes
xenófobas*

³⁴ *Ibidem*, pp. 96 y 97.

³⁵ J.H. Carens, citado por Habermas en "La lucha por el reconocimiento en un estado democrático de derecho", *op.cit.*, p. 219.

³⁶ Sobre la equivocada sinonimia entre Islam y fundamentalismo: Amin Maalouf, *op.cit.*, pp. 59-101; Sami Nair y Javier de Lucas, *El desplazamiento en el mundo*, IMSERSO, Madrid, 1999, pp. 149-178.

Ser leal no equivale a una mera voluntad de adherirse ciegamente a una determinada decisión o acción

siones de Berlusconi, que muchos sectores veladamente hacen suyas, no sólo se deben medir por su impacto internacional, sino por el sentimiento de humillación que acarrearán a quienes pertenecen al mundo árabe y desean un espacio en los países europeos. Las expresiones del primer ministro italiano manifiestan una identidad fanática. El fanático cree que su mundo y sus razones son las mejores, aspira a imponer éstas incluso por la coacción y no duda en humillar a quien juzga su adversario.

La lealtad a la democracia

La lealtad es una condición de estabilidad de la democracia. Ésta es el único sistema que permite desarrollar la capacidad humana de mostrar pertenencias múltiples y complementarias, por más que muchas democracias reales no cumplan su rol de garantizar unos mínimos de subsistencia. A pesar de existir un régimen democrático, el conflicto étnico o nacionalista puede estar latente, aunque de manera atenuada. Pero, ¿qué ocurre cuando se da una competencia de pertenencias, en definitiva, de lealtades? ¿A qué procedimientos se puede recurrir?

La lealtad tiene un sentido de compromiso. Ser leal no equivale a una mera voluntad de adherirse ciegamente a una determinada decisión o acción. Este compromiso entraña una voluntad efectiva de solucionar los conflictos y las divergencias de intereses dentro de un marco de argumentos razonables. Además, importa asumir una responsabilidad solidaria por los efectos de lo acordado.

¿Existe entre las pertenencias múltiples una a la que profesar una "lealtad fundamental o principal"? ¿Es posible superar la exigencia de priorización, sin sacrificar una de las pertenencias en desmedro de otra? La exigencia de una "lealtad fundamental" no es lo mismo que lealtad exclusiva. Es problemático acordar la jerarquización de las pertenencias, pues todas suponen un plexo de incumbencias afectivo-formales de costosa eliminación. ¿Cómo decidir anteponer la identidad nacional-estatal sobre la étnica, la religiosa o la cultural? ¿Con qué criterios? Parece ser que nunca se llegará a acuerdos serios por esta vía, pues las soluciones serán variadas y dispersas. La tesis que se sostiene es que la "lealtad fundamental" debe ser aquella que se predique respecto de un mecanismo de compromiso y negociación que todos los involucrados valoren, o consientan en valorar, por igual. Si la ciudadanía democrática, en la medida que integra, pero a la vez distingue, es en sí misma un tipo de identidad fuerte y aglutinadora, la lealtad fundamental se profesa a la democracia, pues es la única que no busca (y siempre que sea así) la eliminación de las otras identidades. La profesora Victoria Camps asevera que "las identidades nacionales o comunitarias han de ser un medio para la convivencia y los objetivos de la política y no un fin en sí mismas. La identidad ciudadana o democrática está por encima de la identidad nacional".³⁷ De modo similar Alfred Stepan advierte que "si el objetivo es avanzar hacia la consolidación democrática en una forma de Estado multinacional, los líderes de la sociedad civil y política

³⁷ Victoria Camps, "Las identidades nacionales", *Revista Claves de Razón Práctica*, abril 1999, Nº 91, p. 36.

tendrán que explorar una serie de instituciones de gobierno que promuevan la integración política y la lealtad hacia el régimen democrático, y que simultáneamente garanticen el derecho de las minorías a expresar las diferencias culturales y nacionales".³⁸

La democracia sólo puede funcionar si la mayoría de sus miembros están convencidos de que su sociedad política es una empresa común de considerable trascendencia, y que la importancia de esta empresa es tan vital que están dispuestos a participar en todo lo posible para que siga funcionando como una democracia.³⁹ Pensar que la comunidad política es una empresa o un proyecto común implica, más allá de una simple adhesión a unos objetivos definidos de antemano, estar convencido de que lo importante es la existencia de un mecanismo que permita definirlos mediante la suma de voluntades. Lo primordial es la convicción de que de ese mecanismo nadie queda excluido. Si bien el otorgamiento de ciudadanía no garantiza la integración, la hace más probable. Una ciudadanía más inclusiva genera, sin duda, sentimientos de lealtad. La democracia necesita que los ciudadanos se sientan especialmente vinculados con las demás personas que participan en dicho proyecto, y no existe mejor forma que a través del reconocimiento de la dignidad e igualdad del ser humano. Entre iguales es menos probable que surja el recelo y el temor. La solidaridad viene por añadido. Quizá convenga no hablar de lealtad, sino de solidaridad.

La lealtad a la democracia significa privilegiar la condición humana sobre toda otra consideración. Más allá de pertenencias étnicas, religiosas o culturales, debe prevalecer la identidad primaria: nuestra humanidad.

³⁸ Alfred Stepan, *op.cit.*, p. 299.

³⁹ Charles Taylor, *op.cit.*, p. 16.

JOSÉ MANUEL PUREZA

Soberanía y fragmentación del poder estatal

La gran intensificación de las prácticas e interacciones transnacionales a lo largo de las tres últimas décadas nos ha legado una configuración del mundo sustancialmente diferente a la que heredamos de la modernidad occidental. El mapa institucional del sistema internacional está pasando por un profundo proceso de transformación. Pretendo destacar las dos dinámicas principales de este proceso: por un lado, la urgencia de nuevas instituciones, soportes de ese nuevo entramado global del sistema internacional; por otro, una destrucción-reconstrucción del antiguo molde institucional del sistema —Estado-nación— que lo coloca en el umbral de un estatuto totalmente nuevo.

La primera corriente de transformación estructural del sistema internacional acaecida en nuestro siglo consistió en el proceso de mundialización del sistema interestatal, y en una ampliación geográfica que hizo, por primera vez, coincidir sus límites con la totalidad del planeta. Este proceso de mundialización no sólo vino a universalizar una fórmula política, sino a poner como modelo una cultura institucional cuyo inicio simbólico se sitúa en la Paz de Westfalia de 1648.

Westfalia es, sobre todo, el símbolo de un proceso de transición entre la “mezcla medieval cosmopolita de lealtades y alianzas sobrepuestas, de jurisdicciones geográficamente amalgamadas y de enclaves políticos” y “un sistema de Estados soberanos territorialmente delimitados, dotado cada uno de su administración centralizada y de un potencial monopolio del uso legítimo de la violencia”.¹ En este sentido, el escenario político cristalizado en Westfalia aportó un principio de descentralización al panorama institucional internacional, que pasó del decadente modelo imperial a la burocratización de los principios de territorialidad y soberanía.²

¹ J. Camilleri y J. Falk, *The end of sovereignty? The politics of a shrinking and fragmenting world*, Edward Elgar Publishers, Aldershot, 1992, pp. 12-14.

² Bertrand Badie, “De la souveraineté à la capacité de l’État”, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Smouts, M.C. (org.), París, 1998, p. 38.

José Manuel Pureza es profesor del Centro de Estudios Sociales de la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra (Portugal). Este artículo fue publicado en el N° 4 de la revista portuguesa *Communio. Revista Internacional Católica*, 31 de agosto de 2000. Su reproducción cuenta con la autorización del autor.

Traducción:
Elsa Velasco

Como sugiere Benedict Anderson,³ puede decirse que la cultura institucional de Westfalia fue el resultado de un proceso de reconstrucción de “comunidades imaginarias”, tanto desde el punto de vista interno como externo. En primer lugar, comunidades imaginadas “hacia dentro”: referido al proceso de consolidación de los imaginarios nacionales diferenciadores, completado por la diferenciación entre esfera pública y privada, y por su cristalización en el monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado. Bauman,⁴ al referirse a este aspecto interno de la creación de los Estados-nación, ha escrito que “el significado de Estado fue precisamente el de un agente que reivindicaba el legítimo derecho y presumía de los recursos suficientes para establecer e imponer las reglas y normas que dictaban el rumbo de los negocios en determinado territorio; reglas y normas que se esperaba que transformasen la contingencia en determinación, la ambivalencia en claridad, la casualidad en regularidad, en suma, la floresta salvaje en un jardín cuidadosamente planeado, el caos en orden”.

Por su parte, el lado externo de la cultura institucional de Westfalia se basó en el concepto de soberanía como poder excluyente, no susceptible de ser compaginado con cualquier instancia de autoridad política superior al Estado. Camilleri y Falk sintetizaron en tres principios básicos la práctica asociada a esta idea: “primero, un Estado soberano no podía admitir, sin su consentimiento previo, la aplicación de las reglas de aquél en su territorio; en segundo lugar, como corolario a la primera regla, un Estado soberano tenía la obligación de no intervenir en los asuntos internos de otros Estados o de comprometer su integridad territorial; tercero, los Estados gozaban, a causa de su soberanía, de iguales derechos y deberes, independientemente de las diferencias demográficas, económicas o estratégicas”.⁵

Esta cultura institucional secular nos ha legado un panorama político monocolor. Según Bertrand Badie, “las relaciones internacionales, para ser fieles a sus orígenes, deberían ampliar su denominación proclamándose como relaciones inter-estatales-nacionales”.⁶ El sistema interestatal moderno está asentado en ese centralismo absoluto del Estado-nación. El mundo institucional heredado de Westfalia es, por consiguiente, el de una suma de órdenes locales individualizados, cada uno de los cuales estaba garantizado por un Estado territorial.⁷ El Estado-nación era su institución constitutiva, fundada en la construcción de la soberanía como poder absoluto, cuyas expresiones legislativa y ejecutiva se apoyaban en una soberanía militar, económica y cultural.

Este centralismo absoluto del Estado soberano adoptó contornos de canon en el pensamiento político y, aún más, en el sentido común. A este propósito, es ciertamente relevante que se haya exigido al realismo —a saber, la descripción de la realidad tal como es y no como debería ser— el discurso cuyos tres postulados

³ Benedict Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the origins and spread of nationalism*, Verso, Londres, 1983.

⁴ Z. Bauman, *Globalização. As consequências humanas*, Jorge Zahar Editor, Río de Janeiro, 1999, p. 68.

⁵ J. Camilleri y J. Falk, *op. cit.*, p. 29.

⁶ Bertrand Badie, *op. cit.*, p. 37.

⁷ Z. Bauman, *op. cit.*, p. 71.

fundamentales son los siguientes: primero, la inseguridad y la rivalidad entre los Estados es lo que domina la vida internacional; segundo, para enfrentar este desafío, cada Estado debe poner en práctica una política de poder, materializada en alianzas (entre otras hipótesis); tercero, el comportamiento de cada Estado está dictado por la optimización de su propio interés nacional.⁸

En este sentido, el recuerdo de Westfalia es, sobre todo, el reconocimiento del peso adquirido por cierta representación del espacio político e institucional compuestas por formaciones territoriales distintas, separadas y mutuamente excluyentes.⁹

Del Estado territorial al Gobierno global

La segunda corriente de transformación estructural del sistema internacional, en cuyo centro estamos situados, está modificando el cerramiento que produjo la mundialización en el nacimiento de una verdadera sociedad-mundo, superando la cultura político-institucional de Westfalia.

La instantaneidad de la información y la multiplicación de las redes de comunicación en todo el planeta; la transnacionalización plena de la producción, del capital, del mercado de trabajo y de los cambios, con la consecuente adopción de una cultura empresarial de cuño global; la falta de territorialidad y de materialización de los mercados financieros; así como la proliferación de artefactos de normalización cultural, son expresiones del alcance global de algunos mecanismos de regulación situados mucho más allá de la soberanía estatal. Ante estas manifestaciones de globalización, las soberanías nacionales, sobre todo de los países periféricos y semi-periféricos del sistema mundial, se transforman en mecanismos reguladores subalternos, notoriamente dañados por entramados globales que no tienen en cuenta los mapas políticos tradicionales.

Por lo tanto, se está sustituyendo un modo de organización de las relaciones sociales territorialmente limitado y de las instituciones que las sostenían por un entramado social cada vez menos territorial, con la consiguiente desnacionalización de las normas y de las instituciones de gobierno. El reconocimiento de este proceso supone la respuesta a dos interrogantes. En primer lugar, es importante saber cuál es la amplitud efectiva de este cambio: ¿qué hay de nuevo, realmente, en lo que denominamos globalización? En segundo lugar, es imperativo conocer cuáles son las nuevas instituciones emergentes que rivalizan hoy con el Estado-nación, poniendo en crisis su tradicional centralismo.

De la internacionalización a la globalización

La trayectoria que va desde la internacionalización a la globalización se produce por la extensión y la densidad crecientes de las interacciones económicas, culturales, sociales y jurídico-políticas. El Grupo de Lisboa desdobra esta diferenciación en tres

Se está sustituyendo un modo de organización de las relaciones sociales territorialmente limitado por un entramado social cada vez menos territorial

⁸ Bertrand Badie, *op.cit.*, p. 38.

⁹ J.G. Ruggie, *Constructing the world polity. Essays on international institutionalization*, Routledge, Londres, 1998, p. 172.

aspectos: a) son niveles que implican diferentes protagonistas, b) son también diferentes las normas involucradas en cada uno de ellos; c) tienen un impacto significativamente distinto en las estrategias, en las políticas y en las sociedades.¹⁰

Lo relevante en los protagonistas de la internacionalización, ya sean el Estado o las entidades privadas, es su condición de actores nacionales, “representantes” de una comunidad territorial. La existencia de flujos de un país a otro es nada más que eso: el cambio de lugar (de las personas, de las mercancías, de las ideas) sin perder su identidad nacional. Además, el Estado es el regulador directo de las formas de internacionalización a través del control público sobre la intensidad de los flujos (a través de una vía política cambiante de la exigencia de requisitos técnicos, de la regulación de la afluencia, o a través de la regulación del derecho de asilo, de las políticas de nacionalidad o del reconocimiento de derechos a trabajadores extranjeros).

Sin embargo, en la globalización de los sistemas de producción, distribución y consumo, en la planetización de los circuitos de información y en la mundialización del movimiento de grandes masas humanas, va implícita una lógica diferente. La globalización es más que la intensificación y la extensión espacial de la internacionalización. En expresiones como “ecúmena global”,¹¹ “modernidades globales”¹² o “interconexión generalizada”¹³ está presente una representación doblemente transformada de las relaciones sociales. Por un lado, conserva un conjunto de procesos equiparados a escala mundial y que actúan mundialmente —la globalización tiene, pues, una connotación espacial—. Por otro, esa mundialización presupone una intensificación de los diferentes canales tradicionales de internacionalización y de transnacionalización y una articulación entre esos canales, cada vez mayor, formando redes de gran densidad.¹⁴ En este sentido, Giddens define la globalización como “la intensificación de las relaciones sociales en el mundo que unen lugares distantes, de tal forma que los acontecimientos locales son condicionados por hechos que ocurren a muchas millas de distancia, y viceversa”.¹⁵ También Featherstone coloca la compresión espacio-temporal en el centro de la globalización: ella propicia la experiencia de un mundo simultáneamente mayor, por la dimensión planetaria de nuestros horizontes, y más pequeño, por la instantaneidad del acceso a la información.¹⁶

La globalización y sus formas institucionales

Los efectos desestructuradores de la globalización sobre las formas institucionales dominantes nos condujeron a una experiencia de desgobierno y de indetermina-

¹⁰ Grupo de Lisboa, *Limites à competição*, Europa-América, Lisboa, 1994, p. 40.

¹¹ U. Hannerz, “Notes on the global ecumene”, *Public culture*, 1989, 1, (2).

¹² M. Featherstone, *Global modernities*, Sage, Londres, 1995.

¹³ J. Chesneaux, *Modernité-monde*, La Découverte, París, 1989.

¹⁴ José Manuel Pureza, *O património comum da humanidade. Rumo a um direito internacional da solidariedade?*, Afrontamento, Oporto, 1998, p. 40.

¹⁵ A. Giddens, *As consequências da modernidade*, Celta, Lisboa, 1992, p. 50.

¹⁶ M. Featherstone, *op.cit.*, p. 4.

ción en que se dejó de controlar la ilimitada libertad del capital global. Como subraya Bauman, la globalización está hecha mucho más de efectos globales no pretendidos e imprevistos que de empresas e instituciones globales.¹⁷ A esto se refieren algunas de las metáforas siguientes.

a) La fábrica global

La metáfora de la fábrica global evoca las profundas transformaciones organizativas del capitalismo en las tres últimas décadas y la pérdida de lo nacional como principal referencia de la organización de la economía. Esta modificación se basa en una transnacionalización plena de la producción seguida de una transnacionalización plena de los cambios. Es global el mercado —la concepción, la producción, la distribución y el consumo de productos y servicios son equiparados a una escala mundial— y son también de alcance mundial los instrumentos de soporte de esa equidad (sistemas de información y bases de datos, estructuras de comunicación y transporte, etc.). Son globales sus actores dinámicos: empresas, o más rigurosamente, redes de empresas, cuyo capital perdió cualquier relación de preferencia por un país determinado, y que diseñan sus estrategias en función de los imperativos de las economías de escala y de la maximización de su capacidad de reacción a los estímulos de los mercados globales.

Este nuevo escenario corresponde a una alteración cualitativa de la estrategia empresarial de los países centrales. La racionalización de las estructuras organizativas y de los procesos de decisión en el universo empresarial —a partir de ahí, en innumerables universos organizativos como las administraciones públicas especializadas— produjo una sensible modificación en el panorama empresarial del capitalismo transnacional. A una fase “primitiva”, en que los movimientos de inversión directa extranjera se encaminaron a la ubicación de unidades de producción junto a sus respectivos mercados en sustitución de las exportaciones —cuya imagen empresarial fue la “vieja” compañía multinacional, concebida como un agregado de actividades repartidas por países con posiciones diferenciadas en el sistema mundial y estructurada según un modelo centralizado, piramidal y burocráticamente rígido, reproducido en todos los países en los que se implanta—,¹⁸ sucedió, en las dos últimas décadas, una estrategia de colocación de capitales en la creación de unidades productivas en los sitios donde ofrecen mejores condiciones (mayor grado de desregulación tributaria, laboral y ambiental). A partir de entonces, tiene lugar la formación de redes de circulación interna de mercancías (materiales o inmateriales), cuyos precios de transferencia son determinados discrecionalmente por la administración central. Este nuevo escenario de competitividad mundial suscitó dos importantes novedades institucionales.

Por una parte, una gradual sustitución de la rígida estructura jerárquica de las empresas multinacionales tradicionales por el modelo difuso de la empresa global contemporánea, no vertical, que ofrece una mejor respuesta a la volatilidad de los

¹⁷ Z. Bauman, *op.cit.*, p. 67.

¹⁸ J.E. Faria, *O direito na economia globalizada*, Malheiros, Sao Paulo, 1999, p.

mercados. “Con gran capacidad de adaptación a cada mercado específico, con extrema sensibilidad para detectar las nuevas tendencias, con sofisticadas estrategias para alcanzar la más alta productividad al menor costo posible y con gran aptitud para ejercer diferentes actividades en distintos contextos sociales, económicos, políticos y culturales y actuar en distintas líneas de producción y negocios, la compañía global o corporación transnacional tiende a organizarse por medio de unidades o divisiones empresariales. Éstas son altamente flexibles, modulares y, ante todo, articuladas en perspectiva reticular. (...) Pasan a tener la forma de un sistema de negocios disgregado, administrado como un proceso interconectado, controlado por informaciones compartidas y organizado horizontalmente por temas, productos o servicios” según Faria.¹⁹

Por otra parte, la reingeniería institucional (organizativa y accionista) desencadenada por esta nueva filosofía global de los flujos “empresariales” de capital promovió una densa red de asociaciones de unidades anteriormente autónomas, bajo la forma de fusiones y *takeovers* (OPAs) transnacionales y transectoriales, formación de grupos de sociedades o constitución de *joint ventures*, dando origen a un cuadro de competencia oligopólica, es decir, un conjunto restringido de grandes empresas de capital transnacional que, por el juego de inversiones cruzadas, terminan confrontadas en todos los segmentos del mercado mundial.

Está en proceso el establecimiento de nuevos patrones mundiales del circuito de la producción. En estos nuevos modelos, la producción estandarizada y en grandes cantidades se está desarticulando en los países industrializados centrales hacia un núcleo reducido de países periféricos. Por su parte, las funciones especializadas involucran, en régimen de aparcería, a cuadros cualificados de todo el mundo, cada vez menos dispuestos, según un modelo piramidal y jerarquizado y más de acuerdo con un modelo horizontal, en estructuras transversales que funcionan en red, potenciando una reducción del tiempo (reducción del “ciclo del proyecto”, del concepto de colocación en el mercado, y del “ciclo del cliente”, del encargo a la entrega). Ilustrativa de esta nueva configuración es la gráfica descripción realizada por Robert Reich: “Cuando un estadounidense compra un Pontiac Le Mans de General Motors, por ejemplo, se involucra, sin saberlo, en una transacción internacional. De los 10.000 dólares pagados a General Motors, cerca de 3.000 van a Corea del Sur, para pagar el trabajo de serie y operaciones de montaje, 1.750 a Japón por los componentes avanzados (motores, sistemas de transmisión y electrónica), 750 dólares a Alemania Occidental, por estilismo e ingeniería de proyecto, 400 dólares a Taiwan, Singapur y Japón por pequeños componentes, 250 dólares a Gran Bretaña por publicidad y *marketing* y cerca de 50 dólares a Irlanda y Barbados por procesamiento de datos. El resto —menos de 4.000 dólares— son destinados a los estrategas en Detroit, abogados y banqueros de Nueva York, especialistas en *lobbying* de Washington, trabajadores de seguros y servicios de salud de todo el país, y a los accionistas de General Motors, cuya mayor parte vive en EEUU, aunque un creciente número sean ciudadanos extranjeros. El flamante propietario del Pontiac no sabe, evidentemente, que ha comprado tantas

¹⁹ J.E. Faria, *op.cit.*, p. 70.

cosas en el extranjero. General Motors ha llevado a cabo las negociaciones en el interior de su red global.”

Esta endogénesis en los intercambios comerciales realizados por las redes transnacionales da aún mayor consistencia a la metáfora de la fábrica global. El que el monto de las operaciones en el interior de las redes globales sea superior en 30% al de las exportaciones mundiales, y represente cerca del 25% del producto mundial,²⁰ lleva a la conclusión de que el antiguo comercio internacional está siendo totalmente rediseñado por las redes empresariales globales que, al “internalizar” lo que antes eran intercambios entre diferentes países, se han transformado en simples transferencias de elementos del proceso de producción entre varias unidades pertenecientes a la misma empresa.

Sin embargo, hay que destacar que la globalización de los intercambios está lejos de ser global. La intensificación de la transnacionalización no se ha traducido en la próxima integración de todos los países de la nueva escena política; al revés, ello significa una creciente polarización de esas interacciones en el interior del campo de la OCDE y en sus tres regiones más ricas: Japón y la vertiente del Pacífico, Europa Occidental y América del Norte —la “tríada”—. La primacía de los flujos Norte-Sur ha sido sustituida por flujos cruzados Norte-Norte, concentrados en los países de la “tríada”, que actúan al mismo tiempo como importadores y exportadores de capital. Tal reorientación de los movimientos transnacionales de capital significó la desaparición del Sur en relación a este terreno: los flujos destinados a los países en desarrollo (con excepción de los “nuevos países industrializados” y los “paraísos fiscales”) no son, en este momento, más del 3% del total, generados únicamente por la lógica humanitaria o asistencial de las ayudas públicas al desarrollo y de las donaciones de las organizaciones no gubernamentales.

b) Las Vegas global

La metáfora de Las Vegas global evoca uno de los fenómenos fundamentales de la dinámica de la globalización. A semejanza de Las Vegas, en que el neón más fantástico se destaca en medio de un árido desierto, la globalización de los mercados financieros establece su total autonomía en relación con la economía real.

Faria subraya la importancia que tuvo la innovación tecnológica en el área de la informática —con la consecuente bajada acentuada de los costos de transmisión de la información y la rapidez en el procesamiento de datos— para el desarrollo de esta globalización de los mercados financieros.²¹ Con la eliminación de la suspensión de las transacciones, “el sistema financiero pudo universalizar su campo de actuación, teniendo a Tokio como el mayor exportador de capitales, Londres como el centro más importante de procesamiento del capital internacional, Nueva York como el principal centro captador, y los mercados de Singapur y Hong Kong creciendo a velocidad extraordinaria, sobrepasando incluso a Suiza, en transacciones mundiales con divisas”. La constatación de la existencia de un mercado finan-

Los flujos destinados a los países en desarrollo no son más del 3% del total, generados únicamente por la lógica humanitaria o asistencial

²⁰ D. Held, *Global transformations*, Stanford University Press, Stanford, 1999, p. 246.

²¹ J.E. Faria, *op.cit.*, p. 66.

ciero global resulta no sólo de la evidencia empírica de la interdependencia entre los principales mercados bursátiles, manifiestamente más dependientes entre ellos que de las reglamentaciones de los Estados nacionales, sino también de la tendencia a la convergencia de los diferentes estímulos a los inversores.²²

Esta creación de condiciones para la transferencia instantánea de inversiones en cualquier plaza del mundo y la rivalidad global por una desregulación de todas las prohibiciones y controles nacionales —con su exponente en los “paraísos fiscales”— concluyó en una explosión de movilidad y de desmaterialización de la moneda que, de símbolo del valor real de las economías, se transformó en mero signo electrónico. En ese mercado se hacen diariamente transacciones que, al final de la década de los 80, ya excedían los 420 mil millones de dólares, de los cuales más del 90% no tenía ninguna relación con el comercio de mercancías.²³ Es, definitivamente, la entrada en lo que ya fue denominado capitalismo de casino, en que la aplicación de enormes sumas se hace como una apuesta (con el sabor al riesgo y a lo imprevisible), como un ejercicio de anticipación a las influencias que los fenómenos sociales y políticos pueden acarrear a la estabilidad de cambio de una moneda.

Por eso, la metáfora de Las Vegas global, al evocar una isla de ruletas y de *slot-machines* trasladada al desierto, evoca también la creciente impotencia de los Estados nacionales para conducir su propia política monetaria y de cambio, frente a la lógica absolutamente autónoma de macro-agregados económicos y financieros y a sus inflexiones.

c) La ciudad global

La globalización significa también el final de una concepción de la actividad política como factor de conformación y de transformación social, confinada a las fronteras de los Estados nacionales. Esta extensión de la actividad política más allá de las fronteras confronta el Estado-nación con un fenómeno de difusión y multiplicación de esferas de decisión. La “política global”²⁴ pasó a ser el producto de una red compleja de actores gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, para la cual el término poliarquía es frecuentemente utilizado. Los números son reveladores en esta internacionalización de la decisión política: en 1909 había 37 organizaciones intergubernamentales y 176 no gubernamentales, mientras que en 1996 esos valores habían pasado a 260 y 5.472, respectivamente.²⁵ Es en este cuadro donde emerge la noción de “gobernación global”. Se alude a la Comisión sobre Gobernación Global como constituyendo “la suma de las muchas y diversas formas en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, generan sus asuntos comunes”, involucrando no sólo las relaciones inter-

²² D. Held, *op.cit.*, p. 218.

²³ J. Camilleri y J. Falk, *op.cit.*, p. 76.

²⁴ D. Held, *op.cit.*, p. 50.

²⁵ *Ibidem*, p. 53.

gubernamentales, sino “también a las organizaciones no gubernamentales, los movimientos ciudadanos, las empresas multinacionales y el mercado global de capital”.²⁶ La conciencia quiere distanciar la búsqueda, cada vez más intensa, de políticas sobre problemas globales, de la capacidad de oferta de esas políticas por los Estados y organizaciones intergubernamentales tradicionales, sustituidos, muchas veces, por instancias de poder no formal, que conducen en la literatura contemporánea a un registro de diferenciación entre gobierno y gobernación. Es la “gobernación sin gobierno” de la que dice Rosenau: “gobierno sugiere actividades apoyadas por autoridades formales, por el poder político (...), en tanto que gobernación se refiere a actividades apoyadas en valores compartidos que pueden derivar, o no, de responsabilidades dictadas por vía legal o formal y que no requieren inevitablemente el apoyo del poder político para superar las reservas y garantizar el cumplimiento”.²⁷ Frente a este nuevo panorama institucional, se impone preguntar cuál será su impacto sobre el tradicional centralismo westfaliano de los Estados nacionales.

El Estado, entre la miniaturización y la transfiguración

La conducción de la globalización de los mercados según una lógica neoliberal determinó una evidente debilitación —obviamente diferenciada, en función de la posición ocupada por cada Estado concreto en la jerarquía del sistema mundial— de los Estados en su función de garantes del contrato social y de las inherentes políticas de inclusión. Al Estado garantizador lo sustituye su miniatura desvirtuada, resultante de las ventajas de la desregulación, de la ilegalización y de la inconstitucionalización. Transformado en mero lugar de disputa por la atracción a las efímeras inversiones transnacionales, y en celador de los intereses de poderes fácticos, “el Estado pasa por un *strip-tease* y al final del espectáculo apenas se le deja con las necesidades básicas: su poder de represión. Con su base material destruida, su soberanía y su independencia anuladas, su clase política apagada, el Estado-nación se transforma en simple servicio de seguridad para las mega empresas”.²⁸

Pero la miniaturización del Estado es tan contingente como lo es la articulación entre globalización y credo neoliberal.²⁹ Esto significa que la relativización de la soberanía, la diseminación del poder en varios niveles de gobernación y la proliferación institucional supra, infra y no gubernamental no tiene una única lectura. Es legítima otra perspectiva: la que construye sobre esta relativización de la soberanía la noción de que el Estado no es un fin en sí mismo sino un instrumento desti-

La globalización de los mercados según una lógica neoliberal determinó una debilitación de los Estados en su función de garantes del contrato social y de las políticas de inclusión

²⁶ Comisión sobre Gobernación Global, *Our global neighborhood*, Oxford University Press, Oxford, 1995, pp. 2-4.

²⁷ J. Rosenau, *Governance without government: governance, order and change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 4.

²⁸ S. Marcos, “Sept pièces du puzzle néolibéral: la quatrième guerre mondiale a commencé”, *Le Monde Diplomatique*, 1997.

²⁹ R. Falk, *Predatory Globalization. A critique*, Polity Press, Cambridge, 1999.

nado a servir a una comunidad humana; y que esta comunidad no es solamente la que se inscribe en su espacio de soberanía sino la comunidad humana en su todo.³⁰ Superar la cultura política e institucional de Westfalia en nombre del redescubrimiento del bien común, pasa primordialmente por la densificación de esta noción de Estado responsable de la humanidad.

³⁰ Bernard Badie, *op.cit.*, p. 54.

PORTUGAL Y EL TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

El sobresalto internacional que produjo Timor Oriental en la opinión pública portuguesa parece estar, por desgracia, prematuramente agotado. Lo que mejor hemos sabido probar en la solidaridad generosa y fraternal con los timorese ha sido la capacidad de pensar en términos de comunidad universal de los oprimidos, sin particularizar en lo nacional. Si no tuvo otro mérito, la presencia de Timor Oriental en la agenda de los primeros 25 años de democracia portuguesa, por lo menos, impuso que nos abriésemos al movimiento internacional de protección de los derechos humanos y que comprendiésemos la urgencia de crear mecanismos internacionales eficaces y neutrales a ese conflicto mundial.

La actual polémica en torno a la ratificación del Estatuto de Roma, creado por el Tribunal Penal Internacional (TPI), parece provocar, nuevamente, encerrarnos en nosotros mismos en un anacrónico eco del “orgullosamente solos”. Se esperaba que, en el mismo Portugal que ayudó al nacimiento de Timor Lorosae, el debate sobre el TPI subrayase la importancia civilizadora del fin de la impunidad de los autores de crímenes contra la humanidad, abarcando tanto a los verdugos como a los dictadores a quienes sirven. Se esperaba que quedase señalado lo que significaba la posibilidad de que la justicia no dependiese más de la derrota militar —como en Nuremberg o Tokio— o de la conveniencia de los grandes —como en Ruanda o en la ex-Yugoslavia—. Se esperaba, en fin, que las diversas corrientes democráticas y progresistas diesen voz a la fisonomía internacionalista de nuestra democracia, aislando los nostálgicos soberanismos. La polémica, sin embargo, fue sesgada, y, en lugar de internacionalismo solidario, cargada de orgullo patrio y de sospecha contra el mundo.

Las dos primeras trampas del discurso recalitrante ya están desmontadas. Por un lado, hoy está perfectamente claro que no está en cuestión readmitir la cadena perpetua en el derecho portugués y que se impone la revisión constitucional, no sólo para eso, sino también para aceptar la jurisdicción estrictamente subsidiaria del TPI relativa a los tribunales nacionales, para ajustar las normas sobre extradición y para poner fin a los regímenes de cuasi impunidad de los titulares de órganos de soberanía en Portugal. Por otro lado, también es evidente la falta de seriedad en la identificación entre pena de muerte y cadena perpetua. Hay una diferencia esencial entre ellas, la irreversibilidad de la primera contra la permanente posibilidad de alteración de la segunda. Más aún, la amenaza de cadena perpetua para los crímenes más repugnantes, como el genocidio, puede llegar a ser un fuerte argumento a favor de la deslegitimación de la pena de muerte en los ordenamientos nacionales que la admiten.

Artículo publicado en el periódico portugués *Diário de Notícias* el 26 de marzo de 2001

Traducción:
Elsa Velasco

Es importante ver en el TPI lo que realmente es: un elemento decisivo en la construcción de una administración global asentada en el rechazo a la barbarie. Aquellos que profetizan que este tribunal hará justicia selectiva, juzgando a unos y no a otros, basada en una geografía de poder, convendría recordarles que no hay nada más selectivo y arbitrario que la situación actual. Mientras permanezca inviable el sometimiento de cualquier crimen contra la humanidad a una jurisdicción internacional, permanece el estímulo a la acción directa por parte de los poderosos, castigando a quienes endemonian y protegiendo a quienes apoyan. Existe, en aquellas profecías de desgracia, una clara falta de voluntad de transformarnos en actores de la globalización de la ciudadanía. Como si esto no bastara, ahora se suma el más castizo orgullo lusitano: para los adversarios a la ratificación del Estatuto de Roma, el TPI es, nada menos, que una afrenta a la "tradicición humanista" de nuestro sistema penal. ¿Tradicición humanista? ¿La de las extradicciones para penas de 75 y 100 años? ¿La de Caxias y Peniche? ¿La de un sistema de prisiones para pobres y drogadictos? ¿Tradicición humanista? La opción con la que el Estatuto de Roma nos confronta es clara: el reforzamiento del internacionalismo solidario o la quimera poco consistente de una excepcionalidad portuguesa. ¿Sabrán las fuerzas democráticas y progresistas ser fieles a su origen internacionalista, o preferirán la imitación doméstica del senador republicano ultraconservador Jesse Helms, para quien la supremacía de los valores nacionales impone ver al TPI como un monstruo?

Boaventura de Sousa Santos
y José Manuel Pureza,
son profesores del Centro
de Estudios Sociales de la Facultad de
Economía de la Universidad de Coimbra

JORDI RAICH

La teoría de la paz democrática

El éxito de la teoría de que las democracias¹ nunca, o casi nunca, hacen la guerra entre ellas es incuestionable. Lo que Small, Singer y Doyle² comenzaron a finales de la década de 1970 ha desatado ríos de tinta, producido un superventas³ y devenido casi en dogma. Tal notoriedad se debe al hecho de que la teoría de la paz democrática ha sido acogida con entusiasmo por analistas y políticos, incluidos Reagan, Clinton y Bush, padre e hijo, hasta el punto que fomentar la democracia “se ha convertido en la estrella que guía la política exterior norteamericana de la posguerra fría.”⁴ Este artículo defiende que la teoría de la paz liberal no merece la atención que recibe porque no explica de forma satisfactoria las relaciones internacionales.⁵

Basada en la lógica kantiana, la teoría de la paz liberal arguye que las normas e instituciones democráticas limitan el recurso a la guerra y mantienen la paz entre Estados liberales. Los Estados autoritarios, al carecer de esos mecanismos, tienden a la violencia. Según sus defensores, los efectos disuasivos de la opinión pública, el

Jordi Raich es investigador del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

¹ Debido a limitaciones de espacio este artículo no abordará las diferencias entre Estados liberales y democráticos y, por razones prácticas, serán considerados conceptos sinónimos.

² Melvin Small y J. David Singer, “The War-proneness of Democratic Regimes”, *Jerusalem Journal of International Relations*, 1976, Vol. 1, N° 4; Michael W. Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 1”, *Philosophy and Public Affairs*, 1983, Vol. 12, N° 3; y “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 2”, *Philosophy and Public Affairs*, 1983, Vol. 12, N° 4.

³ Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, Penguin Books, Londres, 1992. Aunque el libro es una defensa hegeliana de las virtudes de la democracia liberal, Fukuyama apoya la teoría kantiana de la paz democrática (cap. 4 y 24).

⁴ Christopher Layne, “Kant or Cant. The Myth of the Democratic Peace”, *International Security*, 1994, Vol. 19, N° 2, pp. 45-46. A menos que se indique lo contrario todas las citas del texto han sido traducidas por el autor.

⁵ No se abordará la discusión desde el punto de vista de liberalismo contra realismo por dos razones: primero porque, en mi opinión, el mayor enemigo de la teoría de la

autocontrol de la estructura política liberal y una tradición cultural basada en la resolución pacífica de los conflictos explican por qué “es imposible identificar sin ambigüedad una guerra entre Estados democráticos desde 1815”.⁶ La ausencia de guerras entre democracias divide el mundo en una “zona de paz liberal”⁷ y una “zona no liberal de guerra”. La conclusión es obvia: cuantas más democracias haya en el mundo, mayor será la zona de paz.

Pero estamos ante una peligrosa, maniquea y condescendiente generalización que, lejos de promover los principios liberales de universalidad y tolerancia, justifica la división, el fanatismo y la violencia en nombre de la paz. Se trata de una teoría retórica, políticamente conveniente y analíticamente débil. De por sí demasiado superficial para el complejo mundo multipolar en el que vivimos, la teoría ha sido todavía más simplificada por los políticos a fin de manipular a la opinión pública y lanzar una nueva cruzada para el fin del milenio.

De la esquizofrenia democrática y otros desórdenes

La tesis de la paz democrática no sólo promulga que las democracias raramente luchan entre ellas, sino también que sus desavenencias son resueltas de forma pacífica y sin amenazas violentas. Sin embargo, la teoría no sostiene que las democracias se comporten de forma pacífica con el resto del mundo, al contrario, admite que no son más pacíficas con respecto a Estados autoritarios de lo que estos últimos lo son entre ellos. Ahora bien, si estalla la guerra entre un Estado democrático y otro autoritario, el primero tiene más posibilidades de ganar el conflicto.⁸

Hasta aquí, estamos ante planteamientos relativamente inocuos. Pero la doctrina de la paz democrática es más peligrosa por lo que no dice que por lo que expone, a saber: que democracia implica paz, justicia, prosperidad y riqueza mientras que la falta de ella conlleva injusticia, corrupción, incapacidad de resolver las disputas pacíficamente, agresión y pobreza. Si las democracias son pacifistas, los Estados autocráticos son belicosos y no hay conflictos entre países liberales, entonces, las naciones autoritarias son las culpables de que haya guerras. En consecuencia, la democracia es el único camino hacia la paz (riqueza...) y cuanto antes eliminemos a los no liberales antes será este un mundo de concordia (prosperidad...): *The West versus the Rest*.⁹

paz democrática no es el realismo sino la teoría misma; segundo, porque esta teoría es una especie de mutación de la propuesta realista de la anarquía internacional, algo así como un estado de guerra regionalizado.

⁶ Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press, Princeton, 1993, p. 16.

⁷ Michael W. Doyle, Part. 1, *op. cit.*, p. 213.

⁸ Bruce Russett, *op. cit.*, p. 137; David A. Lake, “Powerful Pacifists: Democratic States and War”, *American Political Science Review*, 1992, Vol. 86, Nº 1, p. 24.

⁹ “Occidente contra el resto [del mundo]” famosa frase acuñada por Samuel P. Huntington, “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, 1993, Vol. 72, Nº 3, p. 39.

Armados con tal sobredosis de confianza, a pocos sorprenderá que los defensores de la teoría aseguren que la democracia es una forma de gobierno evolutivamente superior a las demás y que, habiendo descubierto las causas de la paz, tengamos en nuestras manos la posibilidad de pacificar todo el globo.¹⁰ Doyle nos da incluso la fecha del advenimiento de lo que él llama “el designio secreto de la naturaleza”: la zona de paz global podría ser una realidad entre los años 2101 y 2113.¹¹

La teoría contiene todos los ingredientes del éxito: es sencilla, atractiva, retadora y tiene ese seductor toque profético. Sin embargo, su pacífica actitud con respecto a otras democracias se transforma en violencia y arrogancia contra todo aquello que sea diferente. Lake habla del “relativo pacifismo de las democracias”¹² y se plantea la pregunta de si se puede hablar también del relativo racismo de Hitler que sólo odiaba a todas las razas excepto a la suya propia.

Los investigadores liberales definen variables, analizan estadísticas y concluyen que el comportamiento de las democracias se explica porque ideología e instituciones trabajan en tándem para dar lugar a la paz democrática. Pero, ni los principios básicos de la teoría ni sus hipótesis son demostrados de forma satisfactoria. En cuanto a sus predicciones, teniendo en cuenta cuán complicado es probar lo que todavía no ha sucedido, habrá que esperar hasta el año 2100.

Juegos conceptuales

Uno de los mayores problemas de la tesis de la paz liberal es que reposa en escurridizas y controvertidas definiciones. Los cimientos de todo el argumento son las nociones de democracia y guerra, tan sutiles que pequeñas alteraciones en las mismas afectan enormemente los resultados obtenidos.

Democracia

Russett combina la opinión de varios estudiosos para circunscribir la democracia. Ésta incluye el derecho a voto de una porción substancial de la ciudadanía, un gobierno o un ejecutivo escogido en elecciones libres y por lo menos tres años de vida democrática.¹³ La subjetividad de conceptos como “porción substancial” o “elecciones libres” y la arbitrariedad de la edad nos ponen en alerta desde un principio. Russett tiene problemas para negar que algunas democracias han hecho la guerra entre sí. Por ejemplo, la Guerra de Cuba (1895-1898) no la consi-

Uno de los mayores problemas de la tesis de la paz liberal es que reposa en escurridizas y controvertidas definiciones

¹⁰ David A. Lake, *op. cit.*, p. 32; Bruce Russett y Harvey Starr, *World Politics: The Menu For Choice*, W. H. Freeman, Nueva York, 1996, p. 327.

¹¹ Michael W. Doyle, Part 2, *op. cit.*, pp. 351-353.

¹² David A. Lake, *op. cit.*, p. 24.

¹³ Bruce Russett, *op. cit.*, pp. 14-16. Ver otras definiciones de Kant en Michael Doyle, “Liberalism and World Politics”, *American Political Science Review*, 1986, Vol. 80, No. 4, p. 1164, y de R. Dalh y A. Lijphart en Raymond Cohen, “Pacific Unions: a reappraisal of the theory that democracies do not go to war with each other”, *Review of International Studies*, 1994, Vol. 20, p. 211.

dera un enfrentamiento entre Estados liberales porque el sistema español “carecía de un ejecutivo responsable.”¹⁴ ¿Es esto un argumento responsable o una salida fácil?

La falta de consenso sobre qué es una democracia resulta, si cabe, más evidente al revisar las tablas compiladas por varios investigadores.¹⁵ Mientras Doyle identifica 50 democracias en 1982, Russett reduce la cifra a 34 en 1986. El primero considera que Sri Lanka, México, Honduras, Senegal e India son Estados liberales, el segundo los tilda de “anocracias”, un difuso término que engloba a 42 países y los coloca en el limbo para ser considerados democracias o autocracias según los requerimientos estadísticos. Además, si se creen las cifras presentadas, la “zona de paz” sufrió un serio revés entre 1982 y 1986.

Consciente de la debilidad conceptual y el desacuerdo sobre qué es una democracia, Owen introduce la idea de que las percepciones de los actores importan. En otras palabras, una cosa es un académico otorgando el título democrático a un par de países y otra es cómo los Gobiernos de esos países se consideran entre ellos. Este autor argumenta que durante la I Guerra Mundial Alemania no era una democracia porque la mayoría de franceses, británicos y estadounidenses la consideraban autoritaria.¹⁶ Efectivamente, las percepciones importan, pero, irónicamente, intentando defender la teoría de la paz democrática la debilita más introduciéndonos en el nebuloso mundo de las sensaciones. También los países autoritarios tienen percepciones y, con frecuencia, se consideran a sí mismos y a sus vecinos perfectamente democráticos. Así pues, una guerra entre Libia y Sudán ¿debería ser considerada como una guerra entre democracias?

Guerra internacional

Definir la guerra parece más sencillo: es un enfrentamiento armado entre Estados soberanos (internacionalmente reconocidos) con un mínimo de mil muertos en el campo de batalla.¹⁷ Unos criterios restrictivos diseñados para eliminar del recuento las guerras coloniales, de liberación, periféricas, de guerrilla, las acciones encubiertas y conflictos en los que pocos soldados perecen y miles de civiles mueren.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 19. Ver seis ejemplos más de guerras entre ‘dudosas’ democracias en *ibidem.*, pp. 18-20.

¹⁵ Ver tablas en Michael Doyle, “Liberalism and World Politics”, *op. cit.*, p. 1164, y en Bruce Russett, *op. cit.*, pp. 94-98. Aplicando condiciones aún más restrictivas, Lijphart identifica sólo 21 democracias en 1980, ver Raymond Cohen, *op. cit.*, p. 211. Fukuyama modifica las tablas de Doyle y lista 61 democracias en 1990. Fred Halliday identifica sólo 24 democracias liberales en 1994, ver Halliday citado en John Baylis & Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, Nueva York, 1997, p.156.

¹⁶ John M. Owen, “How Liberalism Produces Democratic Peace”, *International Security*, 1994, Vol. 19, Nº 2, pp. 91, 96 y 121.

¹⁷ Bruce Russett, *op. cit.*, pp. 12-14. En el umbral de mil muertos no se especifica ningún criterio temporal.

Russett piensa que el umbral de mil muertos es arbitrario pero razonable,¹⁸ cuando es sabido lo difícil que es obtener cifras fiables debido a la constante manipulación de las mismas por las partes enfrentadas. Además, cuando el cuerpo de un soldado no es recuperado se da por desaparecido, no por muerto. De este modo, por una razón o por otra, los EEUU derrocando el régimen democrático de Allende, la primera guerra entre etíopes y eritreos, el enfrentamiento entre Argelia y Francia o las luchas en los Grandes Lagos no son considerados conflictos internacionales o ni siquiera conflictos.

Imaginemos que un misil anestésico es inventado. Silencioso, indetectable y volando a baja altitud sobre el objetivo nuestra nueva arma secreta disuelve en el aire una poderosa droga que deja dormida a la totalidad de la población. Cuando ésta despierta el país ha sido ocupado por una potencia extranjera, el Gobierno ha sido depuesto y el ejército local desarmado. No se ha disparado un solo tiro, nadie ha muerto y la infraestructura permanece intacta. Tal situación, ¿contaría como guerra? Si respondemos que sí entonces hemos cambiado la definición de guerra dada por los defensores de la paz liberal y tendremos que aceptar guerras entre democracias como el enfrentamiento entre Finlandia y los Aliados durante la II Guerra Mundial o la guerra entre Israel y el Líbano de 1967. Si la respuesta es no, la teoría de la paz democrática se convierte en irrelevante pues con esta nueva arma no habrá más muertos y por lo tanto tampoco más guerras. Con el nuevo misil, Argentina podría recuperar las Malvinas e Irlanda unificarse de forma pacífica sin declarar la guerra al Reino Unido.¹⁹ Finalmente, ¿acaso ciertas guerras civiles, como la estadounidense, no podrían considerarse como guerras de la democracia contra sí misma?

La definición de guerra internacional propuesta es insuficiente y anticuada. La percepción de la guerra de los inventores de la paz liberal no ha evolucionado desde la segunda guerra mundial, pero la mentalidad de los políticos, combatientes y civiles sí lo ha hecho y de forma espectacular. Acciones encubiertas, ataques a distancia con bombas inteligentes, armas químicas y nucleares, tácticas de guerrilla, terrorismo, políticas de cero bajas, fuerzas irregulares, paramilitares, empresas privadas de mercenarios, operaciones de imposición de paz, embargos comerciales, movimientos pacifistas, mediatización de los conflictos... han transformado la sociedad de tal modo que "la incidencia de la guerra en el mundo moderno ha disminuido mientras que la de otras forma de intervención armada ha aumentado".²⁰

Paz

Una de las paradojas de la teoría es que intentando relacionar democracia y paz los investigadores definen democracia y guerra. Sin embargo, llegado el momento de las conclusiones, su retórica sutilmente retoma la palabra paz vendiéndonos la falsa idea

¹⁸ Bruce Russett, *op. cit.*, p. 12.

¹⁹ Esta posibilidad existe ya en el mundo analítico sin necesidad de inventar nuevos misiles. Basta con mantener, o manipular, el número de combatientes muertos por debajo de 1000.

²⁰ Holsti citado en Cohen, *op. cit.*, p. 217.

de que la ausencia formal de guerra conlleva un entorno pacífico. Mientras se podría estar de acuerdo con una definición restrictiva de democracia, por el bien de la propia democracia, una definición restrictiva de la guerra sólo va en contra de la paz.

Pacifistas violentos

La teoría de la paz liberal es perturbada y errática. Justifica la violencia porque está convencida, más por ideología que por estadística, de que ha alcanzado “el estadio final de forma de organización social”.²¹ “Mientras que las guerras contra otras democracias no son ni previsibles ni legítimas, las guerras contra Estados autoritarios pueden ser ambas cosas”.²² Se usa y abusa de la paz y proliferan expresiones del tipo “poderoso síndrome pacifista,” “progreso kantiano” o “antídoto democrático”²³ destinadas a crear un entorno agresivo y reproducir la anarquía realista entre los miembros de la “zona pacífica” y el resto del mundo.

En este proceso las democracias asumen, erróneamente, la exclusiva de una serie de principios y acciones. En primer lugar, consideran la democracia como monolítica sin llegar a comprender cómo los africanos se atreven a adaptarla a su propia filosofía de gobierno²⁴ y sin aceptar que otras culturas puedan optar por un modo de organización diferente. Esta actitud liga con la noción de la supremacía de los valores occidentales y la necesidad de propagarlos a fin de acabar con la guerra, una práctica en la cual el liberalismo destruye formas tradicionales de vida favoreciendo el conflicto que pretende evitar. Muchas culturas rechazan el egoísta individualismo occidental porque sus sociedades se basan en la familia extendida y la propiedad comunal.

Otra presunción de la escuela de la paz liberal es que sólo las democracias son capaces de resolver las disputas de forma pacífica porque los gobernantes tienen que asumir los costes políticos de la guerra. Aunque ello sea cierto, no lo es menos que los Estados autoritarios también cooperan, resuelven desavenencias sin recurrir a las armas,²⁵ firman y cumplen tratados bilaterales y multilaterales con democracias y tiranías, crean organizaciones regionales²⁶ (algunas formadas casi

²¹ Francis Fukuyama, *op. cit.*, p. xi.

²² Bruce Russett, *op. cit.*, p. 32.

²³ David A. Lake, *op. cit.*, pp. 5 y 24; Michael W. Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 2”, *op. cit.*, p. 352.

²⁴ En África casi siempre se combinan política de gobierno y etnicidad de forma que los líderes, elegidos o no, colonizan el Estado. Tal vez no debería llamarse democracia pero esa es la versión africana de la democracia occidental y es lo que hacen con la mayoría de valores u objetos que reciben de otras culturas. Todo se africaniza. El dios cristiano comparte altar con deidades locales, aburridos coches japoneses son repintados de mil colores, se establece una diferencia entre las llamadas enfermedades de blancos, que se tratan en el hospital y enfermedades locales para las que acuden al hechicero...

²⁵ La disputa del Canal del Beagle entre Argentina y Chile o las devoluciones del Canal de Panamá y de Hong-Kong son algunos ejemplos.

²⁶ Como por ejemplo la OAU, ASEAN, ECOWAS, MERCOSUR, AFTA, UDEAC...

exclusivamente por Estados no democráticos) y forman parte de organismos internacionales como las Naciones Unidas donde juegan con las reglas democráticas. La diplomacia no es propiedad exclusiva de las democracias. No sólo los demócratas están expuestos a los costes políticos de sus decisiones, los autócratas también miden el precio de sus actuaciones y muchas dictaduras latinoamericanas colapsaron bajo la presión del descontento popular.

Las democracias no tienen el secreto de la paz porque no son pacifistas. El 78% de los británicos apoyó a su gobierno en la guerra contra Argentina de 1982, lo que plantea la pregunta de si la reacción no sería la misma si, por ejemplo, España ordenara al ejército ocupar Gibraltar. Más allá de la “zona de paz democrática”, no es el infierno. Es una irresponsabilidad concluir que el problema de fondo es la existencia de Estados no liberales y la solución es la replicación de modelo democrático liberal.²⁷

Si es cierto que las democracias, sus ciudadanos y sus políticos no son violentos, si es cierto que la paz es parte de la naturaleza intrínseca de toda democracia: ¿por qué entonces las democracias han librado tantas guerras como los países autoritarios?²⁸ Porque la causa principal de la guerra no es el autoritarismo ni la causa de la paz es la democracia. Porque la causa de la guerra es la violencia y ésta existe en todas las sociedades independientemente del sistema político con que se rijan.²⁹ Porque la violencia esconde intereses económicos y políticos, pobreza, injusticia, desigualdades, odio, afrentas históricas, ambición, intolerancia cultural... Demasiado complejo para ser explicado por una proposición tan simplista como la hipótesis de la paz liberal.

Si se tratara de una teoría basada en un amplio estudio dentro del contexto de la violencia podría ser más creíble. Pero tratándose de una investigación fundada en definiciones hechas a medida y una pequeña muestra de conflictos durante un período de tiempo muy corto, no es nada persuasiva. Es como una frase fuera de un contexto que ni siquiera existe. Por esta razón, la teoría no explica por qué democracias derrocan demócratas para instalar a dictadores (EEUU contra Allende); por qué dictadores derrocan dictadores para instalar a demócratas (Nigeria en Sierra Leona); por qué democracias apoyan a radicales (EEUU y Pakistán a los Mujahidin y los Talibán); por qué tienen aliados autócratas (EEUU/ Arabia Saudí, Francia/ex-Zaire); intervienen en guerras entre Estados no democráticos (guerras periféricas, Irak-Kuwait); padecen guerras civiles (EEUU, Filipinas); no les importa que ciertos procesos democráticos sean interrumpidos por las armas (Argelia);

²⁷ John MacMillan, “A Kantian Protest Against the Peculiar Discourse of Inter-Liberal State Peace”, *Millennium*, 1995, Vol. 24, No. 3, p. 551.

²⁸ Ver Levy citado en Cohen, *op. cit.*, p. 209.

²⁹ El futuro no parece muy prometedor si creemos los resultados de la encuesta de opinión de *The Guardian/ICM* sobre el apoyo de los británicos al bombardeo de Irak. La encuesta demostró que el 65% de las personas entre 18 y 25 años eran las más defensoras de la acción militar, mientras que las mayores de 65 eran las menos entusiastas. “Ello sugiere que la creencia tradicional de los últimos 30 años sobre la existencia de arraigadas convicciones pacifistas entre la juventud ya no es cierta”. Ver *The Guardian Weekly*, 15 de febrero de 1998, Vol. 158, No. 7, p. 1.

apoyan dictaduras presentándolas como democracias (Uganda); no se ponen de acuerdo sobre cómo tratar a países no democráticos (uso de la fuerza o no sobre Irak, bloqueo de Cuba).

“Zona de paz”, zona de espejismos

En el supuesto de que se acepten las definiciones dadas; si se hace caso omiso del análisis matemático, que la teoría de la paz liberal no pueda probarse estadísticamente no quiere decir que sea falsa; si se consiente que sólo en contadas ocasiones las democracias han luchado entre sí, serán las excepciones que confirmen la regla; y si se limita el periodo de tiempo durante el cual la teoría parece más convincente de la II Guerra Mundial en adelante; ya se está preparado para creer que “entre las economías de mercado desarrolladas –los países capitalistas e industrializados de la OCDE, de Europa y EEUU, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda– no ha habido una sola guerra u otro conflicto violento desde 1945”.³⁰

Pero, como apunta Cohen, “la cuestión crucial aquí es precisamente qué significa tal observación”.³¹ La observación significa que durante un corto periodo de tiempo un pequeño grupo de países no ha hecho la guerra. Pero, sólo consideramos 50 años y 24 democracias liberales, el 12% de países del mundo.³² Jugando con las mismas reglas no resulta difícil formular otras teorías que contradigan la de la paz democrática. Así, durante los últimos 90 años América Latina y el Caribe (39 países) ha sido una zona de paz independientemente del régimen político en el poder.³³ Algo parecido puede decirse de África (53 países), desde que fue descolonizada en los 60.³⁴ De hecho, es pasmosa la estabilidad del continente africano dada la artificialidad de sus fronteras.

³⁰ Bruce Russett y Starr, *op. cit.*, p. 326. Los autores aceptan que el enfrentamiento entre Grecia y Turquía sobre Chipre es una excepción.

³¹ Raymond Cohen, *op. cit.*, pp. 207-208.

³² A Russett le gusta usar la cifra de 800 millones de personas (de las cuales 420 están en sólo dos países, los EEUU y Japón) viviendo en la “zona de paz”. Sin embargo, ello es equivoco porque estamos hablando de democracias, no de demócratas (además en una democracia no todo el mundo es demócrata). Es más correcto y menos impresionante hablar del número de países de la “zona de paz” y de su peso relativo. Para las cifras de población ver Eduard Bos et al., *World Population Projections 1994-95*, World Bank/The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, pp. 18-21. Sobre miembros de la OCDE ver www.oecd.org/about/member-countries.html

³³ Las únicas excepciones que prueban la regla son la Guerra del Chaco (1932-35) y la Guerra del Fútbol (1969). Perú y Ecuador se han enfrentado varias veces en 1969, 1981 y 1995, pero el número de muertos fue mínimo y por lo tanto, según las reglas, no cuentan como guerras.

³⁴ África es un continente devastado por las guerras internas pero los conflictos internacionales son raros. Aplicando los criterios de los defensores de la teoría las únicas guerras internacionales fueron la de Ogadén (1976), la de Uganda y Tanzania (1978) y la de Etiopía y Eritrea (1998). Usando los criterios de Russett la guerra de Etiopía y Eritrea de 1974 y las de los Grandes Lagos fueron todas guerras internas.

Llevando el argumento un paso más allá, si no hay guerras entre democracias, ni entre los países de América Latina ni los de África, tal vez los conflictos internacionales sean eventos poco frecuentes. Cualquier anuario del SIPRI³⁵ de los últimos años confirma que casi todas las guerras de las últimas décadas han sido de carácter interno. Ello no significa que no haya tensiones entre vecinos, al contrario, hay 84 disputas fronterizas en el mundo,³⁶ una observación que sólo hace más sorprendente la escasez de conflictos internacionales. Entonces, “si todas las naciones tienden a evitar la guerra, la hipótesis de que las democracias no luchan entre ellas pierde casi toda su fuerza”.³⁷

Si sólo el 12% de países es democrático y los conflictos internacionales son excepcionales, tal vez deberíamos sorprendernos de ver democracias luchando entre ellas en vez de asombrarnos de que no lo hagan. Además, si existen “zonas de paz” tanto democráticas como autoritarias entonces o la paz se explica porque ambos sistemas políticos son lo mismo, o porque hay algo más. Los estudiosos hablan de economías interdependientes, respuesta a amenazas comunes y valores e historia similares como posibles causas de la paz entre democracias y, no democracias. Pero, pese a todo, tal vez aún se nos escapa algo. Tal vez haya pocos conflictos internacionales a expensas de los 50 conflictos internos que matan cada año a decenas de miles de personas, en su mayoría civiles. ¿No somos víctimas de un espejismo que nos impide ver que la “zona de paz” contiene muchas “zonas de guerra”?

Una teoría inventada

La teoría de la paz liberal es un artefacto estadístico basado en conceptos subjetivos creado para explicar hechos que no existen. “Es solamente la elasticidad intelectual —la continua alteración de las definiciones y categorías— lo que permite a los teóricos de la paz democrática afirmar que las democracias no luchan entre sí”.³⁸

En primer lugar, la teoría es una invención reduccionista llena de prejuicios que justifica la falta de solidaridad más allá de la “zona de paz” y el intervencionismo en función del tipo de régimen, no en base a su comportamiento. Se trata de una manipulación de las propuestas de Kant que persigue presentar como aceptable la arrogancia del fuerte ante el débil. En segundo lugar, es una observación que, aunque fuera correcta, pierde toda su fuerza y exclusividad cuando

El conflicto del Sahara no contaría porque no es un país internacionalmente reconocido. Las acciones de Nigeria en Sierra Leona tampoco cuentan porquen “sólo” un centenar de muertos ha sido reportado.

³⁵ Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook*.

³⁶ 19 en Europa, 20 en África, 12 en Oriente Medio, 17 en Asia, Lejano Oriente y Oceanía, 15 en América y las disputas sobre Antártica. Ver John B. Allock et al., *Border and Territorial Disputes*, Longman, Essex, 1992.

³⁷ David Spiro citado en Layne, *op. cit.*, p. 39.

³⁸ Chistopher Layne, *op. cit.*, p. 40.

se demuestra que tanto las democracias como los conflictos internacionales escasean. Finalmente, la teoría pasa de proponer que las democracias no luchan entre sí a profetizar que un mundo con sólo democracias sería un remanso de paz, algo imposible de probar.

El que cada vez haya más países liberales no demuestra ni apoya la teoría. Además, muchas de estas democracias son jóvenes, inestables, nacidas del colapso de la URSS, algunas con un futuro incierto. En todo caso, un planeta democrático tampoco sería un mundo homogéneo. La democracia no es algo que pueda transplantarse a otro país sin sufrir alteraciones porque depende de una delicada combinación de convenciones, costumbres, tradiciones, precedentes, instituciones y creencias. Las consideraciones estratégicas influyen en las decisiones políticas independientemente del sistema de gobierno del país, por ello “cuando el interés nacional aconseje la guerra contra una democracia los liberales redefinirán al otro país como despótico; cuando se requiera la paz con un régimen autocrático lo redefinirán como democracia”.³⁹

En el país de las maravillas liberal tal vez la democracia sea la pócima mágica que erradicará los conflictos internacionales, la desigualdad y la opresión. Pero en el mundo real no hay diferencia entre las balas internacionales o las nacionales: ambas matan. La guerra seguirá existiendo porque la violencia es también una condición individual y social, no sólo estatal. Con frecuencia, no es una cuestión de voluntad sino de supervivencia: las tensiones debidas al crecimiento demográfico, migración, comercio, escasez de agua, descenso de la productividad agrícola, no hacen más que aumentar.

Haciendo hincapié en las diferencias, e ignorando las similitudes, la teoría de la paz liberal nos conduce al imperialismo del siglo XXI, no a la “paz perpetua” que soñó Kant. El reto crucial no es la creación de más democracias sino el desarrollo de las condiciones necesarias para superar los prejuicios, injusticias, desigualdades y violencia presentes tanto en Estados liberales como en no democráticos.

³⁹ John M. Owen, *op. cit.*, p. 120.

La complejidad surafricana	89
Entrevista a Thabo Mbeki: “Un prisma distinto para afrontar los retos de África”	101
El desarrollo y el desafío de la paz en Angola	107
La Conferencia de Durban: ¿hito o rito en la lucha contra el racismo?	121
Los nocivos efectos del Plan Colombia	127
El dilema de Chipre	135

JOSE GUIMÓN

La complejidad surafricana

Thabo Mbeki atraviesa un momento difícil como presidente de Suráfrica. Ha recibido fuertes críticas por su gestión respecto a la epidemia del SIDA, su ambigüedad frente a la minoría blanca surafricana y su postura ante la explosión racial de Zimbabwe. Su apuesta por la ortodoxia económica cada vez es más cuestionada dado que no está produciendo los resultados deseados. La pobreza persiste, la redistribución de la riqueza ha sido escasa y tanto la crisis sanitaria como la criminalidad se han agravado desde su llegada al poder en 1999. Sin embargo, su Gobierno es uno de los más eficaces y menos corruptos de África. Destaca su trabajo como representante del continente africano que, como pudo verse en la última cumbre del G-8, está produciendo resultados significativos. Mbeki es un líder imprevisible y enigmático, tan respetado como temido. Igual de dual se presenta el futuro de Suráfrica, que se enfrenta a serias amenazas pero a la vez es la gran esperanza del continente.

La transición de Suráfrica hacia la democracia multirracial ha sido uno de los episodios políticos más interesantes de la última década. Con el fin del *apartheid* a principios de la década de 1990 y con la victoria del Congreso Nacional Africano (CNA) en las primeras elecciones democráticas en la historia del país celebradas en 1994, comenzó un período de metamorfosis social, política y económica que todavía perdura. Suráfrica ha logrado deshacer pacíficamente su régimen de segregación racial y su modelo económico autárquico para emerger como una sociedad democrática, multirracial y con un sistema de economía abierto. En respuesta a las injusticias del pasado se creó, en primera instancia, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, que sirvió para atenuar la sed de revancha de los sectores más radicales. Esta comisión tuvo dos aspectos destacables: escuchó los testimonios de las víctimas y también de los responsables de las torturas y ejecuciones y, en segundo lugar, se ocupó de los abusos cometidos por todas las partes que luchaban a favor y en contra del *apartheid*.¹ Pero el principal protagonista de

José Guimón es doctorando en Economía y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid. Ha colaborado en suplementos monográficos sobre países para *The Washington Post*, *Fortune* y *Frankfurter Rundschau*. Recientemente ha pasado tres meses en Suráfrica entrevistando a líderes políticos y empresariales

¹ Aryeh Neier, "The Quest for Justice", *The New York Review of Books*, 8 de marzo de

esta transición pacífica fue sin duda Nelson Mandela, primer presidente del CNA y Nóbel de la Paz por su visión política y espíritu conciliador.

Durante ese período, Mbeki ocupó el cargo de vicepresidente y se dice que lideró el país mientras Mandela, ya mayor y consumido por 27 años de prisión, viajaba alrededor del mundo. En una entrevista Mbeki declaró que en esos días “buena parte de las filas del CNA aclamaba: ‘¡Coged a esos bastardos [blancos *pro-apartheid*] y colgadlos!’. Pero nos dimos cuenta de que no podíamos prepararnos para una transición pacífica y al mismo tiempo decir que queremos atrapar y colgar a gente, así que pagamos un precio por la transición pacífica. De no haber sido así, no sé dónde estaría el país hoy”.²

Mbeki escribió buena parte de los discursos de Mandela y otros miembros del CNA. De niño, en su pueblo natal, ayudaba a las mujeres analfabetas a leer y contestar las cartas de sus maridos, que a menudo se encontraban cuasi-esclavizados en las minas de los blancos. Su padre, Govam Mbeki, destacado luchador contra el *apartheid* fallecido el pasado 30 de agosto, le inculcó pronto sus ideales políticos. En 1952, con sólo diez años, escapó unos días de casa para participar en la Campaña de Lucha contra las Leyes Injustas organizada por el CNA. Diez años después fue animado a abandonar su país para estudiar económicas en la Universidad de Sussex (Inglaterra) como parte de un programa del CNA para formar a los futuros líderes de una Suráfrica libre. En aquellos tiempos era un joven serio, elegante, comunista y dedicado por completo a la causa *anti-apartheid*.³

En total estuvo 27 años en el exilio, los mismos que Mandela en la cárcel. Pero la experiencia de Mbeki fue indudablemente más provechosa. Desde Londres y otras ciudades europeas lideró la campaña internacional de denuncia del *apartheid*. Participó en las revueltas de estudiantes de 1968 y estudió tácticas de guerrilla en Moscú. En 1971 regresó a África para ocupar diversos cargos políticos en el CNA, que entonces operaba en la clandestinidad desde otros países africanos. Sus viajes —primero por Europa y después por África— ayudan a explicar su posterior éxito en política internacional como presidente. Al volver a Suráfrica en 1990 dijo que sentía “tristeza por haber tardado tanto en aterrizar en el aeropuerto de Ciudad del Cabo sin miedo a ser arrestado, torturado y posiblemente asesinado en celdas policiales”.⁴

En junio de 1999 fue elegido presidente en las segundas elecciones democráticas del país. Tomaba el relevo de Nelson Mandela, uno de los iconos políticos del siglo XX. Aunque era imposible igualar la reputación de su predecesor, logró presentarse como un gestor eficaz, con experiencia internacional, intelectual y pragmático. Pero, inevitablemente, surgió cierta desconfianza en torno al nuevo presi-

2001; Alex Boraine, “A Country Unmasked”, *Oxford University Press*, 2000; Amnistía Internacional, Informe Annual 1999, Suráfrica.

² Thabo Mbeki, “Africa, The Time has Come – Selected speeches”, *Tafelberg Publishers Ltd.*, 1998.

³ Magnus Linklater, “Thabo Mbeki: The face of tomorrow’s dictator or still an idealist?”, *The Times*, 31 de mayo de 2001.

⁴ Thabo Mbeki, *op.cit.*

dente pues Suráfrica era una bomba de relojería que, milagrosamente, Mandela había logrado contener. ¿Sería capaz Mbeki de mantener la paz social? El reto más significativo que asumía Mbeki con la presidencia era tomar las riendas de un país en crisis y en revolución.

Una mezcla única de primer y tercer mundo

Suráfrica se encuentra en una situación muy delicada, con múltiples focos de conflicto que amenazan su porvenir. Por la ultrajante colonización y el sistema de segregación racial, la inmensa mayoría de los recursos se concentra en los blancos, que representan menos del 11% de la población. Es, en efecto, uno de los países con la distribución de la renta más desigual del mundo, sólo superado por Brasil y Guatemala. La tasa de desempleo es superior al 30% y más del 60% de la población vive bajo el umbral de la pobreza. Ocho de sus 43 millones de habitantes carece de agua potable y el 28% de los hogares no dispone de electricidad. El 12% de la población está infectada por el SIDA, y otras enfermedades como la tuberculosis o la malaria están rebrotando con fuerza. Sus tasas de criminalidad sólo son superadas por las de Colombia, y todo indica que siguen en aumento.

Es una mezcla única de primer y tercer mundo cuyo resultado, más que el segundo mundo, es la dualidad. Un país que reproduce dentro de sus fronteras la realidad global, los inaceptables desequilibrios entre los países ricos —representados por los blancos de Suráfrica— y los países pobres —en la figura de los negros—. De la misma forma que los países ricos cierran sus fronteras, los surafricanos blancos protegen sus casas y barrios con tropas de vigilantes privados y verjas electrificadas. Los 3.000 kilómetros de frontera con otros seis países en mayores apuros, como Zimbabue o Mozambique, también están generando conflicto. Muchos de los miles de inmigrantes que entran cada año en territorio surafricano son devorados por cocodrilos o tigres, pues lo intentan por franjas salvajes poco vigiladas. Los que lo logran sufren el rechazo, y a menudo las agresiones, de la población negra surafricana, que los ven como una amenaza a sus ya escasas probabilidades de encontrar trabajo y les acusan de haber traído el SIDA al país.

Pero no todo es tan alarmante en este país con abundantes recursos. Con una renta per capita de 3.170 dólares, Suráfrica no es pobre sino de ingresos medios.⁵ Es el Estado más rico del continente gracias a su situación geográfica y a sus recursos naturales, entre otros factores. La minería, uno de los pilares básicos de su economía, representó durante la década de 1990 cerca de un 7% del Producto Interior Bruto (PIB), un 8% del empleo y un 36% de las exportaciones. Empresas surafricanas como DeBeers o AngloAmerican dominan el mercado mundial de oro y diamantes. Su madera y sus vinos están ganando progresivamente cuota de mercado global y el turismo está experimentando un fuerte crecimiento a pesar del crimen. Cuenta además con “sólidas infraestructuras, una industria globalmente competitiva y un sistema financiero sano y robusto”.⁶ Poco a

La inmensa mayoría de los recursos se concentra en los blancos, que representan menos del 11% de la población

⁵ *Banco Mundial*, Informe sobre Suráfrica, www.worldbank.org

⁶ FMI, PIN No. 01/44, *Article IV Consultation with South Africa*, 19 de marzo de 2001.

poco va consolidándose como un país estable tanto en términos políticos como macroeconómicos y, por todo ello, muchos opinan que se ha convertido en la gran esperanza del continente africano.⁷

Ortodoxia económica y justicia social

En este contexto, el CNA diseñó en 1996 una estrategia bautizada como GEAR — siglas en inglés de crecimiento, empleo y redistribución— con dos pilares básicos de acción. Por una parte, una apuesta firme por la ortodoxia económica como fórmula para impulsar un crecimiento sostenido de la renta nacional y del empleo. Suráfrica ha sido un sumiso alumno de la doctrina del Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de reformas estructurales, austeridad presupuestaria, liberalización de capitales, bienes y servicios y privatización de empresas públicas. Los cambios han tenido un fuerte impacto en la economía local tanto por su velocidad como porque hasta la década de 1990 era un país autárquico, encerrado en sí mismo como consecuencia de la sanción internacional al *apartheid*. El segundo gran eje del GEAR es la lucha contra la pobreza y la desigualdad racial. Para ello se ha recurrido a la mejora de servicios públicos —dirigidos durante el *apartheid* mayoritariamente hacia los blancos—, a políticas de discriminación positiva — como la imposición de cuotas raciales en las plantillas de las empresas de un cierto tamaño— y a políticas de transferencia de propiedad —de tierra, recursos minerales y acciones de sociedades—.

El problema es que no resulta fácil luchar al mismo tiempo en ambos frentes. La disciplina fiscal limita la capacidad de ampliar los servicios públicos. La discriminación positiva desalienta a los inversores, que desapruaban la excesiva intervención pública y la mayor rigidez del mercado laboral. El Gobierno se encuentra atrapado, pues por una parte debe compensar a los negros por las injusticias del pasado para garantizar la paz social, pero por otra tiene que crear un clima que favorezca la inversión. En palabras de Mbeki, el gran reto es “satisfacer las expectativas de los negros sin despertar miedo en los blancos”.⁸

Ante esta disyuntiva, parece que el presidente ha optado por poner las demandas del mercado por encima de las exigencias sociales. La pobreza se atenuará, dice, si la economía crece y el mundo cree en una Suráfrica estable.⁹ Es una estrategia difícil de vender a los que pasan hambre, pero ha sido aplaudido internacionalmente por ella. El semanario británico *The Economist* opina que, aunque sus resultados se estén demorando, “las políticas macroeconómicas conservadoras han sido correctas porque con ellas se ha sentado la base necesaria para una expansión”.¹⁰ El FMI valora también muy positivamente en su informe de marzo de 2001¹¹ las

⁷ *The Economist*, “A Survey of South Africa; Africa’s great black hope”, 24 de febrero de 2001.

⁸ *Financial Times*, “Survey-South Africa”, 6 de octubre de 2000.

⁹ *The Economist*, “Haunted by a hat”, 30 de junio de 2001.

¹⁰ *The Economist*, “A Survey on South Africa: Africa’s great black hope”, 24 de febrero de 2001.

“sólidas políticas financieras”, la “mejora sustancial en la competitividad externa” y el “continuo progreso en reformas estructurales”. Son muchos los que consideran que el gran logro de Mbeki ha sido consolidar en Suráfrica un entorno de estabilidad macroeconómica y una industria globalmente competitiva. Incluso Tony Leon, líder del partido blanco de la oposición y tal vez el mayor detractor del presidente, opina que “ha demostrado ser capaz de gestionar la economía del país”.¹²

El necesario impulso fiscal

Pese a las continuas mejoras en el terreno macroeconómico, el desempleo y la pobreza siguen siendo alarmantes y el SIDA amenaza con deshacer los avances económicos y sociales logrados hasta la fecha. Ante los escasos progresos, crece la presión de los ciudadanos, que empiezan a perder la esperanza en las prometidas ventajas de la ortodoxia económica y reclaman medidas más radicales. COSATU —el sindicato más importante y miembro de la coalición de Gobierno— ataca crecientemente la política económica de Mbeki objetando que “el conjunto de la sociedad —la clase obrera y los pobres en particular— padece el coste de la política económica conservadora”.¹³ Las huelgas se intensifican, como la que tuvo lugar el pasado 28 de agosto contra las privatizaciones que, según las cifras de COSATU, contó con la participación de 5,5 millones de trabajadores.

Hasta ahora, la cifra de parados no ha hecho mas que aumentar. Se calcula que desde 1996 se han perdido 500.000 empleos¹⁴ y en 12 meses, hasta marzo de 2001, según el Banco Central de Suráfrica, 162.000. El crecimiento económico ha sido positivo pero modesto, muy por debajo del 5% que distintos estudios consideran preciso para reducir el desempleo. La afluencia de inversión extranjera ha sido decepcionante y la libertad de circulación de capitales ha facilitado que muchas de las multinacionales surafricanas trasladen su sede a otros países. Los avances en el terreno redistributivo también han sido escasos. Muestra de ello es que sólo se ha transferido un 2% de la tierra a los negros, muy lejos del 30% prometido en 1994.¹⁵

Incluso el FMI, probablemente el mayor promotor mundial de la disciplina fiscal, considera que la situación impone un cambio de estrategia. En su último informe, argumenta que la mejora de la “credibilidad” del Gobierno en materia macroeconómica permite una “mayor flexibilidad fiscal a medio plazo” que debería ser aprovechada para “combatir los problemas sociales como el SIDA”.¹⁶ En defi-

¹¹ FMI, *op.cit.*

¹² Donald Pressly, “Mbeki marks two years in office”, *Business Day*, 18 de junio de 2001.

¹³ Ernest Harsch, “South Africa tackles Social Inequalities”, *Africa Recovery*, Naciones Unidas, Vol.14#4, enero de 2001.

¹⁴ Anthony Johnson, “Thabo’s troubles”, *BBC Focus on Africa*, julio-septiembre de 2001.

¹⁵ *The Economist*, “South Africa, space invaders”, 14 de julio de 2001.

¹⁶ FMI, *op.cit.*

nitiva, es hora de que Suráfrica se endeude y gaste más. Lo demanda la gravedad de la crisis social y lo permite la buena trayectoria del Gobierno y la moderada deuda pública, que representa actualmente menos del 30% del PIB.

Entre el “mandelismo” y el “mugabismo”

A pesar de los decepcionantes resultados, la opinión más extendida sigue siendo que la gestión de Mbeki hasta la fecha ha sido por lo menos satisfactoria. Los analistas coinciden en que su Gobierno es uno de los más eficaces y menos corruptos del continente. Sin embargo, sus controvertidas posturas ante el SIDA, el problema racial y la crisis de Zimbabue están provocando lo que Robert Schrine, profesor de política en la Universidad de Ciudad del Cabo, ha descrito como “la erosión de la imagen de efectividad de la presidencia de Mbeki”.¹⁷

Lo más alarmante ha sido, sin duda, su negligente postura en torno al SIDA. Cuesta entender por qué desafió la doctrina científica cuestionando la relación entre el virus y la enfermedad. Ha provocado un retraso en el suministro de medicamentos para evitar la transmisión madre-hijo y, por este motivo, la ONG surafricana *Treatment Action Campaign* ha entablado medidas judiciales contra el Ejecutivo de Mbeki.¹⁸ Otros argumentan que el mayor perjuicio de sus excéntricas ideas es que restan eficacia a las campañas preventivas.¹⁹ Además, sus declaraciones despiertan una gran desconfianza sobre su gestión en otros terrenos porque de un político que cuestiona la relación entre SIDA y VIH cuando su país cuenta con más personas infectadas que ningún otro —4,7 millones— se puede temer lo peor, lo cual desincentiva la tan necesitada afluencia de inversión extranjera.

A pesar de haber vacilado demasiado con su postura, recientemente está rectificando. Ya no cuestiona que el VIH cause la enfermedad y ha pasado a centrarse en recalcar la interrelación entre SIDA y pobreza. Por ejemplo, enfatiza que, ante la limitación de recursos, el beneficio social de acelerar la provisión de agua potable es mayor al de financiar antirretrovirales, que no son eficaces sin agua potable. El Gobierno no financia medicamentos para el SIDA pues considera que antes es necesario investigar más y preparar mejor el terreno.²⁰ Puede ser una estrategia cuestionable y controvertida políticamente, pero no descabellada. Naciones Unidas, por ejemplo, opina que su estrategia es razonable. En una de sus publicaciones sostiene que “a pesar de la controversia, tiene un programa extenso para combatir el SIDA y ha estado a la cabeza de las negociaciones inter-

¹⁷ Anthony Johnson, *op.cit.*

¹⁸ *El País*, “Demanda contra Suráfrica por no tratar con antirretrovirales a las gestantes con SIDA”, 22 de agosto de 2001. Para más información sobre TAC, consultar www.tac.org.za

¹⁹ *New York Times*, “South Africa’s President vows to renew war against poverty”, 8 de enero de 2001.

²⁰ Karen de Young, “UN Delegates Agree on AIDS Declaration”, *Washington Post*, 21 de junio de 2001.

nacionales para asegurar que los países en desarrollo puedan acceder a medicamentos anti-SIDA en términos más favorables”.²¹

En segundo lugar, se le acusa de estar re-racializando la sociedad surafricana. Frente al mensaje transmitido por Mandela de una Suráfrica multirracial pero unida —el país del arco iris—, Mbeki la describe repetidamente como dos naciones, una de blancos ricos y otra de negros pobres.²² Habla abiertamente del problema racial y critica con frecuencia la postura de los blancos hasta el punto, dicen, de estar reviviendo el sentimiento de odio en la población negra. Él se defiende de sus críticos explicando que el racismo no puede seguir siendo un tema tabú, pues si no jamás se resolvería. “Si queremos acabar con el racismo en nuestro país, no podemos ni debemos evitar discutir sobre el tema. Curar una enfermedad requiere en primera instancia diagnosticarla correctamente”,²³ explica el presidente con su habitual retórica. En la Conferencia Mundial contra el Racismo, celebrada del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001 en Durban (Suráfrica),²⁴ se mostró relativamente moderado. No solicitó una compensación económica individual como reclamaban algunas organizaciones de descendientes de africanos en EEUU, sino que se limitó a pedir que las antiguas colonias se disculparan por las injusticias del pasado.

El tercer gran foco de polémica ha sido su postura ante la crisis de Zimbabue. Muchos creen que está siendo demasiado indulgente con el presidente Mugabe, cuando éste promueve en su país la ocupación violenta de la tierra de los blancos y representa una seria amenaza para la democracia. En lugar de condenar sus acciones de forma contundente y de cortar toda relación, Mbeki ha optado por una diplomacia silenciosa para intentar solucionar la crisis, e incluso ha aumentado la ayuda económica a Zimbabue. Muchos han apoyado su estrategia, incluyendo EEUU. Pero cuando los inversores blancos ven las imágenes de ambos líderes profiriéndose muestras de amistad no pueden evitar sentir miedo de que los problemas de Zimbabue se reproduzcan en Suráfrica. Recientemente, sin embargo, ha reconocido que sus intentos de persuadir a Mugabe para que modere sus actos han fracasado y que es momento de intentar otra estrategia.²⁵

Todo esto ha intensificado la desconfianza en torno a Mbeki. Aparte de lo ya mencionado sus críticos añaden, entre otras cosas, que no ha sabido rodearse de buenos asesores, que es hostil a las críticas, que le cuesta delegar, que se vuelca demasiado en cuestiones de política regional descuidando la crisis nacional y que

*Para Mbeki
el racismo no
puede seguir
siendo un
tema tabú
si no jamás
se resolverá*

²¹ Ernest Harsch, “South Africa mounting AIDS toll”, *Africa Recovery*, Naciones Unidas, Vol. 14-#4, enero de 2001.

²² Thabo Mbeki, “South Africa: Two Nations”, discurso de apertura del debate sobre reconciliación y construcción nacional, Asamblea Nacional, 29 de mayo de 1998.

²³ Discurso final de consideración del presupuesto de la presidencia, Thabo Mbeki, 22 de junio de 2001.

²⁴ Ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, el artículo de José L. Gómez del Prado, “La Conferencia de Durban, ¿hito o rito en la lucha contra el racismo?”, p. 121.

²⁵ Alison Maltz, “Soft approach to Zim has failed: Mbeki”, *Business Day*, 6 de agosto de 2001.

es un intelectual alejado de los problemas cotidianos del país.²⁶ También le tachan de paranoico por haber abierto una investigación contra miembros de su partido por un supuesto complot para derrocarlo.²⁷ Por si esto fuera poco, un reciente negocio de armas del Gobierno ha despertado dudas sobre su rectitud.²⁸ Como resultado de todo ello, cada vez son más los que se cuestionan si Mbeki es un nuevo Mandela o un Mugabe encubierto.

Más allá de las fronteras surafricanas

En el terreno internacional, sin embargo, ha sido mayoritariamente refrendado. Tony Leon comenta que “cuanto más lejos está Mbeki de Suráfrica, más parece crecer su confianza”.²⁹ Se ha convertido en uno de los líderes más influyentes del continente, promoviendo con impacto la necesidad de “un enfoque más integrador para afrontar el reto del desarrollo del continente africano” e impulsando una mayor integración regional. Recientemente ha plasmado su popular concepto del *African Renaissance* (Renacimiento Africano) en un plan concreto bautizado como *Millenium African Renaissance Program* (MAP).

El MAP está ganando adeptos dentro del continente³⁰ y gozando al mismo tiempo de una buena acogida entre los países ricos. Propone una mayor condonación de la deuda, medidas para mejorar el acceso de productos africanos al mercado europeo y ayuda para afrontar la crisis sanitaria y la brecha digital entre África y Occidente. Por otra parte, solicita de los líderes africanos la implantación de mecanismos para asegurar elecciones democráticas y buen gobierno, así como un compromiso firme para acabar con las guerras que oprimen al continente.

Mbeki presentó su propuesta, en enero de 2001, en el foro de Davos.³¹ En julio lo hizo ante el G-8, en Génova, donde este organismo se reunió por primera vez con líderes africanos. El portavoz de Mbeki dijo tras la reunión que la aceptación del documento por parte del G-8 “es un paso importante y el comienzo de una nueva era para el continente africano”.³² El G-8 también se mostró entusiasta declarando que “esta iniciativa sienta las bases para una nueva colaboración

²⁶ Ferial Haffajee, “Lead more, manage less”, *Financial Mail*, 9 de febrero, 2001; *The Economist*, “Thabo Mbeki: Micro-manager”, 15 de junio de 2000; Farouk Chothia, “Mbeki polishes his image”, *Business Day*, 12 de marzo de 2001.

²⁷ *The Economist*, “Mbeki loses the plot and South Africa finds it has a paranoid president”, 5 de mayo de 2001.

²⁸ *Financial Mail*, “The war on corruption and monopoly”, 3 de agosto de 2001.

²⁹ Donwald Pressly, “Mbeki marks two years in office”, *Business Day*, 18 de junio de 2001.

³⁰ Mbeki ha logrado el consenso de los presidentes de Nigeria, Argelia y Senegal, entre otros. Este último, Abdoulaye Wade, ha sido la última incorporación, aceptando integrar su plan alternativo, el Plan Omega, dentro del MAP.

³¹ Thabo Mbeki, “Briefing at the World Economic Forum Meeting – Millenium Africa Renaissance Program – Implementation Issues”, Davos, 28 de enero de 2001.

³² Simphiwe Xako, “African recovery plan gets G-8 stamp”, *Business Day*, 23 de julio de 2001.

intensa entre África y el mundo desarrollado”.³³ El primer ministro británico Tony Blair afirmó que “es algo muy ambicioso, como un Plan Marshall para África”.³⁴ Su optimismo es prematuro, pero lo cierto es que se está desarrollando un diálogo histórico. Parece que los países ricos por fin escuchan a los líderes africanos y estos, a su vez, tienen un mensaje serio que transmitir. Sin ninguna duda, el presidente Mbeki ha tenido un papel crucial en el logro de este buen clima.

Por otra parte, se está convirtiendo en un aliado de confianza de Europa y, sobre todo, de Washington. Ante las crisis en África, EEUU y Europa cuentan con Suráfrica como líder diplomático.³⁵ Muestra de ello es la aprobación por parte de Bush de la tan criticada diplomacia silenciosa de Mbeki con Zimbabue. También en el caso de Uganda, aunque algunos temían su simpatía por UNITA, el Gobierno de Bush se ha alineado con Mbeki en la preferencia por un diálogo entre Luanda y los rebeldes.³⁶ En la visita de Mbeki a Washington, en junio de 2001, quedó claro que se está produciendo un mayor acercamiento. “Nuestros Gobiernos se reunirán con regularidad para consultar asuntos bilaterales, regionales y multilaterales”,³⁷ decía el comunicado conjunto.

También destaca su influencia en organizaciones regionales como la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral (SADC) o la Organización de la Unidad Africana (OUA),³⁸ y su papel como presidente del Movimiento de Países No Alineados. Por último, hay que señalar su éxito en las negociaciones internacionales para asegurar que los países en desarrollo puedan acceder a medicamentos contra el SIDA en términos más favorables. Pero no faltan los que se muestran críticos con Mbeki también en este terreno. Según Jean-Paul Azam,³⁹ experto en conflictos del continente africano, las instituciones internacionales ven a Mbeki con creciente desconfianza, “como un peligro para la estabilidad del continente africano más que como una esperanza”.

“Un árbol cayendo hace más ruido que millones creciendo”

El porvenir de Suráfrica resulta tan imprevisible como su presidente. El frenético ritmo de cambio y las particularidades estructurales del país despiertan una enor-

³³ *France-Presse*, 23 de julio de 2001.

³⁴ *International Herald Tribune*, 23 de julio de 2001.

³⁵ Mariano Aguirre, “Fortalecer los ejércitos, debilitar las democracias”, *Le Monde Diplomatique*, marzo de 2001.

³⁶ *Business Day*, “Mbeki works to put SA on the MAP in Washington”, 29 de junio de 2001.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ En la cumbre de la OUA de julio de 2001 se aprobó una transformación de las instituciones y estatutos y se decidió rebautizar la organización como Unión Africana.

³⁹ Profesor de Desarrollo Económico en la Universidad de Toulouse y consultor para el Banco Mundial y la Unión Europea. Entrevistado por José Guimón, el 24 de junio de 2001, en San Sebastián.

me incertidumbre. Es un país polarizado, con desigualdades y desequilibrios, que sufre una grave crisis sanitaria y con diversos focos de conflicto. Pero también es una joven democracia rebosante de ilusión, rica en recursos y relativamente estable política y económicamente. Su futuro está condicionado por las oportunidades y las amenazas extremas. Sin embargo, cabe el optimismo si uno toma como precedente la historia reciente de Suráfrica que, en conjunto, puede considerarse un gran éxito por haber logrado consolidar tan difícil transición política.

Mandela, refiriéndose al problema de imagen del país, suele decir metafóricamente que “un árbol cayendo hace más ruido que millones creciendo”, ya que, sin duda, los progresos están teniendo menor repercusión internacional que los problemas. Tal vez esto sea también lo que le ocurre a Mbeki, porque, a pesar de las sonadas críticas, muchos opinan que su gestión está siendo excelente. Para enjuiciarlo es preciso tener en cuenta la dificultad de su trabajo y su carga de responsabilidades. Mbeki tiene que enfrentarse a un país en crisis, consolidar las instituciones y organizaciones de una democracia que nació hace sólo siete años, y a la vez liderar el desarrollo del continente más desastroso del mundo. Hasta ahora, su trabajo está siendo bueno, aunque haya cometido errores y haya aspectos criticables. En cualquier caso, es deseable que en adelante, tanto en Suráfrica como en el seno del Ejecutivo de Mbeki, caigan menos árboles y sigan creciendo el resto con la misma contundencia.

“SOY UN AFRICANO”

El 8 de mayo de 1996 Mbeki pronunció el discurso “Soy un Africano” con motivo de la aprobación de la nueva Constitución surafricana tras el derrocamiento del apartheid. El fragmento que se reproduce a continuación muestra a un Mbeki poeta, apasionado e idealista pero, al mismo tiempo, radical y resentido.

En una ocasión como esta, tal vez debamos empezar desde el principio. Así que permítanme comenzar. Soy un africano. Debo mi ser a las colinas y a los valles, las montañas y los claros del bosque, los desiertos, los árboles, las flores, los mares y las cambiantes estaciones que definen la faz de nuestra tierra nativa (...). Estoy formado de inmigrantes que dejaron Europa para encontrar un nuevo hogar en nuestra tierra. A pesar de sus acciones, siguen siendo parte de mi. Por mis venas corre la sangre de los esclavos malayos que vinieron del Este. Su orgullosa dignidad informa mi modo de ser, su cultura es parte de mi esencia. Sus cicatrices por los latigazos de sus amos son un recuerdo presente en mi conciencia de lo que no debe hacerse (...). Mi mente y mi conocimiento de mí mismo están formados por las victorias que son joyas en nuestra corona africana (...), las victorias que ganamos como etíopes, como ashanti de Ghana, como bereberes del desierto (...). Provengo de aquellos que fueron transportados desde India y China, cuya existencia residía solamente en su trabajo físico, que me enseñaron que se puede estar en casa y a la vez ser un extranjero, y me enseñaron que la propia existencia humana demanda que la libertad sea una condición necesaria para esa misma existencia humana.

Siendo parte de toda esa gente, y sabiendo que nadie puede ponerlo en duda, debo aclamar que soy un africano. He visto a nuestro país quebrarse mientras estos, todos ellos mi gente, se enfrentaron en una titánica batalla, los unos para rectificar el daño que había causado una parte a la otra, y los otros para defender lo indefendible. He visto lo que ocurre cuando una persona tiene superioridad de fuerza sobre otra, cuando el más fuerte se apropia de la prerrogativa de, incluso, anular la premisa de que Dios creó a todos los hombres y mujeres a su imagen. Sé lo que significa cuando la raza y el color son usados para determinar quién es humano y quién sub-humano. He visto la destrucción de todo sentimiento de autoestima (...). Tengo experiencia en la situación en que la raza y el color son usados para enriquecer a algunos y empobrecer al resto. He visto la corrupción de mentes y almas como resultado de perseguir un innoble esfuerzo por perpetrar un verdadero crimen contra la humanidad (...). Sé todo esto porque soy un africano. He nacido de una gente que no tolerará la opresión. Soy de una nación que no permitirá que el miedo a la muerte, tortura, emprisionamiento, exilio o persecución resulte en la perpetuación de la injusticia (...).

Soy un africano. He nacido de las gentes del continente de África. El dolor del conflicto violento que viven las personas de Liberia, Somalia, Sudán, Burundi y Argelia es un dolor que yo también padezco. La miserable vergüenza de la pobreza, sufrimiento y degradación humana de mi continente es una herida abierta que compartimos (...). Fieran cuales fueran los inconvenientes del momento, ¡nada puede pararnos ahora! Sean cuáles sean las dificultades, ¡África debe estar en paz! Aunque pueda sonar improbable a los escépticos, ¡África prosperará! Quien quiera que sea-

mos, cualquiera que sea nuestro interés inmediato, aunque grande sea el equipaje que arrastremos del pasado, aunque nos hallemos atrapados en la moda del cinismo y pérdida de confianza en la capacidad de la gente, digamos hoy: ¡Nada puede pararnos ya!

Traducción: José Guimón

JOSÉ GUIMÓN

**Entrevista a Thabo Mbeki,
presidente de Suráfrica**

“Un prisma distinto para afrontar los retos de África”

Entrevista
realizada en
octubre de 2001.

Pregunta: ¿En qué medida son sus prioridades políticas diferentes de las de Nelson Mandela?

Respuesta: En realidad no lo son. Lo que estábamos haciendo desde el Gobierno durante la primera legislatura [entre 1994 y 1999] era una respuesta a la realidad surafricana. Fundamentalmente, esa realidad no ha cambiado. El problema de la pobreza persiste. El problema de la disparidad racial persiste. Otros problemas se han atenuado, como la incertidumbre entre la población blanca sobre el futuro. Pero el reto de lograr que Suráfrica se integre adecuadamente con el resto del mundo continúa, definiendo Suráfrica como un líder del continente africano. En definitiva, no creo que haya habido cambios grandes, fundamentales, entre lo que hicimos en los cinco primeros años y lo que estamos haciendo ahora, porque no se ha producido una alteración radical de las circunstancias.

P: Pero todo líder político inspira una personalidad a su Gobierno. En su caso, *The Economist* publicaba un artículo el 15 de julio de 2000 en el que le llamaban “micro-gestor”. Usted, ¿cómo describiría su estilo personal de gestión?

R: Deje que le diga cual es el problema. Nunca he estado con un periodista que me pida que le explique cómo funciona el Gobierno y cuales son mis funciones. Por tanto, no puede llegarse a una conclusión fundada sobre micro-gestión. Si le preguntara a *The Economist*, no le darían ningún hecho que lo demuestre. En

1994 se produjo en Suráfrica un cambio de Gobierno y un cambio de sistema. Se puede ser un micro-gestor en Suiza, que es un país estable en todos los aspectos, pero aquí lo que hemos hecho es destruir por completo un sistema y poner uno nuevo en su lugar. En un contexto de revolución es imposible ser un micro-gestor. Es una idea absurda, ilógica en todos los sentidos. Sólo en el Ministerio de Educación se debaten más de 50 asuntos cada semana, y hay 30 departamentos de Estado y 9 Gobiernos provinciales. ¿Cómo se puede ser un micro-gestor? Están informando sobre la base de percepciones, no de hechos.

Creo que la razón por la que tienen esa percepción es que no comprenden que el líder del Gobierno surafricano debe esforzarse por comprender a fondo los asuntos. Estamos en un proceso de revolución en el que nada se da por hecho. Se sorprenden cuando me escuchan analizar los movimientos en el precio del oro, en el tipo de cambio, los asuntos relacionados con el SIDA, los cambios en las instituciones, etc. La situación demanda una gran atención al detalle porque hay que cambiar muchos elementos fundamentales. Hay que buscar un equilibrio entre estrategia y táctica, entre la visión general y el detalle. Pero no se trata de micro-gestión, así que puede decirles que estaban muy equivocados.

P: ¿Cómo afecta la nueva situación global, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre, a los planes para el desarrollo de África?

R: El actual contexto global, tras los atentados terroristas sobre EEUU, podría haber distraído la atención sobre asuntos urgentes como el desarrollo africano, pero hemos trabajado duro para evitar que esto ocurra. Hay signos alentadores que indican que el mundo desarrollado aprecia la necesidad de impulsar el desarrollo de África en interés de la paz y la seguridad global.

P: Los analistas políticos comentan que Suráfrica se está convirtiendo en un aliado de referencia para EEUU y Europa en sus intervenciones en conflictos africanos. ¿Está de acuerdo con esta opinión? ¿Está recibiendo, de hecho, más consultas de EEUU y Europa que en otros tiempos?

R: Suráfrica está más que dispuesta a jugar su papel, en conjunción con otras naciones, para hacer frente a problemas como la pobreza y los conflictos tanto en el continente africano como en otras regiones. Emergemos de un horrible pasado de opresión y represión. A principios de la década de 1990 expulsamos con éxito a la tiranía en uno de los acontecimientos antirraciales más espectaculares del siglo XX. Además de fortalecer y afianzar nuestra propia democracia y de trabajar para mejorar la vida de nuestros propios ciudadanos, debemos utilizar nuestro peso internacional para apoyar todo esfuerzo que conduzca a una vida mejor, más segura y más plena para el resto de ciudadanos del mundo. Después de muchos años de estar aislados por el *apartheid*, ahora todo el mundo nos recibe con las puertas abiertas —incluyendo EEUU y Europa como usted menciona— en la lucha por la democracia, la paz, la justicia y el desarrollo. Nuestra historia particular nos proporciona influencia y amigos en un amplio espectro. Pueden contar con nosotros para ayudarles donde podamos.

**P: ¿Cómo valora el resultado de la última cumbre del G-8 en Génova?
¿Fue positiva la acogida del *Millenium African Renaissance Program* (MAP)?**

R: A parte del resto de asuntos que se trataron, el resultado de la cumbre fue muy positivo en lo que se refiere al desarrollo de una alianza para el desarrollo de África a través del MAP. Antes de la reunión mantuvimos contactos individuales con cada miembro del G-8 para discutir el programa y ellos enviaron delegados para trabajar con nosotros en la elaboración de este programa. Desde el año pasado me he ido reuniendo con líderes políticos, con algunos de ellos dos veces, para discutir los detalles y el concepto de alianza. Así que la mayoría de los líderes estaba ya al corriente de la situación.

La Cumbre de Génova fue una oportunidad para indicar el progreso en el desarrollo del programa y la alianza lograda. Pudimos exponer nuestro plan de acción integrador para asegurar la recuperación de África, incluyendo los pasos a tomar por nosotros, los africanos. Pero también se enfatizó que se trata de una alianza entre los africanos y ellos, por lo que ellos también tienen que cumplir ciertos objetivos.

El G-8 aceptó íntegramente el programa e incluso algunos dijeron que era el mejor programa africano que jamás habían visto. Acordaron que tienen que apoyarlo y que debemos establecer un mecanismo conjunto para llevar a cabo la planificación detallada necesaria, por ejemplo, para identificar los proyectos prioritarios en distintas áreas del programa. Para ello se va a crear un comité del continente africano y otro del G-8. Se acordó que este último no se limitara a los países que conforman el G-8. Incluirá representantes de la Unión Europea. También incluirá al Banco Mundial y a las Naciones Unidas (cuyos presidente y secretario general, respectivamente, estuvieron ahí). Estará también el Fondo Monetario Internacional.

P: ¿Y que hay del otro bando? ¿Cree firmemente que hay un compromiso serio entre los líderes africanos en relación con el MAP?

R: Sí. Nos encontramos en un momento muy prometedor en relación al futuro del continente. La inmensa mayoría de los líderes políticos estamos de acuerdo en que debemos poner fin a las guerras, la inestabilidad, las dictaduras militares, la pobreza, la regresión general que ha caracterizado al continente africano durante las últimas décadas. Estamos presenciando el momento en que podemos cambiar esta situación y, como africanos, debemos tomar las decisiones necesarias para llevar las riendas de nuestro destino y para asegurar el desarrollo de África. Tenemos el compromiso de la inmensa mayoría de los líderes políticos africanos para tomar esta dirección.

Hemos pedido a todas las regiones del continente que participen a través de los jefes de Estado que se acordaron. Los cinco países originales somos Suráfrica, Nigeria, Argelia, Egipto y Senegal, y otros diez países se unirán pronto. Este comité creará un comité consultivo y un secretariado para guiar el día a día del programa.

P: En general, ¿puede decirse que se ha superado la etapa de afro-pesimismo de los últimos años? ¿Hay razones tangibles y nuevas para la esperanza?

R: En términos políticos la situación es indudablemente más positiva, y hay una tendencia hacia el fortalecimiento de la democracia. Hay un núcleo de líderes en el continente que está comprometido con los sistemas democráticos, el desarrollo económico, la lucha contra la corrupción y el impacto positivo de estas fuerzas sobre la vida de las personas. Esto ofrece una oportunidad para una nueva visión sobre la relación de África con el resto del mundo, que refuerce los esfuerzos de ese núcleo de líderes.

P: ¿Cuáles son sus expectativas sobre el papel de los inversores extranjeros en el renacimiento del continente africano?

R: Está claro que necesitamos atraer importantes flujos de capital extranjero en Suráfrica y el resto de África, porque no estamos generando el volumen de inversión necesario, que nos permita crecer y modernizarnos a un ritmo satisfactorio. La inversión extranjera es, por tanto, un elemento crítico. Pero hay muchos países y no se puede generalizar. En Suráfrica, durante muchos años, la inmensa mayoría de la inversión generada ha sido inversión nacional, y hoy día continúa siendo así; más del 70% de la nueva inversión es doméstica. Pero otros países, como Malawi por ejemplo, carecen de capital para generar internamente esos volúmenes de inversión, con lo cual la necesidad de inversión extranjera es mucho mayor.

Dicho esto, también en Suráfrica es importante desde muchos puntos de vista. La necesitamos para reemplazar el ahorro doméstico que no se transforma en inversión, para lograr una transferencia tecnológica, para facilitar el acceso de nuestra economía al mercado global, incluso para mejorar la calidad de nuestros empresarios, la organización empresarial, etc. Necesitamos absorber la experiencia internacional a través de inversión extranjera para potenciar la modernización de nuestra economía. ¿Qué volumen? No sabría decirlo exactamente. Pero creo que es algo que, claramente, tenemos que priorizar.

P: Usted ha sido un defensor de la necesidad de un enfoque distinto en las políticas de ayuda al desarrollo. ¿Cómo valora los progresos logrados en los últimos años?

R: En general, veo que en los países desarrollados hay un mayor reconocimiento de la necesidad de adoptar un prisma distinto para afrontar los retos de África. El G-8 está adoptando una postura más integradora frente a los retos del desarrollo global. No se limitan a decir "debemos resolver el problema de la deuda externa". Ahora se escucha un enfoque más completo; hacer frente al problema de la deuda, al problema del SIDA, al problema de acceso a tecnologías de la información, al problema de la baja afluencia de inversión extranjera, etc.

Antes era un enfoque demasiado limitado, muy centrado en la discusión de políticas de comercio internacional, en qué hacer a través de la OMC. El compromiso, por lo menos verbalmente, retóricamente, era mejorar el acceso de los productos de países en vías de desarrollo a los mercados de países desarrollados. Esto está bien. Pero el problema es que no se ha discutido lo suficiente sobre la

necesidad de que los países subdesarrollados sean capaces de producir bienes para la exportación que sean competitivos y atractivos en los países desarrollados. No basta con asegurar el acceso a los mercados para productos textiles si luego nadie los compra. Hay que actuar sobre la capacidad del país de gastar esos recursos de forma que contribuya a un desarrollo sostenible.

Esto es lo que les hemos estado diciendo. Un enfoque similar al que se aplica entre los Estados miembros de la UE, con los fondos regionales, la política agraria común, etc. Ese sí que es un enfoque integrador para el desarrollo de los Estados miembros. Afortunadamente, yo creo que la situación está mejorando. Si no fuera así no lograríamos los resultados del desarrollo sobre los que todos estamos de acuerdo y que beneficiarán igualmente a los países subdesarrollados y a los desarrollados.

P: Una vez, refiriéndose al problema del SIDA, dijo que “una simple imposición de la experiencia occidental sobre África sería absurdamente ilógica”. ¿Cómo describiría hoy la respuesta de Occidente en este terreno?

R: La respuesta ha sido: “Esos africanos están muriéndose de SIDA. Aquí podemos intervenir facilitando el acceso a medicamentos.” Y es todavía lo que se dice hoy. Esta es una respuesta limitada, pero últimamente parece que está mejorando. Empiezan a hablar a la vez de malaria, de tuberculosis, de mejorar el acceso a agua potable, etc. Porque en realidad en África sufrimos una crisis sanitaria, no una crisis de SIDA. Es una crisis sanitaria de la que el SIDA es una parte. Pero la principal causa de la crisis sanitaria es la pobreza. Porque aunque tengamos píldoras para prevenir la transmisión madre-hijo, para que sean eficaces la madre no debe dar de mamar al niño. Con lo cual se está presuponiendo que hay acceso a agua potable. Ese es el primer problema, porque hay millones de africanos sin acceso a agua potable, precisamente los más vulnerables a la enfermedad. Así que debemos usar esta píldora, pero las madres no podrán dejar de dar de mamar. ¿Qué sentido tiene? Sin embargo, creo que estamos empezando a recibir una respuesta mejor, más integradora.

P: ¿Qué mensaje transmitiría a los grupos de protesta contra la globalización?

R: Muchas de sus protestas son correctas y legítimas. Son los mismos temas que nosotros estamos sacando, por ejemplo, que no es aceptable un proceso de globalización que resulta en una mayor desigualdad en el mundo, con los ricos haciéndose más ricos y los pobres más pobres. Es un asunto sobre el que tenemos que actuar todos.

Nosotros apreciamos mucho esa campaña de solidaridad por parte de grupos del mundo desarrollado que presionan a sus líderes para que actúen, pero desaprobamos el uso de la violencia, y yo diría que la mayoría de las organizaciones que se han manifestado también la desaprueban. Hay que mostrar al resto del mundo que el asunto es importante pero que no debe resolverse lanzando piedras.

Tenemos un compromiso firme del G-8 con respecto a las instituciones que se crearán para hacer frente a esas cuestiones que hemos estado discutiendo con ellos desde hace más de un año, como afrontar la pobreza y el subdesarrollo del continente africano. Ellos están de acuerdo, así que no creo que la violencia sea necesaria en este contexto. La violencia afecta negativamente al impacto del importante mensaje del resto de los grupos anti-globalización.

MANUEL ENNES FERREIRA

El desarrollo y el desafío de la paz en Angola

En agosto de 2001, el presidente de Angola, José Eduardo Dos Santos, anunció su intención de no volver a presentarse a las próximas elecciones presidenciales. En octubre, el Parlamento Europeo concedió el Premio Sájarov de Derechos Humanos al arzobispo angoleño Zacarías Kamuenho. Si esto último pudo contribuir a proteger la sociedad civil de las arbitrariedades de las que ha sido objeto, y permitir que la Iglesia en Angola pueda, eventualmente, desempeñar un papel de mediación y de reconciliación nacional, la primera noticia resulta sorprendente. El desarrollo económico, social y político del país, sólo es posible con el fin de la guerra civil. Partiendo del ejemplo del sector de la industria manufacturera como representativo de la economía no-petrolífera,¹ este artículo pone de relieve el imperativo de la paz de modo que, a través de la economía política, permita comprender mejor la realidad angoleña y efectuar algunas consideraciones sobre su futuro.

Aún es pronto para hacer un juicio de las razones que motivaron a Dos Santos a no presentarse a las elecciones. ¿Cansancio del poder? ¿Preparación de una sucesión como resultado del fuerte desgaste político interno e internacional? ¿Demostrar que no está apegado al poder y, de este modo, presionar a Jonas Savimbi, el líder de la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), a tomar una actitud similar? De todos modos, existe la esperanza de la población angoleña de que ese gesto, si se confirma, pueda contribuir decididamente a acabar con la sangrienta guerra civil. El alejamiento de la actividad política de estos dos líderes podría ser una puerta abierta a la oportunidad para la paz en Angola.

Desde que el país africano se independizó, en noviembre de 1975, existe una guerra civil que opone a dos contendientes: el Movimiento Popular de Liberación

Manuel Ennes
Ferreira es
miembro del
Departamento de
Economía de la
Universidad
Técnica de Lisboa
ISEG/CEDIN/
Mferreira@iseg.utl.pt

Traducción:
Elsa Velasco

¹ Un análisis más completo puede encontrarse en Manuel Ennes Ferreira (2001).

de Angola (MPLA) y la UNITA. En los veintiséis años de conflicto, las consecuencias humanitarias y sociales sobre la población han sido tremendas: casi 2,5 millones de desplazados internos —el 20 % de la población angoleña—; la tasa de mortalidad infantil en menores de cinco años es la segunda mayor del mundo (295/1000); existen más de 7 millones de minas en el país.² Todo esto ha contribuido para que Angola se sitúe en el nivel bajo (0,422) del Índice de Desarrollo Humano, ocupando la posición 146 de un total de 162 países. El bajo rendimiento económico lo coloca en el grupo de países menos desarrollados, pese a ser un importante productor y exportador de petróleo bruto del continente africano.³

Con una economía de cariz socialista, entre 1975 y 1991, y adoptando constitucionalmente un sistema de partido único en el que “al MPLA, su legítimo representante, cabe la dirección política, económica y social de la Nación” (Ley Constitucional, 1975, art. 2), el país presencié, en este período, una ola de nacionalizaciones y confiscaciones.⁴ Paralelamente, se lanzaron las bases para la edificación económica del socialismo. Tras la revisión constitucional de 1991, Angola optó por un sistema político pluripartidista y por una economía de mercado.

En estos dos períodos, el petróleo siguió siendo el soporte de la economía angoleña, casi limitada a ese sector económico, y lo que financió el esfuerzo de la guerra además del apoyo de la elite política, militar y económica que dirige el país. Por otra parte, aquél que había sido electo como el paladín de la democracia —la UNITA— se encuentra en la contingencia de financiarse mediante la explotación de diamantes. Los intereses internos, regionales e internacionales que se tejen en torno a las rentas que aquellos dos grupos obtienen del acceso a estas dos materias primas son enormes. La internacionalización (y la regionalización) del conflicto angoleño se justifica en la década de 1990 de forma relativamente diferente a la que se efectuó en los años 70 y 80.

La industria manufacturera como paradigma de la situación económica (1975-1991)

En vísperas de la independencia de Angola, la industria manufacturera se presentaba como el sector más dinámico de la economía, asegurando más de la mitad del consumo interno aparente. Contribuía al 25 % del Producto Interior Bruto (PIB) y presentó tasas reales de crecimiento anual muy elevadas (6,9% en 1972 y 14,3% en 1973). Compuesto por 3.846 empresas, en su mayoría pequeñas y medianas, daba empleo a casi 200.000 trabajadores. Funcionaba tanto transformando materias primas e insumos nacionales —las industrias alimenticias, de bebidas y la industria ligera—, como auxiliándose de insumos importados —las industrias pesada y ligera—.

² Unicef, *State of the World's Children Report 2001* y Human Rights Watch, *World Report 2001*.

³ UNDP, *Human Development Report 2001*.

⁴ La Ley nº 3/76 de marzo de 1976, titulada Ley de las Nacionalizaciones y Confiscaciones, dio el marco jurídico y permitió la creación de las Unidades Económicas Estatales (UEE), reguladas más tarde por la Ley nº 17/77, del 15 de setiembre de 1977 - Estatutos de las Unidades Económicas Estatales.

Durante la economía de planificación central, los resultados de la industria manufacturera fueron decepcionantes (cuadro 1). Tomando como referencia el año de la independencia de Angola, el índice de producción total presentó una tendencia decreciente, después de haber estado fortalecida hasta 1981, aunque sin alcanzar nunca el nivel de producción de 1975. A partir de aquel año, las tasas anuales de crecimiento real eran negativas o nulas. Al final del período, en 1991, el valor de la producción industrial era equivalente al 33 % de la registrada cuando se independizó el país.⁵

Cuadro 1

Índice del valor de la producción industrial, por ramas industriales y total, a precios de 1987, (1975=100) e índice del ratio Gastos Militares (GM)/Gastos Presupuestarios (GP), (1978=100)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Alimentación y Bebidas	100	82	62	70	73	70	70	66	64
Ligera	100	74	75	78	86	100	111	102	88
Pesada	100	70	63	68	93	91	90	73	58
Total	100	77	67	73	82	86	91	82	72
GM/GP				100	106	88	81	102	138

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Alimentación y Bebidas	56	60	48	41	41	34	31	22
Ligera	90	90	82	51	55	54	53	35
Pesada	53	68	74	50	39	66	80	51
Total	69	74	67	47	46	48	49	33
GM/GP	156	153	152	169	185	196	159	83

Fuente: cálculos del autor basados en MIND (1992), GARE (1998), Manuel Ennes Ferreira (1999) y Manuel Ennes Ferreira y Barros (1998).

⁵ Un análisis más detallado sobre el comportamiento de la industria manufacturera en Angola en el período comprendido entre 1975 y 1991 puede encontrarse en Manuel Ennes Ferreira (1999).

En los primeros años de 1980, después de lanzadas las bases del sector industrial estatal y tras el fracaso del objetivo de recuperación de los niveles máximos de producción industrial alcanzados poco antes de la independencia, la alteración de dos importantes condiciones —el deterioro de la situación de guerra y la quiebra del precio del petróleo en el mercado mundial a partir de 1982—,⁶ llevaron al MPLA a definir una nueva estrategia de industrialización: la política de sustitución de importaciones (MPLA/PT, 1980, p.34). Se esperaba que esta vía permitiera crear mejores condiciones para la progresiva industrialización nacional. Sin embargo, esto no ocurrió.

La contribución al PIB de la industria manufacturera disminuyó, pasando del 11,3% en 1982 al 9,6% en 1984, 10,8% en 1986, 8,2% en 1988, 5% en 1990 y 4,7% en 1991 (World Bank, 1991, p. 334; SEP, 1993, p. 42; INE, p.18). Por otra parte, fruto de la paralización parcial o total de muchas empresas industriales, el número de trabajadores de este sector pasó de los más de 200.000 en la época de la independencia a cerca de 86.000 en 1990 (INE, 1991, p. 34).

Se dieron varias explicaciones a este bajo rendimiento industrial. La que más se alega es que sucedió como consecuencia de la guerra civil. Este tipo de explicación se basa exclusivamente en la importancia del ratio de los gastos militares y de seguridad dentro de los gastos totales del presupuesto del Estado. No se puede negar la gran influencia que tuvo la situación militar, directa o indirectamente, en la actividad económica general e industrial del país.⁷ Reflejo de ello es que la deuda externa militar, en relación a la deuda externa total, se haya situada, anualmente, en torno al 68% entre 1983 y 1991.⁸ Esto significó recursos menores para la inversión productiva y montos inferiores disponibles para la importación. Sin embargo, la explicación debe ir más allá y presenta otros contornos.⁹

En primer lugar, las estrategias de industrialización, seguidas por un enfoque en la industria pesada, en el primer quinquenio y, más tarde, en la política de sustitución de importaciones (PSI), contribuyeron a la situación.

⁶ El precio del petróleo fue, en dólares, de 34,2 en 1980; 35,6 en 1981; 31,7 en 1982; 27,8 en 1983; 27,3 en 1984; 26 en 1985; 12,6 en 1986; 17,5 en 1987; 14,1 en 1988; 15,5 en 1989; 22,1 en 1990 y 18,5 en 1991: Manuel Ennes Ferreira (1999, p.66 y p. 112).

⁷ En Manuel Ennes Ferreira (1992), se puede encontrar una aplicación econométrica a través del método de los Mínimos Cuadros Ordinarios (OLS en inglés) a la relación entre tasa de crecimiento real del PIB no petrolífero y la variable GM/OGE. Para una valoración más general ver David Sogge (1992).

⁸ Según Manuel Ennes Ferreira (1999, p.316), cálculos del autor. Para un análisis más minucioso sobre la influencia de la situación militar en la economía entre 1975 y 1991 ver cap. IV, p.243-321.

⁹ Más allá de aquella explicación, otros factores igualmente razonables pero a los cuales, una vez más, la posición oficial los presenta como determinantes, son: los fallos en la reposición de piezas importantes; la carencia de equipos técnicos y de obreros especializados; equipamientos tecnológicos obsoletos y la ausencia de mantenimiento y asistencia técnica; insuficiente organización y gestión, además el ausentismo laboral (ver, entre otros, MPLA/PT, 1980; MPLA/PT, 1985; MIND, 1985 o MIND, 1987).

En segundo lugar, también afectó la ausencia total de articulación y coherencia entre las medidas de política económica y los objetivos de la PSI, necesarias para sostener la industria nacional, con especial énfasis en la política cambiaria que mantuvo la moneda nacional —la kwanza— supervalorada.¹⁰ La producción industrial pasó a ser duramente penalizada frente a la competencia de los productos importados. El funcionamiento de las empresas industriales ya no tuvo sentido, disminuyó la productividad, sometiénolas a lo que János Kornai denomina disminución suave del presupuesto.¹¹

En tercer lugar, influyó el propio sistema económico, de dirección central y planificado muy rígido y lento para responder a tiempo y adecuadamente a las demandas de los distintos sectores económicos. Paralelamente, la lógica generadora de situaciones típicas de búsqueda de rentas (Anne Krueger, 1974; János Kornai, 1992), al abrigo de la existencia de monopolios estatales, se impuso, relegando el objetivo de protección y estímulo de la industria manufacturera nacional.

La industria manufacturera en el marco de una economía de mercado (1992-1999)

Las elecciones legislativas y presidenciales de setiembre de 1992 culminaron el proceso de negociación iniciado con el Acuerdo de Paz de 1991 firmado en Bicesse (Portugal). Al no aceptar los resultados electorales, la UNITA abrió el camino al reinicio de la guerra civil. Ésta se dio con fuerza desde finales de 1992 a noviembre de 1994, cuando el nuevo Acuerdo de Paz —el Acuerdo de Lusaka (Zambia)— fue rubricado. En los años siguientes, y hasta finales de 1998, la guerra civil se mantuvo latente, episódica, pero violenta. La creación del Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional (GURN), en abril de 1997, compuesto mayoritariamente por el MPLA, pero incluyendo ministros de la UNITA y de otros partidos, no logró poner fin a la guerra. En diciembre de 1998, el Gobierno lanza una nueva ofensiva en gran escala sobre la UNITA.

La transición hacia una economía de mercado no ha sido fácil desde el punto de vista económico. El desmantelamiento del sistema económico anterior y una falta de sentido común en la conducción de la política económica, crearon graves distorsiones y desequilibrios económicos (IMF, 1997; 1999). La tasa de desempleo en Luanda se mantiene por encima del 60%. Desde el punto de vista macroeconómico no se consiguió controlar la tasa de inflación, que alcanzó niveles hiperinflacionarios: 1837% en 1993, 3783% en 1995 y 329% en 1999. Contribuyó a esto el elevado déficit presupuestario que, aunque más bajo que al inicio de la década de

El desmantelamiento del sistema económico anterior y una falta de sentido común en la conducción de la política económica, crearon graves desequilibrios económicos

¹⁰ Al tomar como guía de acción el principio según el cual “la técnica de desvalorización no hace, definitivamente, parte de las medidas de carácter financiero de una sociedad socialista” (cf.BNA, 1977), la moneda nacional —kwanza— se mantuvo inalterada frente al dólar hasta marzo de 1991.

¹¹ De acuerdo con MIND (1994, p.53), tomando la productividad en la industria manufacturera con base al año 1985=100, pasó a 80 en el año siguiente, 65 en 1987 y 1988, 55 en 1990 y 51 en 1991.

Cuadro 2
Indicadores macroeconómicos (1992-1999)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tasa de inflación anual	495	1837	971	3783	1650	147	134	329
Déficit presupuestario en % del PIB	31	23	20	27	11	17	14	15
Balanza de transacciones corrientes (millones de dólares)	-864	- 838	- 564	- 994	- 323	-872	- 1857	-1449
Balanza de transacciones corrientes en % del PIB	-10.8	- 14.4	- 13.9	- 19.6	- 4.9	-11.5	- 24.8	- 24.7
Tasa de crecimiento anual del PIB	- 6.9	- 24.7	2.5	10.7	11.3	7.7	5.5	4.4
Tasa de crecimiento anual de la industria	-22.3	- 5.8	10.1	- 11.4	2.6	9.3	4.9	7.1
Parte de la industria manufacturera en el PIB	4.0	5.7	4.9	4.0	3.4	4.4	5.8	

Fuentes : IMF (1997; 1999) y BNA (2000)

1990 (31% del PIB en 1992), aún se situó próximo al 15% del PIB en 1999. Las cuentas con el exterior se deterioraron. La balanza de transacciones corrientes se mantuvo deficitaria, con tendencia a agravarse. El endeudamiento del país aumentó, así como la acumulación de atrasos. La relación del déficit de la BTC frente al PIB se agravó alcanzando el 24,7% en 1999, más del doble del registrado en 1992. El petróleo representó más de la mitad del PIB, más del 90% de las rentas de exportación y cerca del 80% de las rentas presupuestarias. Merced a la importancia y crecimiento de la actividad en este sector, se observó una tasa de varia-

ción anual del PIB positiva, lo que no impidió, sin embargo, que el producto nacional de 1997, por ejemplo, aún estuviese 18% por debajo de su nivel de 1990 (IMF, 1999, p.5). La industria manufacturera, a su vez, fue incapaz de efectuar una fuerte recuperación.

Cuadro 3

Índice del valor de la producción industrial, por ramos industriales y total, a precios de 1987, (1975=100) e índice del ratio Gastos Militares (GM)/ Gastos Presupuestarios (GP), (1978=100)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Alimentación y Bebidas	17	14	23	18	56	64	79
Ligera	26	14	10	6	14	19	16
Pesada	39	8	62	34	100	208	122
Pesada (sin municiones)	39	8	9	20	65	9	17
Total	25	13	24	16	46	69	60
Total (sin municiones)	25	13	15	13	40	36	42
GM/GP	85	172	208	120	96	145	171

Fuente : cálculos del autor basado en MIND (1992; 1996; 1997; 1998; 1999), IMF (1997; 1999), GARE (1998), Ferreira (1999) e SIPRI (2000)

En la segunda mitad de la década de 1990, aunque su tasa de variación anual hubo registrado un crecimiento positivo y aumentado muy ligeramente su contribución al PIB (5,8% en 1998), se mantuvo más próximo a sus posibilidades. Varias razones lo explican.

La continuación de la guerra civil mantuvo el clima de incertidumbre y de inestabilidad, dificultando el normal funcionamiento de las actividades económicas y colocando el riesgo-país muy alto en la perspectiva del inversor extranjero. Las razones determinantes del fracaso de la recuperación industrial se encuentran en la política económica y en las características de los nuevos empresarios privados, propietarios de las empresas industriales privatizadas.

El Gobierno angoleño comenzó a privatizar las empresas ligadas a la pequeña actividad económica y las pequeñas y medianas empresas, dentro del programa de redimensionamiento del sector empresarial del Estado. En su inmensa mayoría, sus beneficiarios fueron personas pertenecientes, o con fuertes vínculos,

La actuación de la industria manufacturera en Angola es el espejo de la situación económica, política, militar y social

al poder político-partidario del MPLA y al aparato militar, que pasaron a ser propietarios de las empresas descapitalizadas y técnicamente obsoletas (Ferreira, 1995). Sin experiencia anterior, sin medios financieros propios, estos “nuevos empresarios”, llamados “empresarios emergentes”, quedaron sometidos a la ley de mercado.

Paralelamente, las políticas cambiaria y de crédito interno se atribuyeron como los principales obstaculizadores del estímulo de producción interna. Por una parte, manteniendo la moneda nacional supervalorada y, por otra, restringiendo duramente el acceso a créditos con el fin de controlar la inflación. Pocas empresas privadas consiguieron crédito y divisas, compitiendo en pie de desigualdad frente a las empresas públicas o a ciertos grupos económicos privilegiados que cuentan con la complicidad partidaria del MPLA para poder tener acceso a ellas (ver Munslow, 1999).

El efecto conjugado de todos estos factores y de las consecuencias que aún se sienten por las distorsiones económicas, originadas por quince años de economía centralizada, dio como resultado un ambiente poco propicio para que el país se desarrollara, la industria manufacturera angoleña se recuperase, modernizase y aumentase la producción y la productividad.

El aumento de la explotación petrolífera indujo al Gobierno a abandonar el desafío de enfrentar las dificultades de recuperación de la actividad económica interna no-petrolífera, desentendiéndose así de sus responsabilidades.¹² En este sentido, el mantenimiento de la guerra civil no hizo más que empeorar el ambiente en el que operaba la industria manufacturera. Sin ser la causa fundamental, fue, sin duda, un factor altamente condicionante, interpretación ésta que, finalmente, comienza a prosperar.¹³

La economía política de la guerra civil y del Gobierno

La actuación de la industria manufacturera en Angola, desde su independencia hasta la actualidad, es el espejo de la situación económica, política, militar y social que se ha vivido en ese país. En la forma en que fue concebida la política económica, así como en los instrumentos utilizados, se puede encontrar la causa determinante del bajo rendimiento de la industria manufacturera. Esto nos conduce a la economía política de la guerra civil y del Ejecutivo.

¹² En relación a este tema ver IMF (1997, p.5): “el rendimiento de la economía nacional, que no está basada en el petróleo, es desolador, no sólo por las condiciones de la guerra, sino también por las políticas macroeconómicas mal dirigidas hacia la promoción del crecimiento económico”.

¹³ A este propósito véase la carta dirigida a Mr. Stanley Fischer, Acting Managing Director, IMF y que acompañaba el *Memorandum of Economic Policies of the government of Angola*: “en marzo de 1999, el Gobierno angoleño dio su consentimiento, desde la Asamblea Nacional, para una estrategia a medio plazo dirigida a los problemas económicos y sociales acumulados a lo largo de dos décadas y agravados por la guerra civil”, firmado por Joaquim David, ministro de Economía, y Aginaldo Jaime, gobernador del Banco Nacional de Angola, cf. Gobierno de Angola, 3 de abril de 2000.

El aprovechamiento de la situación de inestabilidad, creada por la guerra civil, fue evidente desde un principio. Con la ausencia de un Estado entre 1975 y 1991, la clase dirigente angoleña se encaminó pronto hacia la expropiación privada de los activos públicos (Ferreira, 1995). La gestión de la renta petrolífera asumió, en este período, el comportamiento de una auténtica “acumulación primitiva”. Tras el reinicio de la guerra civil en 1992, el fenómeno se agravó. Las redes internacionales de este negocio son muy poco claras (Global Witness, 1999). Se generalizó la corrupción y empezó a ser evidente que la justificación del mantenimiento de la guerra está fuertemente ligada a la posibilidad de desarrollarse negocios turbios, involucrando a militares, políticos y empresarios, más directamente relacionados al MPLA. Del lado opuesto, la UNITA se financia de la explotación ilegal de diamantes,¹⁴ para lo que también cuenta con el apoyo de empresas y países (Global Witness, 1998).

De este modo, las interpretaciones sobre las causas de gran parte de las guerras civiles y de su mantenimiento han permitido el desarrollo de un nuevo planteamiento que atribuye a las motivaciones económicas un papel cada vez más importante (Collier y Hoeffler, 1998; Berdal y Malone, 2000; Collier, 2001). En el caso de Angola, este tipo de análisis ha merecido, igualmente, un creciente interés (Cilliers y Dietrich, 2000; Le Billon, 2001; Ferreira, 2001a).

La simple motivación económica como explicación de la guerra civil angoleña encuentra muchos adeptos. Sin negar su importancia debe subrayarse que su mantenimiento radica igualmente en cuestiones políticas. El acceso y el reparto de poder son cuestiones políticas que tienen, evidentemente, repercusiones en el reparto de beneficios económicos (Grossman, 1999). Sin embargo, el Gobierno ha excluido la posibilidad de extender los beneficios económicos a otros grupos de interés que no sean los directamente relacionados con el MPLA. Tanto la continua mención de nombres ligados a la clase dirigente que se apropió de las empresas estatales a través de métodos poco transparentes de privatización; como la aparente definición del centro de gravedad de toda esta trama de intereses económicos centrada en el presidente angoleño y en el llamado grupo del Futungo de Belas (Residencia Presidencial); y la creación de la Fundación Eduardo Dos Santos (FESA) como auténtico soporte para facilitar la actuación de aquel grupo en una gran diversidad de áreas (ver Messiant, 1999), complican la situación política del país.

La lógica de la perpetuación de la guerra civil encuentra, así, respaldo en cómo es gobernado el país. Los beneficios económicos que se obtienen de esta situación, tanto del lado gubernamental como de la UNITA, hacen más complicada la resolución política del conflicto.

El imperativo de la paz

La paz es un imperativo dentro de este contexto. Está en juego, desde hace mucho tiempo, la seguridad humana. Los derechos humanos son atropellados constantemente por ambas partes. Los derechos cívicos son limitados. Los peque-

¹⁴ De acuerdo con la Global Witness (1998), los beneficios provenientes de los diamantes permitieron a la UNITA recaudar anualmente 600 millones de dólares entre 1992 y 1994, 700 millones en 1996 y 1997, y 200 millones en 1998.

ños partidos, incluso los de representación parlamentaria, ven su acción boicoteada. Entra en funcionamiento un sistema de represión informal con la finalidad de controlar políticamente la situación,¹⁵ incluyendo una deliberada acción de corrupción sobre la oposición política.¹⁶

Pero algo nuevo y esperanzador está ocurriendo en Angola desde hace dos años aproximadamente. Las Iglesias angoleñas —católica y protestante— están subiendo el tono de sus críticas y ganándose el respeto de los ciudadanos. La Conferencia Episcopal de Angola y S. Tomé (CEAST) y el Comité Intereclesiástico para la Paz en Angola (COIEPA) han hecho repetidas llamadas a la paz y a la reconciliación nacional, y sus esfuerzos han sido recompensados, en octubre de 2001, con el otorgamiento a su presidente del Premio Sakharov de los Derechos Humanos por el Parlamento Europeo.

Por otra parte, la sociedad civil se afirma.¹⁷ Periodistas, intelectuales, ONG comienzan a crear una opinión pública interna contra lo absurdo de la guerra y a favor de la paz, y a captar la simpatía y el apoyo externos. Periódicos independientes como *Agora*, *Actual* y *Folha 8* desafían al Gobierno, a UNITA y a la guerra. La medición de fuerzas que se ha visto entre los periodistas y el Gobierno y el propio presidente Dos Santos fue el blanco de severas críticas dentro y fuera del país.¹⁸ A la intimidación para silenciar esas voces, se unen actos de boicot en el suministro de papel como está ocurriendo actualmente.¹⁹

Comenzar a organizar aquel descontento ha marcado una nueva fase de respuesta. En abril del 2001, ciudadanos provenientes de diferentes orígenes profesionales y políticos crearon en Luanda²⁰ el Amplio Movimiento de Ciudadanos (AMC), que podrá convertirse en una importante plataforma “por la paz, por el diálogo y la reconciliación nacional y por el ejercicio de los derechos de ciudadanía”.²¹ En el mismo sentido, el lanzamiento en Luanda, en septiembre, de la

¹⁵ Sobre este tema: Kirschke (2000).

¹⁶ Después de haber logrado crear una segunda UNITA -la UNITA Renovada- y de haber creado, igualmente, una división en la FNLA y en el PRS, ambos con bancas parlamentarias, el Gobierno y el MPLA extienden su actuación a todo y a todos. De acuerdo con la Global Witness (1999), “los poderes clave en la presidencia (note: Futungo de Belas) también han alcanzado un proceso de corrupción... Esto ha tomado muchas facetas, incluyendo el uso de fondos del Ministerio de Planificación para financiar partidos políticos en la oposición, el chantaje declarado de figuras de la oposición...”.

¹⁷ Sobre la importancia de la sociedad civil en África y el apoyo que ésta debe merecer de la comunidad internacional: Gyimah-Boadi (2001).

¹⁸ El caso más conocido, que no es el único pero sí el más mediático, involucró al periodista Rafael Marques.

¹⁹ Cf. *Diario Económico*, Lisboa, 2 de noviembre de 2001.

²⁰ Este Movimiento fue el resultado de una reunión celebrada el 30 de noviembre de 2000, donde fue lanzada la idea de su creación. Estuvieron presentes representantes del cuerpo diplomático. Proclamaron el AMC 81 personalidades de la vida política, asociativa, sindical, de las artes y de las letras y académicos.

²¹ De acuerdo con el Manifiesto del AMC (2001). El importante problema de la ciudadanía está puesta en los siguientes términos por Luis Nascimento, presidente

Campaña contra la Guerra en Angola, una iniciativa del Movimiento Pro-Pace de la Iglesia Católica y de la Fundación Open Society, cuyo representante en Angola es el periodista Rafael Marques, bajo el lema “la guerra es el problema, no debe ser la solución”, es otra contribución importante para intentar silenciar las armas y acabar con la guerra civil.

De todos modos, independientemente del fin del conflicto militar, nada justifica que se continúe negando la importancia del incentivo político y del papel positivo de los derechos políticos y civiles en la creación de las condiciones necesarias al desarrollo y crecimiento económico en Angola.²²

En este marco, el anuncio de no recandidatura del presidente angoleño a las próximas elecciones presidenciales puede ser entendido como una fanfarronada, para ganar algún tiempo, con la única intención de calmar las críticas internas y de la comunidad internacional, o como el reconocimiento de que algo se debe hacer para invertir aquella mala imagen. Dentro de esta posibilidad, el “sacrificio” de Dos Santos supondría una fuerte presión política sobre la respuesta que Savimbi tendría que dar. Es, sin embargo, muy pronto para evaluar la verdadera dimensión de este anuncio. La única esperanza que queda es que ese gesto pueda contribuir a la paz en Angola, lo que no es seguro.

Referencias Bibliográficas

- Amplio Movimiento de Ciudadanos (AMC), *Manifiesto*, Luanda, 4 de abril de 2001.
- Berdal, M. y Malone, D. (eds.), *Greed and Grievances: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner, 2000.
- Banco Nacional de Angola (BNA), *Estabelecimento da Taxa de Câmbio do Kwanza Face ao Dólar Norte-Americano*, Luanda, 8 de marzo de 1977.
- BNA, *Angola indicators, 2000*: <http://www.ebonet.net/bna>
- Brauer, Jurgen y Dunne, Paul (eds.), *The economics of military expenditures, arms production and trade in developing countries*, Palgrave, Londres, 2001.
- Cilliers, J. y Dietrich, C. (eds.), *Angola's war economy: the role of oil and diamonds*, ISS, Pretoria, 2000.
- Collier, Paul, “Rebellion as a quasi-criminal activity”, *The Journal of Conflict Resolution*, diciembre de 2001, Vol. 44, Nº6, pp. 839-853.
- Collier, Paul and Hoeffler, Anke, “On economic causes of civil war”, *Oxford Economic Papers*, 1998, Nº50, pp. 563-573.
- Ferreira, M. Ennes, “Despesas militares e ambiente condicionador na política económica angolana (1975-1992)”, *Estudos de Economia*, ISEG/UTL, Lisboa, julio-septiembre de 1992, Vol. XII, Nº4, pp. 419-438.
- Ferreira, M. Ennes, “Angola, la reconversion économique de la nomenclatura pétrolière”, *Politique Africaine*, París, marzo de 1995, Nº57, pp.11-26.

del Frente para la Democracia (FpD) y uno de los animadores del AMC: “En Angola la ciudadanía está muy ligada a ser militante del MPLA”, entrevista al *Diario de Noticias*, Lisboa, 31 de agosto de 2001.

²² A este respecto ver Sen (1999).

- Ferreira, M. Ennes, *A indústria em tempo de guerra (Angola, 1975-91)*, Ed. Cosmos, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 1999.
- Ferreira, M. Ennes, "Angola : civil war and the manufacturing industry, 1975-1999", *Brauer*, Jurgen and Dunne, Paul (eds.), 2001.
- Ferreira, M. Ennes, *The economics of conflict resolution in a two-sided grievance and quasi-greed model of civil war : The case of Angola*, presentada en la 5th Annual Niddlesex Conference on Economics and Security, Middlesex University Business School, Londres, 15-16 de junio de 2001a.
- Ferreira, M. Ennes y Barros, C., "From war to economic recovery : peace as a public good in Angola", *Defence and Peace Economics*, 1998, Vol.9, pp. 283-297.
- GARE (Gabinete de Apoio al Redimensionamiento Empresarial), *Privatizações em Angola: Apresentação*, Ed. Gare, Luanda, 1998.
- Gyimah-Boadi, E., " Sociedade Civil e Desenvolvimento Democrático em África", *Globalização, Desenvolvimento e Equidade*, FCG, Lisboa, 2001, pp.111-140.
- Global Witness, *A Rough Trade : The role of companies and governments in the angolan conflict*, Global Witness, London, 1998.
- Global Witness, *A Crude Awakening : The Role of Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and Plunder of State Assets*, Global Witness, Londres, 1999.
- Gobierno de Angola, *Angola : Memorandum of Economic and Financial Policies of the Government of Angola*, Luanda, 3 de abril de 2000.
- Grossman, H.I., "Kleptocracy and Revolution", *Oxford Economic Papers*, 1999, Nº51, pp. 267-283.
- Human Rights Watch (HRW), *Angola – Between War and Peace : Arms Trade and Human Rights Abuses since the Lusaka Protocol*, Human Rights Watch Arms Project, Nueva York, 1996, Vol. 8, Nº1 (A).
- Human Rights Watch (HRW), *World Report 2001*, Nueva York.
- IMF, *Angola – Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report, Washington, Nº97/112, 1997.
- IMF, *Angola – Staff report for the 1998 Article IV Consultation*, Washington, 1999.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), *Perfil estatístico de Angola, 1987-1990*, Proyecto ANG/89/009-PNUD/INE, Luanda, agosto de 1991.
- INE, *Perfil Estatístico Económico e Social, Angola (1991-1994)*, UCP, s/d, Luanda.
- Kirsckke, Linda, "Informal repression, zero-sum politics and late third wave transitions", *The Journal of Modern African Studies*, 2000, Vol.38, Nº3, pp. 383-405.
- Kornai, János, *The socialist economy : the political economy of communism*, Oxford University Press, Oxford, 1992.
- Krueger, Anne, "The political economy of rent-seeking society", *American Economic Review*, 1974, Nº64, pp.291-303.
- Le Billon, P., "Angola's political economy of war : the role of oil and diamonds, 1975-2000", *African Affairs*, Oxford, 2001, Vol.100, Nº398.

- Messiant, C., "La Fondation Eduardo dos Santos (FESA) : à propos de l'investissement de la société civile par le pouvoir angolais", *Politique Africaine*, 73, París, 1999, pp.82-102.
- MIND, *Relatório de Execução do Plano Técnico-Económico em 1984 do Sector da Indústria*, Luanda, 1985.
- MIND, *Balanço do Cumprimento do Plano Técnico-Material de 1986*, Gabinete do Plano, Luanda, 1987.
- MIND, *Evolução da produção do Sector da Indústria no Período 1970-1990*, ed. GEP, Luanda, 1992.
- MIND, *Plano Director de Reindustrialização de Angola – Relatório*, (versión preliminar), Luanda, 1994.
- MIND, *Balanço da Produção*, GEPE, Luanda, 1996; 1997; 1998; 1999.
- MPLA/PT, *Orientações Fundamentais para o Desenvolvimento Económico e Social (período 1980/85)*, Ed. Secretariado do CC do MPLA/PT, Luanda, 1980.
- MPLA/PT, *Tese : Desenvolvimento da Produção Material*, Luanda, 1985.
- Munslow, Barry, "Angola: the politics of unsustainable development", *Third World Quarterly*, junio de 1999, Vol.20, N°3, pp. 551-568.
- Sen, Amartya, "Democracy as a universal value", *Journal of Democracy*, 1999, Vol.10, N°3, pp. 3-17.
- Secretaría de Estado del Planeamiento (SEP), *Contas nacionais de Angola, 1985-1990*, Ed. INE, Luanda, noviembre de 1993.
- Sogge, David, *Sustainable peace : Angola's recovery*, Harare: Southern African Research and Documentation Centre, Zimbabwe, 1992.
- SIPRI, *The SIPRI Military Expenditures Database*, <http://freja.sipri.se>, 2000.
- UNDP, *Human Development Report 2001*, Nueva York, 2001.
- Banco Mundial, *Angola: an introductory economic review*, Washington, IBRD, 1991.

JOSÉ L. GÓMEZ DEL PRADO

La Conferencia de Durban: ¿hito o rito en la lucha contra el racismo?

Desde la última Conferencia Mundial contra el Racismo, celebrada en Ginebra en 1983, se habían realizado grandes progresos: desmantelamiento del régimen de apartheid en Suráfrica; elaboración y aprobación de la Convención sobre trabajadores migratorios; Declaración sobre los derechos de las minorías; la creación de un Foro Permanente para las poblaciones indígenas; la redacción del Proyecto de Declaración sobre pueblos indígenas; o el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Se esperaba que la Conferencia Mundial contra el Racismo de Durban, del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001, coronaría los esfuerzos internacionales para luchar contra el racismo en el siglo XXI. Sin embargo, Durban se convirtió en un polémico escenario en el que problemas actuales se vieron mezclados con manifestaciones históricas y viejos conflictos del pasado cuyas causas, como el tráfico de esclavos, continúan teniendo efectos discriminatorios actualmente.

Mary Robinson, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se propuso alcanzar principalmente dos objetivos con la Conferencia Mundial contra el Racismo que tuvo lugar en Durban (Suráfrica). En primer lugar, que salieran a la luz todos los problemas de discriminación, los heredados del pasado pero también los resultantes de las nuevas formas contemporáneas de racismo; y que se escuchara a las víctimas. Asimismo, una vez analizados los problemas que se plantean a nuestras sociedades en el umbral del siglo XXI, que se aprobase un programa de acción con medidas prácticas en el ámbito nacional, regional e internacional tendentes a combatir el racismo.

Durante el primer período de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia, en mayo de 2000, ya se planteó la cuestión de la trata de esclavos y de la

José L. Gómez del Prado ha sido coordinador principal de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas contra el Racismo

indemnización. La Conferencia brindaba a los descendientes de esclavos en países como EEUU y Brasil una oportunidad única para exponer, en el ámbito internacional, la marginación en la que viven actualmente. Asimismo, todos los países africanos subyugados por el peso de la deuda externa contemplaron la posibilidad de encontrar la fórmula que borrara de un golpe las consecuencias del colonialismo y anulase dicha deuda. A partir de ese momento, el tema de la indemnización no abandonaría ya los trabajos de la Conferencia hasta el último día.

Cuestiones polémicas de la Conferencia

No ocurrió lo mismo con el problema palestino. La preparación de la Conferencia había comenzado en un momento en el que todavía algunos creían en el proceso de paz entre palestinos e israelíes. El fracaso de Camp David, en julio de 2000; los acontecimientos que siguieron en los territorios ocupados por Israel así como en los que estaban bajo autonomía palestina en Oriente Medio; la elección de Ariel Sharon como primer ministro de Israel, el 6 de febrero de 2001, y su política agresiva; y la reacción del pueblo palestino con la segunda Intifada, anularían cualquier ilusión al respecto. A partir de ese momento, el problema de los territorios ocupados, la situación de los palestinos y el comportamiento de Israel entrarían de lleno en el proceso de la Conferencia. En realidad, el tema palestino fue el principal causante de que se tuviera que prolongar un día más el encuentro a fin de encontrar un acuerdo y poder aprobar un texto sobre Oriente Medio. Los palestinos y las delegaciones árabes calificaron insistentemente al Estado israelí de aplicar una política racista, tarea facilitada por el Gobierno de Sharon. Esto provocó el abandono de las delegaciones de EEUU e Israel de la Conferencia de Durban.

A pesar de que EEUU e Israel apostaron desde un principio por el fracaso de la misma, la responsabilidad de las dificultades que se plantearon no se puede imputar únicamente a esos dos países.¹ El abandono de EEUU se debió, como lo señalaron sus representantes, al lenguaje sobre Israel que contenían los proyectos de declaración y del programa de acción. Sin embargo, no hay que descartar que si bien ese fue un motivo importante otro fue, sin duda, el tema de la esclavitud y de la indemnización. EEUU cuenta con una población de descendientes de esclavos negros de unos 35 millones.

Representantes de la comunidad negra estadounidense jugaron un papel trascendental en la elaboración de los conceptos de base de la Conferencia Mundial, especialmente en la reunión satélite de Bellagio. La organización *Beyond Racism* movilizó a las tres comunidades negras de Brasil, EEUU y Suráfrica durante todo el proceso de preparación de la misma. Destaca también la labor que realizó la experta negra estadounidense del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Gay MacDougall. Desde un principio, y

¹ Para Hermann Tertsch fueron en gran parte las organizaciones no gubernamentales occidentales quienes secuestraron y estrangularon la Conferencia de Durban: "aliadas con dictaduras y satrapías diversas, han decidido hacer una reunión destinada a buscar soluciones concretas, un aquelarre para mayor gloria de sus propias ambiciones, intenciones, intereses y obsesiones", *El País*, 5 de septiembre de 2001.

mucho antes de que se plantease la cuestión palestina, EEUU se había opuesto encarnizadamente al concepto de indemnización y lo había hecho saber, primero, a través de sus mensajeros internacionales, especialmente el Reino Unido, y luego, directamente. La indemnización no sólo abarcaba a las comunidades de origen africano sino que también, sin haberlo mencionado directamente, al problema palestino.

Se reprochó a las Conferencias de 1978 y 1983 haber fracasado políticamente por no haber trabajado lo suficiente en los ámbitos regionales. Según algunos, discusiones a ese nivel hubieran podido evitar que los problemas políticos de ciertas regiones se debatieran directamente en el ámbito de ambos encuentros sin haber sido anteriormente discutidos y resueltos en el plano regional. No se puede criticar a la Conferencia de Durban el no haber planeado y organizado Conferencias Regionales Preparatorias en las que se debatieran todos esos problemas políticos. Pero, justamente por ser tan políticos, debían plantearse en el ámbito universal. Y eso es precisamente lo que ocurrió con la Conferencia de 2001.

Estas dos cuestiones tan politizadas eclipsarían casi por completo los demás temas de la Conferencia Mundial para la satisfacción de muchos países como EEUU, que evadía así el problema de discriminación que sufren su población negra y los inmigrantes chicanos en todos los ámbitos sociales pero, en especial, en el de la administración de justicia, cuyo poder judicial no es sino una parodia de independencia de un *establishment* que funciona en beneficio de los ricos y se ensaña con los marginados, especialmente de color. Pero también beneficiaron a India, cuya estructura social, a pesar de lo que afirma la ley, reposa sobre un sistema de castas en el que millones de "intocables" continúan viviendo, en los albores del siglo XXI, bajo reglas religiosas establecidas cientos de años atrás. Asimismo, la Conferencia no se centró demasiado sobre el problema de los flujos migratorios y de los solicitantes de asilo en la Unión Europea. Paradójicamente, las políticas exteriores de derechos humanos de los países que hoy constituyen la Unión Europea, veintidós años después de la caída del muro de Berlín a la que tanto contribuyeron precisamente con sus políticas de derechos humanos, en la actualidad, no concuerdan con sus respectivas políticas interiores en el marco de los países signatarios de Schengen,² y se encarnizan en construir una muralla que los defiende de los inmigrantes.

Un contexto difícil

A la Secretaria General de la Conferencia, Mary Robinson, se le ha reprochado no haberse implicado lo suficiente en las dos cuestiones que envenenaron los trabajos, y de no haberlos resuelto antes de llegar a Durban, a pesar de todas las

Desde un principio, EEUU se había opuesto al concepto de indemnización, que no sólo abarcaba a las comunidades de origen africano sino también al problema palestino

² Acuerdo cuyo origen se remonta a julio de 1984, por el que Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda, tras diversas reuniones, acordaron la creación de un espacio común cuyos objetivos fundamentales son la supresión de fronteras entre estos países, la seguridad, la inmigración y la libre circulación de personas. En la actualidad forman parte del territorio de Schengen los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal y Suecia.

reuniones que se celebraron en Ginebra. El proceso que llevó hasta la Conferencia y ella misma pusieron en marcha una dinámica que no existía anteriormente. A diferencia de otras conferencias de Naciones Unidas, como la de Beijing —sobre las mujeres— o Viena —sobre los derechos humanos— que contaban con grupos de presión de la sociedad civil con una gran capacidad de movilización en el ámbito internacional, la de Durban traía bajo los reflectores las situaciones de los grupos más marginados y desheredados del planeta con poca representación para plan-tear sus reivindicaciones. Dichas situaciones, o bien vienen de un pasado remoto como el problema de las castas —de los “intocables”—, de los descendientes de esclavos, de los pueblos autóctonos, de las minorías o de los romaníes; o bien son contemporáneas como las causadas por el tráfico de personas, emigrantes o víctimas de la trata de mujeres y niños; o son producidas por conflictos actuales como la de los refugiados, solicitantes de asilo o personas a las que se les ha extirpado su nacionalidad.

Todo ello con el telón de fondo de la globalización de la economía mundial, en plena recesión, lo que agrava aún más la precaria situación de los marginados. Entre los desheredados, no sólo económicamente sino también políticamente, se encontraba el pueblo palestino que durante el último año de la preparación de la Conferencia Mundial de Durban había sido objeto de un bloqueo económico, de incursiones del ejército israelí en sus territorios autónomos y de ejecuciones extrajudiciales, además de continuar estando ocupados por Israel y de tener cada vez más asentamientos judíos, sin entretener, por otra parte, una solución al problema de los refugiados. La segunda Intifada y los actos terroristas contra la población civil israelí, por muy injustificados que sean, expresan el rencor y la frustración de un pueblo acorralado y llevado a la desesperación por un Estado que, con el apoyo de su protector, viola sistemáticamente el derecho internacional. No es extraño que la situación palestina simbolizase en la Conferencia, como un modelo en pequeño, todas las injusticias actuales.

Durban no ha constituido un hito en la lucha contra el racismo como esperaban los más optimistas. Tampoco ha sido un fracaso como hubieran querido algunos. Como toda conferencia organizada por Naciones Unidas, Durban ha brindado la ocasión para manifestaciones de liturgia internacional en las que participan los delegados gubernamentales. También ha ofrecido foros paralelos a las organizaciones no gubernamentales. Pero al mismo tiempo, la Conferencia y los trabajos preparatorios han constituido un proceso de concienciación sobre una serie de problemas que no se trataban anteriormente con la seriedad que merecían.

¿Qué lecciones podemos extraer de la Conferencia Mundial?

En primer lugar, el proceso en sí ha sacado el tema del racismo y de la discriminación racial del letargo en que se encontraba en la ONU. Al mismo tiempo, ha producido una sinergia capaz de movilizar grandes sectores de la población en muchas partes del mundo. En Brasil, que se había comprometido a organizar la Conferencia Regional para las Américas dentro del contexto de la Conferencia Mundial, la movilización fue tal que el Gobierno brasileño tuvo que anular la orga-

nización de dicha conferencia. Durante el primer período de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia, celebrado en mayo de 2000 en Ginebra, el Gobierno tuvo que dar marcha atrás y retractarse de sus compromisos por miedo a que, si se organizaba dicho encuentro regional en Brasil, el movimiento social resultase incontrolable a causa de la movilización contra la discriminación racial que sufren grandes sectores de la población.

La Conferencia de Durban ha producido un choque y una ruptura a más de treinta años de torpor de los Decenios contra el Racismo de Naciones Unidas. A pesar de todas las dificultades políticas y los escollos que se plantearon durante los nueve días de reuniones, Durban pudo trascender los temas de Oriente Medio y de la esclavitud contrariamente a las otras dos Conferencias Mundiales de 1978 y 1983. En esta ocasión, se aprobó un programa de acción y un mecanismo de seguimiento que, si bien no son obligatorios para los Estados miembros, constituyen unas directrices morales a seguir.

Durban ha constituido una lección histórica para todos aquellos que mecánicamente tienden a equiparar racismo con persecución contra los judíos, y crimen de lesa humanidad con holocausto. El pueblo judío ha sufrido y ha sido víctima de persecuciones, pero desgraciadamente no ha sido el único en la historia. Dicha Conferencia ha reconocido que el comercio de esclavos ha constituido un crimen tan horrible como lo fueron los campos de concentración nazi.

Por último, en Durban, al igual que con el Protocolo sobre Medio Ambiente de Kyoto o con la constitución de una Corte Penal Internacional, el Gobierno de Bush ha reaccionado con la misma prepotencia. Con la indecencia del Ejecutivo de un Estado que considera que, por ser el que lidera a los demás países del mundo, las normas internacionales están hechas para que los otros las respeten pero que EEUU está por encima de ellas. EEUU e Israel, que tanto apoyaron al régimen racista de *apartheid* de Suráfrica en oposición a la mayoría de los Estados de la comunidad internacional, deberían reflexionar sobre el simbolismo histórico de la Conferencia Mundial contra el Racismo celebrada precisamente en Suráfrica.

Y, sin embargo, los horrendos actos terroristas cometidos el 11 de septiembre de 2001 en EEUU han cambiado completamente el ambiente internacional. Aparte de aprehender y castigar a los culpables, la principal preocupación de muchos Gobiernos occidentales con poblaciones musulmanas consiste en evitar que los actos terroristas causados por fundamentalistas islámicos acaben convirtiéndose en un cheque en blanco para acciones racistas. Y que la "guerra" liderada por el presidente Bush contra el terrorismo no se transforme en un conflicto de civilizaciones que enfrente al mundo cristiano contra el islámico.

El destino de la Conferencia de Durban, de su declaración final y de su programa de acción, está sellado por el conflicto israelí-palestino y por los actos terroristas cometidos en EEUU, apenas tres días después de la clausura de la Conferencia Mundial.

HERNANDO PERDOMO

Los nocivos efectos del Plan Colombia

Los antecedentes históricos, políticos, económicos y sociales, y en particular los hechos acontecidos en las últimas dos décadas, han propiciado un constante análisis y diversidad de diagnósticos que convergen en señalar la crisis del Estado colombiano. Para algunos, sobrepasa su capacidad de recuperación porque no actuó a tiempo y dio un manejo equivocado y militarista a las distintas situaciones. La exclusión del pueblo colombiano por el bipartidismo en el ejercicio de la democracia, durante los últimos 50 años, no es ajena al secretismo del actual Gobierno. Líderes y movimientos políticos de oposición fueron y son objeto de un sistemático exterminio, inspirado en la política de “seguridad nacional”.

Hernando Perdomo es abogado colombiano e investigador social

La presentación del Plan Colombia por el Gobierno de Andrés Pastrana, como una invitación a los Estados democráticos para apoyar y consolidar la democracia colombiana, ha sido objeto de aguda controversia en instancias nacionales e internacionales. Los medios de comunicación más importantes e influyentes en la opinión pública se ocupan del tema de forma cotidiana, habiéndose creado tanto en EEUU, como en la Unión Europea y en Latinoamérica, un interesante debate sobre las implicaciones del mismo.

Numerosas organizaciones no gubernamentales de Colombia, EEUU y Europa afirman que existen varias versiones del Plan Colombia que responden a diversos escenarios: opinión pública nacional e internacional, Congreso de EEUU y Parlamento Europeo. En el contexto nacional colombiano, el Plan no fue presentado por medios oficiales. Su versión fue divulgada por el diario *El Espectador*, el 2 de enero de 2000, habiéndose presentado para su aprobación al Congreso estadounidense en septiembre de 1999.

El diseño del Plan Colombia no fue consultado ni concertado con ninguna autoridad —alcaldes o gobernadores— o institución pública de Colombia —Parlamento, Asambleas departamentales o Concejos municipales—. Tampoco fue incluido como tema en el programa de la mesa de negociación y diálogo entre el

Gobierno y las FARC, quedando excluidos los ciudadanos colombianos, razón para que se considere anticonstitucional y algunos sectores exijan un debate público sobre el asunto.

En EEUU, el Plan Colombia fue sustentado sobre la base de dos elementos: la lucha contra el narcotráfico y la lucha contra la insurgencia (terrorismo).¹ El Gobierno de Clinton anunció, en enero de 2000, un paquete de ayuda al Plan Colombia por más de 1.600 millones de dólares para colaborar al Gobierno colombiano en su lucha contra el narcotráfico y en la promoción de la paz, la prosperidad y la democracia. El Departamento de Estado afirmó en ese momento que la iniciativa tenía cinco elementos: 1) ayudar a entrenar y equipar a las fuerzas de seguridad para que una parte más grande del país fuera puesta bajo el control de la democracia y el imperio de la ley; 2) apoyar el esfuerzo del presidente Pastrana para negociar arreglos pacíficos con los grupos armados ilegales; 3) aumentar drásticamente el desarrollo alternativo fortaleciendo los Gobiernos locales y reasentar a los desplazados internos;² 4) implementar el apoyo a los esfuerzos para interceptar las drogas; 5) ayudar a fortalecer los mecanismos de protección de los derechos humanos y promover la reforma judicial.

En julio de 2000 se presentó en Madrid el mencionado Plan ante representantes de 24 países y de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dejando a un lado el componente militar, el Gobierno colombiano esperaba que estos países, en calidad de donantes, aportaran 1.000 millones de dólares, que se complementarían con otros 1.500 millones en créditos de los organismos internacionales. De los países invitados, sólo España donó 100 millones de dólares.

Componente financiero

El coste total del Plan Colombia, previsto para ejecutarse en cinco años, es de aproximadamente 7.500 millones de dólares, de los cuales Colombia aportará 4.000 y los 3.500 restantes la comunidad internacional. El Parlamento estadounidense aprobó inicialmente 1.320 millones para el conjunto de la región andina, de estos le corresponden a Colombia 930 millones y, a raíz de los hechos del 11 de septiembre, se aprobarán 750 millones más para Colombia.

El componente militar ha estado cifrado en: 574,5 millones de dólares para el entrenamiento de tres batallones antinarcóticos dentro del programa denominado Empuje en el Sur de Colombia, ya que "para EEUU la extensión más grande del mundo en cultivos de uso ilícito, procesamiento y producción de droga está en el sur de Colombia, dominado por la insurgencia",³ los cuales ya están operando y

¹ Servicio Noticioso de Washington, "Departamento de Estado publica informe sobre organizaciones terroristas extranjeras", 12 de octubre de 1999; *El Tiempo*, "EEUU bloquea cuentas de FARC, ELN y AUC", 3 de noviembre de 2001; *El País*, "La internacional del terror", 4 de noviembre de 2001.

² Actualmente el número de desplazados internos es de 2.000.000 de personas. Véase *Un país que huye, desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Consultoría para el desplazamiento forzado y los Derechos Humanos (CODHES), Unicef - Área para Colombia y Venezuela, Santa Fe de Bogotá, mayo de 1999.

sus acciones han estado dirigidas contra la guerrilla; 328 millones de dólares para adquirir y mantener 61 helicópteros —el Gobierno estadounidense aumentará su número en 15 más—; 184 millones en programas encubiertos y/o confidenciales del Pentágono; 25 millones de dólares para civiles desplazados —el Ejecutivo estadounidense calcula 100.000 desplazados—; 115 millones para la policía colombiana; 129,4 millones para una interdicción más agresiva desde las bases de EEUU en Ecuador y Aruba; 81 millones de dólares para desarrollo alternativo; 122 millones para la promoción de los derechos humanos, la administración de justicia y el estado de derecho;⁴ y, finalmente, se establece una reserva para el presidente estadounidense que podrá obviar el tope establecido en 500 militares y 300 contratistas de ese país —empresas y ex militares expertos en operaciones de inteligencia, así como en operaciones militares encubiertas—. Este número ya ha sido sobrepasado siendo miles los ex militares de otros países contratados por las empresas.

Diagnóstico del Plan Colombia

El análisis de EEUU sobre la situación colombiana considera sólo dos motivos del conflicto: el narcotráfico y el enfrentamiento que las organizaciones insurgentes mantienen con el Estado. Tal diagnóstico resulta limitado pues no considera otras causas de carácter socioeconómico y político como la desigual distribución de la riqueza, la deuda externa, la corrupción, la ausencia de planes de desarrollo que permitan la recuperación económica, la falta de garantías para el ejercicio de la democracia, la permanente violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, la recomposición del tejido social, la potenciación del proceso de negociación y el fortalecimiento institucional; es decir, la solución en sus causas para el desarrollo nacional. Lo que se propone en la práctica es la intervención sistemática, contraria a los planteamientos de integridad y autonomía formulados en el Plan.

Este análisis reduccionista, dirigido al mantenimiento del *statu quo*, encubre la intervención estadounidense a lo largo de la historia en Latinoamérica, que consiste en la imposición de sus necesidades geoestratégicas y de las políticas económicas que ha concertado y aspira concertar con las élites locales en beneficio propio y de las empresas transnacionales. Pasadas varias décadas es evidente el fracaso de los planes económicos impulsados por las instituciones de fomento internacional —Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL)—. El área andina en general, y Colombia en particular, afrontan una crisis sin precedentes que imposibilita a medio plazo superar los niveles de pobreza.⁵

*El análisis de
EEUU sobre
la situación
colombiana
no considera
causas como
la desigual
distribución
de la riqueza,
la deuda
externa, la
falta de
garantías para
el ejercicio de
la democracia,
etc.*

³ *El Espectador*, 2 de julio de 2000.

⁴ “La Comisión de Conciliación aumentó 29 millones, destinados esencialmente a la creación de unidades de derechos humanos de la policía y la Fiscalía (25 millones) y una unidad especial contra el lavado de activos, previéndose cerca de 265 millones para otros países de la región”, *El Espectador*, 2 de junio de 2000.

⁵ En los últimos 25 años, la pobreza pasó en Colombia de 60 a 52,4%, pero en cifras absolutas el número de pobres aumentó de 13 a 18,4 millones. La situación más

El Plan Colombia fue concebido en el marco de la política antidrogas y de seguridad regional del Gobierno estadounidense, y no de las necesidades de la población colombiana o del área andina

Las políticas y convenios bilaterales o multilaterales suscritos para luchar contra el narcotráfico, y su aplicación en los últimos 25 años, han fracasado. En este tiempo, a la par de la aplicación de una política de “cero tolerancia”, el negocio de las drogas ha experimentado su mayor crecimiento y auge. Las políticas para combatirlo han contribuido a hacer más rentable el jugoso circuito ilegal. Hoy en día, un kilo de cocaína se consigue en un puerto de salida en Colombia a 2.000 dólares. Vendido al menudeo en las calles de Francfort, el valor de ese mismo kilo asciende a 150.000 dólares. Esto demuestra que el narcotráfico está disfrutando de uno de sus mejores momentos y se apresta, gracias al Plan Colombia, “a seguir gozando de otro período económicamente interesante”, como afirma el investigador colombiano Ricardo Vargas. Según Vargas, “en ninguna parte del mundo, ni en ningún momento en la historia de la aplicación de la política de ‘cero tolerancia’, se ha logrado disminuir los volúmenes globales de oferta de materia prima para producir las drogas de origen natural”. En el mejor de los casos, la aplicación “exitosa” de la erradicación en un país siempre ha generado un efecto de desplazamiento planetario —por ejemplo, de Turquía a México en relación con la amapola en 1973—. En el caso de la Amazonía, se dispone de 650 millones de hectáreas para desplazar los cultivos de coca.⁶

La Embajada estadounidense en Colombia ratifica la afirmación de Ricardo Vargas cuando señala: “Debido al éxito de la reducción de la oferta en Perú y Bolivia, la producción mundial de cocaína disminuyó casi un 20% entre 1995 y 1999. Esa disminución continuó en 2000 en Perú y Bolivia, pero, debido al aumento del cultivo de coca en Colombia, la producción general en todo el mundo se mantuvo estadísticamente estable en 2000.”⁷

Queda claro que el Plan Colombia fue concebido en el marco de la política antidrogas y de seguridad regional del Gobierno estadounidense, y no de las necesidades y urgencias de la población colombiana o del área andina. Es evidente que se requiere de otro modelo de planeación, basado en la participación democrática, que consulte los procesos de diálogo y negociación, se oriente a superar la dramática situación de pobreza e iniquidad del pueblo colombiano y promueva fórmulas alternativas posibles y verificables para promover, con criterios de corresponsabilidad internacional, programas sostenibles de sustitución de cultivos de uso ilícito en el marco de planes y programas de redistribución de la tierra.

dramática se ha concentrado en las zonas rurales donde la pobreza por ingresos afecta al 72% de la población. Pobres urbanos son el 10,8% y 7,6% rurales. Fuente: 1972-1996: Cálculos Óscar Fresneda con base en Altimir (1979), Piñera (1979), DNP-UDS-DIOGS 1994 e información SISD no publicada, PNUD (1991) DANE, Censo de población, DANE y DNP-UDS-DIOGS, proyecciones de población, CEPAL, Anuario estadístico, 2993, Banco Mundial 1993- 1995: proyecciones de empleo, salarios y crecimiento de la economía.

⁶ Ricardo Vargas, “Plan Colombia: ¿Construcción de paz o sobredosis de guerra?”, intervención en “Mesa Alternativa”, Madrid, junio de 2000.

⁷ Embajada de EEUU en Colombia, “Política iniciativa regional andina Colombia”, en: usembassy.state.gov/colombia/wwwhri00.html

Efectos del Plan Colombia

Entre los primeros efectos sociales y ambientales del Plan Colombia se encuentran:

- La persecución a los pequeños cultivadores —poblaciones campesinas, indígenas y negras— sin contemplar acciones contra los grandes narcotraficantes colombianos pertenecientes a la clase política y económica, los paramilitares, los banqueros nacionales e internacionales implicados en el blanqueo de activos y los narcotraficantes estadounidenses y europeos.
- Más de cien mil hectáreas han sido desfoliadas, y por ende, se ha destruido la fauna y la flora, en algunos casos única en el mundo. Por lo agresivo de los productos utilizados no se conoce el tiempo ni la inversión requerida para su recuperación. La aplicación de microherbicidas es la realización encubierta de la guerra bacteriológica.
- El paulatino traslado de los cultivos de uso ilícito y de la producción de materia prima ha incrementado la deforestación y la contaminación de las fuentes de agua.
- Los ataques contra la población civil, a través de la fumigación aérea indiscriminada y la utilización de agentes biológicos, atenta contra la vida y la salud de campesinos e indígenas, afecta a los cultivos de “pan coger”—productos agrícolas cultivados por las familias campesinas en la parcela o huerta aledaña a su vivienda para su propia subsistencia—, produce el desplazamiento forzoso, viola los derechos humanos y pone en riesgo la existencia de las estructuras sociales de colonos y comunidades indígenas y negras.
- El desempleo se ha incrementado en las zonas de cultivos de uso ilícito por el desplazamiento de la economía informal profundizando la polarización social en contra del Estado y fortaleciendo a la insurgencia.
- Con autorización de Holanda y Ecuador, el ejército estadounidense ha iniciado actividades desde las bases de Manta y Aruba.
- Está aumentando el ingreso definitivo de las fuerzas armadas colombianas —la policía forma parte de ellas— en la estructura de seguridad redefinida por Washington en nombre del combate a las drogas. En los próximos tres años se incorporarán al ejército 3.000 hombres más y 10.000 a la policía.
- EEUU está proporcionando ayuda al ejército colombiano en entrenamiento, informes de inteligencia —vigilancia aérea y por satélite—, apoyo logístico y la entrega de material de guerra. Estas ayudas se suspendieron, en la década de 1980, porque Washington consideró que el ejército colombiano violaba los derechos humanos y los servicios de inteligencia y altos mandos militares tenían fuertes vínculos con los grupos paramilitares. Tal situación no ha cambiado y sigue siendo fuente de impunidad.
- Los asesores militares estadounidenses no están obligados a cumplir con el artículo 3 de los Convenios de Ginebra y del Protocolo adicional II

sobre Protección de Civiles en los Conflictos Armados internos, al no haber sido ratificados por su país.

- El Gobierno colombiano expidió, en octubre de 2001, normas restrictivas que afectan a los derechos civiles, aduciendo como justificación la lucha contra el terrorismo: allanamientos (registros) sin orden judicial, tratamiento penitenciario a insurgentes desde los 16 años, pabellones especiales en las cárceles, reglamento más severo y restricción de las rebajas de pena.

Los diálogos de paz entre el Gobierno y las FARC se encuentran, actualmente, en su más bajo nivel de interlocución. El control por el ejército de las vías de acceso a la zona de distensión ha provocado el rechazo de la guerrilla y su exigencia para que éste se suspenda. El Gobierno colombiano ha dilatado los diálogos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el segundo grupo guerrillero más importante. “El Gobierno de EEUU, que sigue la línea del jefe de la Casa Blanca, determina la estrategia de conducción de la guerra en Colombia a través del Plan Colombia”.⁸

Actualmente, las decisiones sobre las operaciones militares y de fumigación, y sobre quiénes han de conducirlas, se toman en el Pentágono o en la Casa Blanca, donde se definen los lugares y áreas de actuación, las fuerzas que intervendrán y las prioridades de cada una de ellas. Su influencia se extiende a la rama judicial, el sistema penitenciario, las aduanas y el comercio, resultando Colombia un país soberano, pero intervenido.

Intereses específicos o solución del conflicto

¿Existe consenso en los organismos internacionales y los países amigos de la paz respecto al interés por el conjunto de la sociedad colombiana? ¿Es realmente la paz y el desarrollo de Colombia lo que interesa a estos Estados? ¿O sus intereses se limitan a la flora y la fauna, las reservas madereras, petroleras y de gas, los yacimientos mineros, los grandes proyectos energéticos, el canal interoceánico, el control de la Amazonía y de las fuentes de agua dulce —Colombia es el quinto país con mayores reservas de agua en el mundo—, su ubicación geográfica, etc.?

Con la internacionalización del conflicto, organizaciones de distinta índole, nacionales e internacionales, han tendido puentes de diálogo en todos los sentidos en función de la resolución política del conflicto, señalando la inconveniencia del Plan Colombia que no garantiza la soberanía nacional, desprotege al Estado, amenaza a la población civil y la posibilidad de construir un orden y estabilidad, y niega la participación de los colombianos para fortalecer un proyecto de modernidad con democracia.

Importantes sectores de la sociedad colombiana coinciden en la necesidad de elaborar planes y programas a largo plazo, abandonando el carácter breve de los

⁸ Revista colombiana *Semana*, “Los 40 más poderosos”, 13 de octubre de 2001.

programas procedentes del exterior. Asimismo, concuerdan en la necesaria ayuda de los Estados más desarrollados para hacer posible un desarrollo equitativo, y que estos sean el puente y punto nodal con las empresas transnacionales e instituciones de fomento internacional para crear nuevas y mejores condiciones en función del desarrollo. En 40 años de conflicto, el costo social es correlativo a las equivocaciones de la elite gobernante y de los sustentadores nacionales e internacionales del irracional sistema imperante.

En esta dirección, la colaboración de la comunidad internacional es fundamental. La preocupación y alarma por la degradación de las condiciones de la sociedad colombiana se refleja en los informes de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, Mary Robinson, en los de Unicef, ACNUR, OIT, del Representante de Secretario General de Naciones Unidas para el Desplazamiento, Francis M. Deng, en las resoluciones del Parlamento Europeo, en las manifestaciones del Parlamento canadiense y otros organismos intergubernamentales y gubernamentales.

Los Gobiernos de los países limítrofes con Colombia han sido cautos en relación con la ejecución del Plan, absteniéndose de hacer una declaración en su favor en la reunión de mandatarios suramericanos realizada en Río de Janeiro, el 31 de agosto de 2001. También han mantenido su cautela al rechazar la propuesta estadounidense, del 28 de mayo de 2000, ante la Organización de Estados Americanos (OEA) para crear una fuerza militar multilateral en Latinoamérica que interviniera cuando la democracia peligrara en cualquiera de los países del continente.

Con mayor entidad y capacidad para determinarse, los Estados de la Unión Europea se distanciaron del Plan Colombia, no hicieron aportes económicos en los términos propuestos y optaron por contribuir a las ONG locales e internacionales para apoyar acciones puntuales. A su vez, participaron activamente en la Conferencia Internacional sobre Paz, Derechos Humanos y DIH en San José de Costa Rica, el 16, 17 y 18 de octubre de 2000, convocada por organizaciones no gubernamentales y sociales colombianas, a la que asistieron delegaciones de todos los países europeos y americanos, delegados del Gobierno colombiano y miembros de la insurgencia. La UE reiteró el apoyo a la iniciativa y acción política ciudadana, e hizo énfasis en la destinación de recursos de la Unión y de cada país en función de la paz y el desarrollo y no para favorecer el escalamiento del conflicto.

Estas y otras acciones de la comunidad internacional, y el llamado y gestión de la acción ciudadana, han contribuido a crear las condiciones para que se den los diálogos y las negociaciones que ahora se erigen como iniciativas políticas encaminadas a impedir que el proceso se frustre, y se inicie y privilegie un diálogo con las regiones, las organizaciones sociales populares, las organizaciones de derechos humanos y las iniciativas ciudadanas que persiguen la paz con transformaciones sustanciales y justicia social.

El valor de las iniciativas ciudadanas expresadas en los llamamientos a la paz han puesto de manifiesto la impopularidad del Plan Colombia, sus múltiples propósitos en contravía de las sociedades andinas, la agresión a las comunidades, la violación de los derechos humanos, su esencia desestabilizadora y la obstrucción a los avances logrados para obtener una salida política.

*Sectores de
la sociedad
colombiana
coinciden en
la necesidad
de elaborar
planes y
programas a
largo plazo,
abandonando
el carácter
breve de los
programas
del exterior*

¿Expectativas?

EEUU está empeñado en replicar los objetivos del Plan Colombia en los países del área andina dentro del marco del Consenso de Washington y el Mercado de las Américas, aplicando las tesis del neoliberalismo y sus devastadores efectos en la población. Para el efecto, ha consensuado con las elites nativas distintos modelos de intervención, siendo los paradigmas piloto los casos de Chile, Argentina y Colombia, y para Centroamérica el Plan Puebla-Panamá, claramente diferenciados dadas las particularidades de sus historias políticas y sociales.

La política y particularismo que encierra la estrategia globalizante propone un nuevo orden fundado en la dependencia socioeconómica, la inequitativa distribución de la riqueza, la concentración de la misma, la opulencia, la intimidación policial, el terror de la violencia, la democracia formal o vacía y la consolidación del *statu quo*. El Plan Colombia se ha convertido en el Plan Andino, y ha puesto en evidencia los anhelos de identidad de los tradicionalmente excluidos.

ELIA CAMBÓN CRESPO

El dilema de Chipre¹

Aunque en conflicto desde hace aproximadamente medio siglo, actualmente, la tensión entre los griego-chipriotas y los turco-chipriotas existente en Chipre gira en torno a la candidatura de adhesión de la isla a la Comunidad Europea. Dicha hostilidad preocupa a la Unión Europea, ya que amenaza la seguridad europea en la zona. Un problema de complicada solución agravado por las difíciles relaciones entre la Unión Europea y Turquía. Los intereses geoestratégicos y la delimitación del mar Egeo están en el trasfondo de la cuestión chipriota que se ha convertido en un asunto de Estado tanto para Grecia como para Turquía.

En griego, Kipros; en turco, Kibris. Chipre² es una pequeña isla en la parte oriental del mar Mediterráneo frente a las costas turcas de Anatolia, situada estratégicamente por el tránsito marítimo tras la apertura del Canal de Suez. Tiene una población total de 771.000 habitantes, asentados en un territorio de 9.521 km², de los cuales el 78% es de origen griego, el 18% de procedencia turca y el 4% restante son armenios, maronitas y chipriotas latinos.³ En el sur, moran los griegos, unos 600.000, y en el norte, desde que la isla fue invadida por Turquía el 20 de abril de 1974, habitan en torno a 200.000 turcos.

Desde la invasión turca, la división de Chipre es política y militar. En el sur, se halla la legítima República de Chipre, la única que posee el reconocimiento internacional. Goza de una vida institucional estable y de relativo alto nivel de vida, con agricultura tecnológicamente cuidada y prósperas actividades portuarias y comerciales, amén de un turismo floreciente. En contraposición, la ilegal República norteña carece de turismo y de esos factores socioeconómicos halagüeños que

¹ Este artículo fue presentado en las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, "La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza", Santander, septiembre de 2001.

² Chipre es una República con un sistema democrático presidencialista, aunque sólo ejerce sus prerrogativas en la parte griega. En el año 2002 se celebrarán elecciones presidenciales.

³ *El Estado del mundo. Anuario económico geopolítico mundial*, ediciones Akal, Madrid, 2001, p. 509.

Elia Cambón Crespo es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Europea-CEES

hacen de la región un lugar lleno de incertidumbre. Políticamente, el país es muy inestable. Las continuas fricciones políticas y militares entre Atenas y Ankara han puesto a la isla en repetidas ocasiones al borde de la guerra. Hay zonas diferenciadas para griegos y para turcos. Incluso la capital, Nicosia, tiene un muro con alambradas que separa dos sectores de la ciudad —el occidental griego y el oriental turco—.

Hace menos de 50 años la situación era diferente. Durante casi cinco siglos, chipriotas griegos y turcos vivieron en la isla armónicamente. No obstante, el viejo sueño de los nacionalistas griegos planeaba por las cabezas de sus políticos y gobernantes. Se trataba de la idea *megali* —la gran idea—, concebida por un nacionalista griego del siglo XIX, que pretendía la creación de una gran Grecia mediante la unión de todas las tierras de tradición griega. Esto significaba un efectivo expansionismo territorial: el Estado moderno griego y varias regiones vecinas de tradición helénica, como son el sur de Albania, parte de la actual ex República yugoslava de Macedonia, la Tracia búlgara, la costa adriática del Egeo y Chipre, que debían confluir en unidad y armonía. Actualmente, Grecia, al ser miembro de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea, es menos libre para procurar conseguir ese ideal. Los partidos políticos mayoritarios han abandonado ese sueño, siendo los más nacionalistas del país los que abanderan la idea *megali*.

Turquía, por su parte, siempre anheló la adhesión de Chipre y el golpe de Estado fallido de los coroneles fue sólo una excusa para mantener la ocupación militar de más de un tercio de la isla. La *taxim* —partición de la isla en turco— siempre estuvo en los planes de Ankara y, en especial, durante el siglo XX. Hoy, casi 30 años después de la ocupación, 30.000 soldados turcos siguen estacionados en el norte, convirtiendo esa zona en “una de las más militarizadas del mundo”, según un informe del Secretario General de la ONU. Miles de refugiados siguen viviendo lejos de sus casas. Incluso los turco-chipriotas son víctimas de la separación impuesta. Más de 110.000 colonos turcos han sido ubicados en las regiones ocupadas en un intento de cambiar el carácter demográfico de la isla.

Origen del conflicto

En 1878, Chipre, que venía siendo parte del Imperio Otomano desde 1571, fue cedida y posteriormente anexionada por Gran Bretaña (1914), decisión esta última que se vio ratificada en virtud del Tratado de Lausana (1924) a pesar de las protestas griegas. La isla se convertía oficialmente en colonia británica. Aunque con algún intento de llevar a cabo unas directrices más liberales, la política de la metrópoli fue endureciéndose progresivamente provocando el rechazo de la población y reavivando la idea de la *enosís* —unión de Chipre a Grecia—.

Tras la II Guerra Mundial, Chipre suponía para Gran Bretaña un valioso enclave geoestratégico. Durante los primeros años de la contención, entre 1945 y 1952, se afianzaron en la isla los movimientos nacionalistas propios del malestar que emana de una situación colonial. Entró en conflicto con Gran Bretaña en los años 1955 a 1958, momento en que nacía la EOKA —movimiento griego que lucha en guerrillas contra los proyectos de autonomía de turcos y británicos—. El estallido de una guerra civil, llevada a cabo por EOKA con el apoyo de la iglesia ortodoxa,

no condujo a la *enosis* sino a la independencia de Chipre en virtud de los Acuerdos anglo-greco-turco de Zurich y Londres (1959). Estos acuerdos tuvieron muy en cuenta los intereses estratégicos británicos en el Mediterráneo oriental, y también la existencia de una minoría turca en la isla. Aun consiguiendo la independencia en 1960, Gran Bretaña conservó bases militares en Chipre. El arzobispo ortodoxo Makarios, de origen griego, fue elegido presidente y Kucuk, que era de origen turco, fue designado vicepresidente. La Constitución de 1960, que posteriormente sería derogada en 1974 tras la ocupación militar, rechazaba toda idea de dividir la isla. De 1960 es también el Tratado de Garantía donde quedaba estipulado que “la República de Chipre se compromete a no participar, en todo o en parte, en ninguna unión política o económica con ningún país”.

La política *pro-enosis* de Grecia y de los chipriotas griegos, a partir de la década de 1950, despertó el recelo de Turquía, comprometida a defender a la comunidad turco-chipriota. Los enfrentamientos entre las comunidades greco-chipriotas y turco-chipriotas se intensificaron a partir de 1963 cuando los greco-chipriotas, insatisfechos con el reparto de poder, propusieron modificar la Constitución y declararon la *enosis* como objetivo prioritario. Grecia movilizó sus tropas y Turquía amenazó con invadir la isla. La coexistencia entre los dos pueblos desapareció, consumándose una serie de persecuciones y éxodos que terminaron con la división del territorio en diversos enclaves. En 1964 la Constitución fue alterada unilateralmente por los greco-chipriotas en un intento de instaurar un verdadero Estado y acabar con el sistema de Zurich. Turquía estuvo a punto de intervenir pero la ONU envió una Fuerza de Mantenimiento de la Paz a la isla, en abril de ese mismo año, sofocando todo intento de revuelta.

Los respectivos golpes militares en Grecia y Turquía precipitaron una segunda escala en el conflicto. En 1968, el arzobispo Makarios fue de nuevo reelegido presidente y diseñó una política alejada de la *enosis* y partidaria de la independencia absoluta de la isla.⁴ De este modo, Makarios inició relaciones con los países no-alineados y contactos diplomáticos con la antigua URSS.

En 1974, la guardia nacional chipriota, con el apoyo de la junta militar griega, protagonizó un golpe de Estado contra el presidente Makarios el cual fue depuesto, en julio de ese mismo año, por los extremistas griegos de Nikos Sampson para asegurar la permanencia de Chipre en la órbita militar de la OTAN. Para la familia helena el golpe se efectuó, en gran medida, para cortar de raíz los continuos planes de Turquía de anexionarse la isla.

Ante esta ofensiva griega, el 20 de julio, Ankara, bajo el Gobierno de Bülent Ecevit, envió a la isla una fuerza expedicionaria para proteger a la comunidad turca del norte y defender la estructura constitucional. Ocupó el 37% de la isla. Los combates envolvieron a las tropas británicas todavía allí instaladas y desbordaron

Chipre se transformó en la miniatura del más largo y amplio conflicto entre Grecia y Turquía

⁴ El golpe de Estado de los coroneles en Atenas, el 21 de abril de 1967, hizo más compleja la cuestión de Chipre al crear un conflicto político entre Atenas y Nicosia. Frente a la dictadura militar que se instala en Grecia, monseñor Makarios aparece como el símbolo de un helenismo progresista, convirtiéndose en la persona a derribar para los nuevos dirigentes de Atenas (...): Ch. Zorgbibe, *Historia de las Relaciones Internacionales*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, tomo 2, p. 469.

a los efectivos de la ONU garantes de la paz. El Consejo de Seguridad de la ONU decretó el alto al fuego el 20 de julio de 1974, iniciándose negociaciones entre Grecia, Turquía y Gran Bretaña. La isla quedaba dividida en dos comunidades: la turca en el norte de la isla y la greco-chipriota en el sur. La "línea Atila" establece la frontera entre ambas. Fue de este modo como Chipre se transformaba en la miniatura del más largo y amplio conflicto entre Grecia y Turquía.⁵

Tras la firma de la paz

La comunidad internacional condenó enfáticamente la invasión militar y rechazó las explicaciones de Turquía. La resolución 353, de 20 de julio de 1974, del Consejo de Seguridad de la ONU, "igualmente preocupada por reinstaurar la estructura constitucional de la República de Chipre", llamaba a "todos los países a respetar la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Chipre", y pedía "el fin inmediato de toda intervención militar ajena en la República".

Turquía no sólo ignoró a la comunidad internacional, sino que además lanzó una segunda ofensiva en agosto de 1974 y consiguió ocupar militarmente más de un tercio del país. El Ejército turco empleó deliberadamente métodos de terror e indiscriminada crueldad contra greco-chipriotas. El objetivo era una "limpieza étnica" de la parte norte de la isla. El informe de la Comisión Europea de derechos humanos, del 10 de julio de 1976, concluyó que había "indicios muy poderosos de asesinatos cometidos a una sustancial escala". Miles de greco-chipriotas perdieron la vida, unos 1.600 siguen aún desaparecidos, 200.000 abandonaron sus casas, 65.000 turco-chipriotas buscaron refugio en la República del norte y más de 100.000 greco-chipriotas fueron al sur.

Después de la invasión, el Gobierno turco declaró que la parte ocupada sería un "Estado turco federado". La reacción internacional fue de nuevo contundentemente negativa. El Consejo de Seguridad de la ONU, en su resolución 367 del 13 de febrero de 1975, "rechaza la decisión unilateral de declarar una parte de la República de Chipre como un Estado turco federado". Aun hoy, Turquía es el único país del mundo que reconoce esa "entidad": la República Turca del Norte de Chipre.⁶ Son unos escasos 3.300 km² de territorio fieles a la gran nación turca. "Estamos orgullosos de proclamarnos turcos", reza la frase de Kemal Ataturk en la parte norte de Nicosia o Lefkosa, que es el nombre en turco y el oficial de la capital de la "entidad".

Desde 1976 se han llevado a cabo conversaciones sin obtener ningún resultado que concluyese en reunificación. La ONU permaneció en la isla hasta 1978, pretendiendo hallar un marco de convivencia para establecer una República federal con un Gobierno central unitario. Pero los intereses de ambas comunidades son diametralmente opuestos y plantean una difícil confluencia. Conseguir que Turquía y que Grecia se abstuviesen de opinar sobre el tema sería, quizás, la única vía

⁵ Ian Davidson, "La inminente crisis de Europa con Turquía", *El País*, 9 de diciembre de 1997.

⁶ La República Turca del norte de Chipre fue proclamada en 1983. En 1985 se otorgó su propia Constitución y desde entonces Rauf Denktaş es el presidente de la entidad.

posible de diálogo. Pero los intereses geoestratégicos en primer lugar y la necesidad de delimitar el mar Egeo hace que la cuestión chipriota sea una cuestión de Estado tanto para el Gobierno de Atenas como para el de Ankara.

La internacionalización del problema

La cuestión chipriota está permanentemente inscrita en la agenda de la ONU. Tanto Turquía,⁷ como la comunidad tuco-chipriota, se han mostrado favorables a las conversaciones intercomunitarias bajo los auspicios del Secretario General. Pero, en enero de 1997, el líder turco-chipriota, Rauf Denkas, advirtió de la amenaza que suponía la compra a Rusia del nuevo armamento por parte de la comunidad greco-chipriota, lo que iba a condicionar, cuando no a impedir, las conversaciones. Para los turcos, la cuestión de Chipre no es primordialmente un conflicto internacional entre Turquía y Grecia, sino un problema de convivencia entre dos comunidades étnicas que debe ser resuelto directamente entre ellas. El compromiso de Ankara se limita oficialmente a la protección de la comunidad turca, como “Estado garante”.⁸ A pesar de que Chipre afecta a la defensa de Turquía, este aspecto ha merecido, hasta el momento, menos importancia, aunque ello está cambiando debido a la militarización que se está produciendo en la isla. Chipre está muy cerca de la costa turca y muy lejos de Grecia. Las recientes compras de armamento, que teóricamente puede atacar aviones de Turquía, viene a desestabilizar, aún más, el contencioso abierto entre los dos países y ha supuesto una auténtica “declaración de guerra”. En respuesta, el Gobierno turco también ha enviado aviones F-16 a la base de Lefkonito situada en el norte de la isla. Grecia siempre ha propugnado la internacionalización del problema involucrando a países no-alineados, a las superpotencias y a los organismos europeos. Y ciertamente ha obtenido éxito, entre otros, en el Congreso de EEUU donde opera un potente *lobby* griego.⁹

En 1990, las conversaciones por separado de las dos comunidades con el Secretario General de la ONU no llegaron a ningún acuerdo de reunificación, dadas las pretensiones de Denktas por establecer el derecho de autodeterminación para

⁷ Los principios fundamentales de la postura turco-chipriota son contundentes. En primer lugar, el nuevo Estado de Chipre ha de ser una federación “bi-comunitaria y bizonal” coordinada para ciertas materias. En segundo lugar, el acuerdo debe ser negociado entre las dos comunidades y acordado por ellas y no en un medio internacional. En tercer lugar, el nuevo estatuto de Chipre debe quedar garantizado por un sistema en el que participe Turquía, y en cuarto y último lugar, las tropas turcas sólo se retirarán de la isla cuando el Gobierno federal se haya establecido. Ali L. Karaomanoglu, “Las disputas greco-turcas sobre el mar Egeo y Chipre”, *Meridiano CERI*, febrero de 1997, N° 13, pp. 22-26.

⁸ Recordemos el Tratado de Garantía de 1960 firmado entre Grecia, Turquía y Gran Bretaña. Y así lo apuntaba el primer ministro turco, Bulent Ecevit, en 1974, afirmando su buena fe como Gobierno de un “Estado garante”: “No hemos sido nosotros los que hemos llevado a cabo un hecho consumado en Chipre, sino los militares griegos. La política de la junta griega debía conducir el fin de una República independiente y a la anexión de Chipre por Grecia. Hemos hecho lo que un Estado garante debe hacer en tales circunstancias”. Ch. Zorgbibe, *op.cit.*

⁹ Ali L. Karaomanoglu, *op. cit.*

*Hoy, “la
cuestión
chipriota”
gravita sobre
las relaciones
de Turquía
con la Unión
Europea*

ambas comunidades, denegado por la resolución 649 de marzo de 1990 del Consejo de Seguridad de la ONU. Dicha reunión se reafirmaba, una vez más, por una República federal con dos comunidades y excluía cualquier forma de secesión.

En abril de 1992 el Consejo de Seguridad de la ONU ratificó la independencia e integridad territorial de la isla. La persistencia de la ocupación militar del norte de Chipre por parte del Ejército turco constituye un elemento permanente del contencioso entre Grecia y Turquía. En ese año, y con la mediación de la ONU, se iniciaron conversaciones entre las dos comunidades con el objeto de conseguir una solución al conflicto, el cual todavía continúa provocando episodios armados ocasionales. Estas conversaciones no dieron ningún resultado satisfactorio, por el contrario, las posturas parecían estar más alejadas que nunca. En 1994 se firmó un acuerdo de defensa mutua entre Grecia y la República de Chipre, según el cual Chipre debía quedar incorporada en la esfera de intereses defensivos griegos. Este pacto ha contribuido decisivamente a la militarización de la zona. Desde que la Unión Europea anunció su voluntad de integrar a Chipre, Turquía ha endurecido su postura en relación con el conflicto.

Una entrada difícil a Europa

El objetivo de la reunificación de la isla es la única solución admisible para la comunidad internacional. El Consejo de Seguridad de la ONU, en su resolución 934 de 1994, reiteraba que “el mantenimiento del *statu quo* es inaceptable” y se “reafirma su posición de que Chipre debe volver a ser un Estado con una sola soberanía, una personalidad internacional y una sola ciudadanía”. Recomendaba, además, que este Estado comprenda “dos comunidades políticamente iguales” en una zona bi-comunal y una federación bi-zonal, y que esta estructura “excluya la unión parcial o total con cualquier otro país o cualquier forma de partición o secesión”.

La tensión entre ambas comunidades registró un incidente importante, en agosto de 1996, al producirse enfrentamientos en la línea verde fronteriza que divide Nicosia. Ante el intento de unos manifestantes greco-chipriotas de traspasar la frontera, el ejército turco-chipriota respondió abriendo fuego, ocasionando un muerto y algún herido.

Hoy, “la cuestión chipriota” gravita sobre las relaciones de Turquía con la Unión Europea. El 4 de julio de 1990, Chipre presentó su candidatura de adhesión a la Comunidad Europea, y en diciembre de 1997 la Unión Europea tomó la decisión de aceptar la propuesta de Chipre. La marcha hacia Europa puede impulsar e incentivar tanto a Grecia como a Turquía a resolver el problema antes de la inminente ampliación de la Unión Europea. No obstante, Turquía está poniendo a prueba la paciencia de los países europeos y temporalmente está endureciendo su posición respecto a Chipre esperando que la Unión congele la aproximación de la isla hacia Europa. Ahora el norte de la isla se niega, sin embargo, a ser Europa. Los turcos chipriotas prefieren seguir fuera de la Unión Europea hasta la entrada de Turquía, en contra de lo que opina el sur de la isla.¹⁰ La hostilidad greco-turca

¹⁰ *El País*, 22 de julio de 2001.

podría llegar a afectar la seguridad en Europa, lo que sin lugar a dudas justifica que la Unión Europea trate de buscar modos de contribuir a su solución.

La calidad de miembro de Grecia ha hecho que en la actitud de las instituciones europeas predomine el prejuicio contra Turquía. En la Declaración del Consejo de Ministros de Dublín, en 1990, se estableció una correlación directa e inequívoca entre el problema de Chipre y las relaciones entre la Comunidad Europea y Turquía. Otro ejemplo es la evidente parcialidad del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea durante la crisis del islote de Kardak, en febrero de 1996. Los intereses turcos en el mar Egeo, y en concreto en Chipre, son tan considerables, y la posición estratégica tan importante, que ningún Gobierno de Ankara retrocederá fácilmente en las políticas adoptadas porque el consenso nacional que les respalda es más fuerte que la tendencia a la integración en Europa o a la colaboración con Occidente.¹¹ Esta colaboración es ya consolidada puesto que Turquía participa de pleno derecho como fiel aliado de EEUU en la única organización militar que existe en Europa.

¹¹ Ali L. Karaosmanoglu, *op.cit.*

La Educación para el Desarrollo en la universidad	145
--	------------

Las políticas Europeas sobre Educación para el Desarrollo	153
--	------------

Educación

ALEJANDRA BONI ARISTIZÁBAL,
PILAR BASELGA BAYO Y
GABRIEL FERRERO LOMA-OSORIO

La Educación para el Desarrollo en la universidad

Frente al modelo liberal-conservador¹ de ayuda al desarrollo, funcional a la economía de mercado y fundamentado en los intereses exteriores de los Estados, numerosos sectores reivindican otra manera de entender la cooperación al desarrollo, basada en la vigencia de los derechos humanos como ideal emancipatorio y solidario.² Bajo este prisma, los objetivos de las políticas de cooperación al desarrollo deben promover un marco adecuado, tanto en el plano nacional como internacional, en el que los seres humanos puedan expresarse libremente y encontrar respuesta a sus intereses. Es preciso trabajar en la creación de nuevas instituciones y en la reforma de las existentes, en la búsqueda de una nueva gobernabilidad más democrática y participativa.

Este objetivo reafirma la importancia del trabajo en las sociedades del Norte para conseguir una ciudadanía activa y crítica ante la situación existente, sobre todo en el plano educativo donde el internacionalismo, la ciudadanía global, la ética y

Alejandra Boni Aristizábal, Pilar Baselga Bayo, Gabriel Ferrero Loma-Osorio son profesores de Cooperación al Desarrollo en el Departamento de Proyectos de Ingeniería de la Universidad Politécnica de Valencia.
aboni@dpi.upv.es,
pbaselga@dpi.upv.es,
gferrero@dpi.upv.es

¹ José Antonio Sanahuja habla de las características de este modelo de cooperación al desarrollo, liberal en lo económico y conservador en el plano político e institucional, cuya idea de desarrollo descansa en la integración de las economías nacionales en un mercado mundial regido por las leyes del mercado. Ver: José Antonio Sanahuja, *Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional*, 2000. (Próxima publicación, cortesía del autor).

² Javier de Lucas contrapone esta visión de los derechos humanos con aquella en la que éstos han perdido su dimensión crítica y se tornan en un soporte de la estrategia de dominación del orden global impuesto por el rebautizado “pensamiento cero”, que ha secuestrado la tradición de los derechos humanos reduciéndola a la

la práctica de una verdadera cooperación, basada en el esfuerzo conjunto, deben ser elementos centrales de los currículos educativos. La educación significa algo más que adquirir las habilidades y conocimientos para competir en el mercado global.³

Sin embargo, siguiendo a Petrella,⁴ la enseñanza se está desacreditando progresivamente y está siendo sometida a los vaivenes del mercado de trabajo. El autor identifica cinco trampas a las que se enfrenta la esfera educativa. La primera se refiere a la creciente instrumentalización de la educación al servicio de los “recursos humanos” que deben ser rentables. La función de la educación, por tanto, es mantener utilizables y provechosos los recursos humanos del país. La segunda trampa la constituye el paso de la educación de lo no mercantil a lo mercantil: “desde el momento en el que se le ha asignado como tarea fundamental preparar los recursos humanos al servicio de la empresa, no es extraño que la lógica mercantil y financiera del capital quiera imponer la definición de sus finalidades y de sus prioridades”.⁵ La tercera es la tremenda competitividad: la cultura de la guerra aceptada por las universidades, poderes públicos, estudiantes, etc. En cuarto lugar está la subordinación de la educación a la tecnología: sea cual sea el campo de aplicación se tiende a considerar como inevitable e irresistible todo cambio económico y social ligado a las nuevas tecnologías. Por último, la quinta trampa consiste en la utilización del sistema educativo como medio de legitimación de las nuevas formas de división social: en todo el mundo se está instaurando una nueva diferenciación entre los cualificados (aquellos que tienen acceso al conocimiento que cuenta, el que es funcional a la empresa) y los no cualificados. Estos problemas son particularmente evidentes en el sistema educativo universitario que ha renunciado a su papel transformador en la sociedad, tal y como se recoge en el Preámbulo de la Ley de Reforma Universitaria.⁶

Resulta indispensable romper el círculo vicioso que supone la educación universitaria actualmente imperante. Ésta promueve valores que directamente señalan el talante y la orientación de las personas en las cuales residirá el poder de decisión que marca, a través de pequeñas y grandes decisiones, el proceso de

dimensión que le resulta útil. Ver: Javier de Lucas, *Los derechos de la solidaridad en la sociedad de la globalización*, 2001. (Próxima publicación, cortesía del autor).

³ D. Orr, “Educating for the Environment: Higher Education’s Challenge for the Next Century”, *Change*, mayo-junio de 1995, p. 43.

⁴ Petrella, “Cinco trampas tendidas a la educación”, *Le Monde Diplomatique*, edición española, octubre de 2000.

⁵ *Ibidem*, p. 26.

⁶ La Ley Orgánica 11/1983 de Reforma Universitaria, de 25 de agosto de 1983, se refiere a centros universitarios en los que arraiguen el pensamiento libre y crítico y la investigación: “sólo de esta manera la institución universitaria podrá ser un instrumento eficaz de transformación social, al servicio de la libertad, la igualdad y el progreso social, para hacer posible una realización más plena de la dignidad humana”. Curiosamente, en el anteproyecto de la Ley de Universidades, que en la actualidad se encuentra a la espera del trámite parlamentario, no aparece ninguna referencia al papel transformador de la universidad en la sociedad.

perpetuación y agravamiento de la situación actual y que dificulta la promoción del desarrollo humano.⁷

La propuesta pedagógica de la Educación para el Desarrollo

La propuesta pedagógica de la Educación para el Desarrollo (ED) recoge esta idea y propone formar no sólo en conocimientos sino también en habilidades, valores y actitudes. La ED es un “proceso educativo constante que favorece la comprensión sobre las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre el Norte y el Sur, que promueve valores y actitudes relacionados con la solidaridad, la justicia social y busca vías de acción para alcanzar un desarrollo humano y sostenible”.⁸

La ED se nutre de diferentes fuentes como la pedagogía de Paulo Freire, las corrientes constructivistas del conocimiento y el modelo de investigación-acción. Como se destaca en la obra de Paulo Freire, “la educación debe ser un proceso transformador que lleve a los participantes por un recorrido que se inicia en la auto-concienciación y se dirige a la comprensión de los diversos elementos y estructuras que influyen decisivamente en sus vidas. Así, desarrollarán estrategias, habilidades y técnicas necesarias para participar de forma responsable en el desarrollo de su comunidad e influir en la realidad”.⁹

La configuración del concepto y la práctica de la ED también está relacionada con el contexto y los condicionantes históricos del desarrollo, la cooperación internacional y las relaciones Norte-Sur, y con la evolución de los distintos actores que la han incorporado como una de sus actividades y formas de actuación.¹⁰ Los contenidos que se trabajan en la ED están relacionados con la problemática Norte-Sur, la democracia, el desarrollo, la justicia social, el medio ambiente, los derechos humanos, etc., todo ello dirigido a que la persona entienda los vínculos existentes entre su realidad local y el desarrollo global.

Respecto a los valores y actitudes, el objetivo de la ED es potenciar y desarrollar la autonomía de las personas, entendida como la capacidad de dirigir sus propias vidas en sentido integral a través del desarrollo de valores como la solidaridad, la justicia social, la igualdad, la tolerancia, la diversidad, la libertad, y de actitudes como la participación, la cooperación, el sentido crítico, la comprensión, etc. En lo referido a las habilidades, es decir, las estrategias para aprender a aprender,

*La propuesta
pedagógica de
la Educación
para el
Desarrollo
propone
formar en
conocimientos,
pero
también en
habilidades,
valores y
actitudes*

⁷ P. Baselga, G. Ferrero, J. Ibañez, A. Boni, I. Royo, “El concepto de desarrollo humano sustentable como base para una estrategia formativa en las enseñanzas técnicas universitarias”, texto presentado en el congreso *Análisis de 10 años de desarrollo humano*, organizado por Hegoa, Bilbao, 1999.

⁸ P. Baselga, G. Ferrero, A. Boni, M.L. Ortega, M. Mesa, A. Nebreda, *La Educación para el Desarrollo y las Administraciones Públicas Españolas. Informe Ejecutivo*, 2000, p. 8. (De próxima publicación, cortesía de los autores).

⁹ M. Argibay, G. Celorio, J. Celorio, “Educación para el Desarrollo. El espacio olvidado de la cooperación”, *Cuadernos de Trabajo*, Hegoa, Bilbao, 1997, N° 19, pág. 25.

¹⁰ Manuela Mesa, “La educación para el desarrollo: entre la caridad y la ciudadanía global”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera de 2000, N° 70.

en la ED se apuntan, entre otras, formular hipótesis, analizar, comunicar, buscar, reunir y clasificar información, etc.¹¹

La experiencia formativa de ED en la Universidad Politécnica de Valencia

Los antecedentes de la experiencia de las dos asignaturas de libre elección — *Introducción a la Cooperación para el Desarrollo*, y *Proyectos de Cooperación para el Desarrollo y Proyectos Sociales*— implantadas en los planes de estudio de diferentes escuelas de la Universidad Politécnica de Valencia, parten del trabajo desarrollado en el ámbito de la formación, la sensibilización y la Educación para el Desarrollo promovido por la Asociación Valenciana de Ingeniería Sin Fronteras (ISFV).¹² Dicha asociación estaba trabajando en el ámbito no formal en la Universidad, realizando talleres de formación sobre la problemática del desarrollo dirigidos al colectivo universitario. En 1995 se plantea la posibilidad de que estos talleres sean reconocidos con una carga lectiva para sus participantes. Fruto de esta colaboración, en el curso académico 1995-96, ISFV desarrolla como experiencia piloto en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de Valencia (ETSII) una actividad de libre elección en la que se aborda la problemática del desarrollo reforzando, respecto a los talleres, la formación teórica. Esta actividad fue reconocida por la ETSII con cinco créditos (50 horas). Para el diseño de los contenidos formativos, y para la impartición de algunas sesiones, se contó con el apoyo y la colaboración de otras entidades no gubernamentales más experimentadas tanto de Valencia, (ONGD ATELIER) como de otros lugares de España (el Centro de Investigación para la Paz-CIP y la ONGD HEGOA).

En julio de 1996, se firma un Convenio de Colaboración entre la Escuela de Industriales e ISFV mediante el cual se acuerda la promoción de las actividades de cooperación en la Escuela y la adscripción de la actividad a una asignatura de libre elección. La oferta formativa de las dos asignaturas de libre elección se ha ampliado con el paso de los años a otras titulaciones de la Universidad Politécnica de Valencia. En la actualidad, ambas asignaturas se imparten en once grupos distintos pertenecientes a ocho Escuelas y Facultades de la Universidad Politécnica de Valencia. En general, la aceptación de las asignaturas es muy positiva.

Objetivos

Los objetivos generales de las asignaturas de cooperación al desarrollo son tres: acercar a la comunidad universitaria la realidad del Tercer Mundo de una manera

¹¹ M. Argibay, G. Celorio, J. Celorio, *op.cit.*, p. 26.

¹² ISFV es una ONGD creada en 1993 por un grupo de profesionales y estudiantes pertenecientes a la Universidad Politécnica de Valencia, cuyos miembros no provienen únicamente de ámbitos relacionados con la ingeniería y la técnica. Sus líneas de actuación se centran, preferentemente, en la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo, las actividades formativas y de sensibilización en el ámbito universitario, y la investigación acerca de la problemática del desarrollo y sus posibles soluciones.

sería y objetiva, revelando las consecuencias de las acciones y actitudes individuales (personales y profesionales) sobre el mismo; contribuir a la adquisición de una visión global e interdependiente de la realidad donde posteriormente desarrollará su actividad profesional el estudiante; y fomentar la implicación social activa, el voluntariado y el enfoque de la actividad profesional en actividades sociales.

En cuanto a los objetivos específicos, estos varían de una asignatura a otra. Para *Introducción a la Cooperación para el Desarrollo* se trata de analizar las distintas causas de la problemática Norte-Sur, y reflexionar sobre el modelo actual de desarrollo y sobre los nuevos enfoques de desarrollo humano y desarrollo sostenible, todos ellos a través de una lectura crítica del papel de los agentes de cooperación gubernamentales y no gubernamentales. La asignatura *Proyectos de Cooperación para el Desarrollo* tiene como objetivos específicos conseguir la capacitación de los estudiantes en las técnicas y metodologías aplicadas a proyectos de cooperación y proyectos sociales, y reflexionar sobre el enfoque de desarrollo de los proyectos de cooperación.

Los objetivos secundarios para ambas asignaturas son: contribuir a crear un foro de debate sobre la cooperación al desarrollo en el ámbito universitario; contribuir a que la Universidad asuma su papel de agente social de cambio mediante la investigación, docencia y extensión universitaria que le corresponde; complementar la formación científico-tecnológica que se imparte en las enseñanzas técnicas con una formación humanístico-social; consolidar los principios ético-deontológicos que deben regir el ejercicio profesional; y fomentar en los alumnos el trabajo en grupo cooperativo, el sentido crítico y la capacidad de participar en actividades o exposiciones públicas.

Metodología docente

El planteamiento pedagógico en que se han basado las asignaturas está fundamentado en las metodologías propuestas por la línea de la Educación para el Desarrollo. Las asignaturas se desarrollan en dos partes: en la primera, se combinan sesiones magistrales, en las que se refuerza el aspecto conceptual, con sesiones prácticas. Hay que destacar como una aportación muy valiosa a las asignaturas la participación de personas del Sur en calidad de conferenciantes. El hecho de que la impartición de la asignatura se haga con una ONG permite que sus contrapartes del Sur tengan un espacio en la enseñanza reglada para divulgar su trabajo, enriqueciendo tanto a la actividad formativa como apoyando el trabajo de sensibilización y Educación para el Desarrollo de las propias entidades. Lo mismo cabría decir de la participación de ONG del Norte, tanto las que se dedican a la cooperación al desarrollo como a las de intervención social, con el fin de fomentar el voluntariado y como vehículo de difusión de sus actividades. En ocasiones, se realizan visitas a las sedes de las organizaciones en las que se puede apreciar el proyecto que se está desarrollando inserto en una determinada realidad social.¹³

¹³ De entre estas visitas, en el marco de la formación más tecnológica, cabría destacar los desplazamientos a proyectos en los que se están empleando tecnologías apropiadas al entorno. La evaluación de estas visitas es extremadamente positiva.

La introducción de asignaturas de libre elección en las titulaciones es una de las líneas para la promoción de la ED en la universidad, pero no la única

Igual importancia en la carga docente tienen las sesiones prácticas (apoyadas en casos de estudio, juegos de rol, videoforums, etc.) en las cuales se incide en los contenidos pero también en los valores y habilidades. Por ello, se fomenta la discusión, el debate y el trabajo en grupo.

En la segunda parte de las asignaturas, se preparan y trabajan por grupos talleres que profundizan en diversos contenidos, elegidos por cada grupo, que luego deben exponer al resto de compañeros. Cabe la posibilidad de que este trabajo sea sustituido por la realización de prácticas de participación social en asociaciones que trabajen en temas relacionados con la cooperación al desarrollo o en el ámbito de la acción social. Éstas tienen por objetivo que los alumnos conozcan y participen en una entidad de carácter social, aportando, en la medida que permite el limitado número de horas, sus conocimientos técnicos a las iniciativas sociales que se están llevando a cabo en realidades que mayoritariamente desconocen.

Al tratarse de una asignatura inserta en el ámbito formal de la enseñanza curricular en la universidad, se requiere, como es lógico, una evaluación y una puntuación como nota final de la asignatura. Esta evaluación se basa en la participación en clase (calificación individual), un examen sobre los contenidos teóricos y sobre las actitudes (calificación individual), y el trabajo realizado en los talleres en grupo (calificación común a cada grupo).

Otras estrategias para el impulso de la ED en la universidad¹⁴

La introducción de asignaturas de libre elección en los planes de estudio de las distintas titulaciones es una de las líneas que se pueden seguir para la promoción de la ED en la universidad, pero no la única. Aunque parezca un poco utópico en el momento en el que nos encontramos, por qué no pensar en la "transversalidad", en un hipotético escenario en el cual las materias impartidas en los planes de estudio incorporaran un porcentaje del currículo dedicado al estudio del desarrollo en relación a la titulación y al ejercicio profesional correspondiente.

También es importante divulgar los postulados de la ED con los profesores universitarios (tanto los que se ocupan específicamente del desarrollo como los que no). Un buen instrumento para ello son los distintos institutos dedicados a la formación del profesorado en el seno de las universidades. Otra estrategia podría consistir en impulsar titulaciones específicas en desarrollo y cooperación, doctorados y oferta de postgrado (cursos de especialización, masters, etc.) con un enfoque multidisciplinar y en los que se siga como propuesta pedagógica la Educación para el Desarrollo. En relación con toda esta oferta formativa (tanto la de asignaturas específicas como la que se comenta en este apartado) es importante que el trabajo se realice en colaboración con entidades no gubernamentales dedicadas al desarrollo en el Norte y en el Sur.

¹⁴ Este apartado es una síntesis de algunas propuestas recogidas en Baselga, 2000, *op.cit.*

Esta iniciativa formativa, y las que se están desarrollando en otras partes de la geografía española gracias al trabajo de profesores y organizaciones no gubernamentales (entre ellas las que componen la Federación de Ingeniería Sin Fronteras), hacen posible pensar que por ese camino se puede contribuir a que la universidad asuma su papel de agente social de cambio.

La formación es un paso importante en la gestión y ejecución de una adecuada ayuda al desarrollo y, dando un paso más allá, es fundamental si lo que se persigue es un cambio de las estructuras injustas que impiden el desarrollo de los dos tercios de la población del planeta. La universidad es un espacio privilegiado para conseguirlo.

ALESSIO SURIAN

Las políticas Europeas sobre Educación para el Desarrollo

Durante los últimos años, instituciones internacionales como la UNESCO, el Consejo de Europa y la Unión Europea han promovido programas de Educación para el Desarrollo y de educación global. En este artículo se revisan algunos avances recientes y se destaca cómo, a pesar de las políticas internacionales, en la mayoría de los países europeos los sistemas nacionales de enseñanza aún están lejos de desafiar las actitudes nacionalistas. Para ello, se exploran algunos marcos de referencia suministrados por instituciones de Educación para el Desarrollo internacionales y europeas.

En una entrevista realizada por Will Hutton a Clare Short, la ministra británica de desarrollo explicó que su misión era salvar el desarrollo de aquellos que piensan que se trata de “conmoverse con fotos de niños africanos con la cara cubierta de moscas, dar algo de dinero con fines benéficos y sentirse deprimido”. En cambio, ella quería ofrecer un programa “que es práctico y factible; que elimine la causa del sufrimiento”. Confía en que esto generará acciones y una transformación en la manera de pensar sobre los pobres del mundo. La contraposición que Short establece entre un enfoque caritativo y otro de transformación resulta muy útil para entender qué tipo de Educación para el Desarrollo se promueve y bajo qué condiciones.

Aunque el ámbito de la Educación para el Desarrollo se ha ampliado, no siempre es fácil escapar del enfoque caritativo, tan característico de las primeras iniciativas educativas. Como Guido Dumon, presidente del Comité de Enlace de las ONG para el Desarrollo (CLONG) en el período 1993-1995, ha señalado: “La imagen de la opinión pública sobre los países del Sur—en especial sobre los países africanos— no es positiva. Y para nuestras organizaciones asociadas en el Sur resulta frustrante, y también injusto, que apenas se tenga en cuenta su compromiso diario con el desarrollo y que las oportunidades positivas de desarrollo desapara-

Alessio Surian es consultor en Educación y fue coordinador del Programa de Educación Global en el Centro Norte-Sur del Consejo de Europa. Este artículo ha sido publicado en *The Development Education Journal*, Vol. 7, Nº 2, 2001

Traducción:
Mariana
Mendizábal

rezcan bajo las guerras y los cadáveres. En otras palabras, las ONG enfrentamos el desafío de mostrar la “otra cara” de los países del Sur. Y en este proceso no es posible evitar nuestro propio examen de conciencia: ¿no contribuimos también a esa imagen negativa? De hecho, ¿no son nuestras campañas de recaudación de fondos más exitosas si ofrecemos una imagen miserable del Tercer Mundo?

En los países de Europa occidental, el principal organismo promotor de la Educación para el Desarrollo es, en general, el Ministerio o Departamento de Cooperación para el Desarrollo. No resulta sorprendente que los datos de la OCDE y la Unión Europea sobre Educación para el Desarrollo¹ revelen que la política de cooperación para el desarrollo tiende a dar prioridad al apoyo, por parte de los ciudadanos, a la ayuda para el desarrollo. Pero no hay que olvidar otros objetivos como incentivar a la gente para que tenga en cuenta los intereses de otras personas y culturas, o desafiar la idea de que las reglas del libre comercio garantizan automáticamente la justicia social, como recomienda, por ejemplo, la Comisión de Coordinación de los Grupos de Trabajo de las ONG sobre Educación para el Desarrollo (1991).²

Promover la solidaridad mediante la educación

En la cuadragésima cuarta sesión de la Conferencia Internacional de Educación, celebrada por la UNESCO en 1995, la Declaración y Marco Integrado de Acción de Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia situó la Educación para el Desarrollo dentro de un marco más amplio de educación global que incluye la paz, los derechos humanos y la ciudadanía democrática. Asimismo, declara que “la educación debe promover la solidaridad y equidad en el plano nacional e internacional, en el marco de un desarrollo equilibrado y de largo plazo”.

El mismo año, y solicitado por la UNESCO, la Comisión Delors durante dos años recopiló y publicó un estimulante informe³ que planteaba desafíos presentes y futuros de la educación. Frente a un crecimiento económico no sostenible, la amenaza al medio ambiente, los conflictos nacionales e internacionales y un ensanchamiento de la brecha entre pobres y ricos, la Comisión Delors hacía hincapié en “aprender a vivir juntos como uno de los pilares fundamentales de la educación”. También sostenía que la educación global y la relación local-global debe tener un papel central dentro de los planes de estudios: “¿cómo podemos vivir juntos en la aldea global si no logramos vivir juntos en las comunidades a las que naturalmente pertenecemos —la nación, la región, la ciudad, el pueblo, el barrio—? [...] ¿Cómo es posible que las políticas educativas no tengan en cuenta estos grandes desafíos? [...] Con este fin, debemos hacer frente y superar las principa-

¹ C. Foy y H. Helmich, *Public support for international development*, OECD, París, 1996. Eurobarómetro.

² Comité de Enlace, Coordinadora de ONG para el Desarrollo, Grupo de Educación para el Desarrollo, *Educación para el Cambio. Educación de base para el desarrollo en Europa*, EC/NGAO Liaison Committee of de Working Group, 1994.

³ Comisión Delors, *La educación encierra un tesoro*, Santillana/ UNESCO, Madrid, 1996.

les tensiones que, aunque no son nuevas, constituyen el núcleo de los problemas del siglo XXI. [...] Existe tensión entre lo global y lo local: las personas necesitan convertirse en ciudadanos del mundo sin perder sus raíces, en tanto continúan desempeñando una parte activa en la vida de su nación y su comunidad.”⁴

La cuestión de la ciudadanía global, el desarrollo y la promoción de un plan de estudios que tenga en cuenta la globalización y la interdependencia, la justicia social, el desarrollo sostenible, la paz y la transformación de los conflictos han pasado a formar parte de las agendas de las ONG más efectivas que trabajan en Educación para el Desarrollo. En este marco, la conciencia de la responsabilidad personal y el valor del compromiso cívico son objetivos educativos claves que suponen dar mayor importancia al pensamiento crítico y a la resolución de conflictos, así como al contexto local. Pero Harry de Ridder, del Centro de Educación Global de la Universidad de Nijmegen (Países Bajos), plantea que, si bien muchas ONG se han involucrado en el desarrollo y producción de materiales de enseñanza, esta tarea se vuelve cada vez más compleja: “Hoy por hoy, en los manuales escolares se puede encontrar mucha información sobre el Tercer Mundo y el medio ambiente, particularmente en asignaturas como Historia y Geografía. Gran cantidad de ONG publican materiales pedagógicos de una, dos o tres lecciones. Juntas publican cientos de estos materiales cada año, aunque la cantidad está disminuyendo. Hace diez años, el Centro de Educación Global llegó a contabilizar, en un año, hasta 750 diferentes materiales educativos, ahora apenas llegan a 250 (el Centro tiene una base de datos de materiales de enseñanza procedentes de más de 1000 fuentes). Esto se debe a dos motivos. El primero es la creciente dificultad de obtener la financiación que permite realizar estos materiales. El segundo es que los colegios exigen una calidad cada vez mayor de los materiales, esto lleva a que las ONG tengan que invertir más tiempo y energía en el desarrollo de un solo material y que, por tanto, se vean más inclinadas a cooperar unas con otras. No obstante, muchos de estos materiales de educación global fueron publicados sin haber sido debidamente probados en los colegios.”

Karen Birchall, de la División de Educación para el Desarrollo de la Dirección General para el Desarrollo de la Comisión Europea, escribe⁵ que una prioridad de la Educación para el Desarrollo debe ser: “una mejor comprensión de cómo los niños perciben el mundo en el que están creciendo, sus deseos y aspiraciones, las verdaderas causas de sus miedos y prejuicios, sus ideales y valores, las presiones a las que están sometidos para comportarse en una sociedad cuyos valores no coinciden con los inculcados por los educadores para el desarrollo. ¿Qué despertará ese escudriñado sentimiento de empatía? ¿Qué podrán construir a partir de él? ¿Qué pueden hacer ellos? ¿Qué mundo quieren? Quizá deberíamos preguntarles”.⁶

⁴ *Ibidem*.

⁵ *The Interdependent*, abril de 1996. Publicado por el Centro Norte-Sur del Consejo de Europa.

⁶ Para consultar tres encuestas del Reino Unido sobre el conocimiento e interés de los niños respecto a temas de desarrollo ver David Peaty, “Beyond the Horizon”, *The Development Education Journal*, 2001, Vol. 7, n° 2.

La conciencia de la responsabilidad personal y el valor del compromiso cívico son objetivos educativos claves

Pero, Scott Sinclair señala,⁷ con toda razón, que erradicar prejuicios no es el único desafío de la Educación para el Desarrollo. También debe crear, mediante procesos de aprendizaje, oportunidades que permitan evaluar la naturaleza y los orígenes de nuestras actitudes y suposiciones. Esto implica un giro hacia un enfoque basado en estrategias de abajo hacia arriba, proyectos de largo plazo, énfasis y debate sobre la metodología y un papel central de la formación e intercambio de profesores.

Compartir las “mejores prácticas”

El *World Aware Education Award* —premio a la concienciación en educación— creado en 1999 por el Centro Norte-Sur del Consejo de Europa y que cuenta con el respaldo de los programas NCDO (Holanda) y Komment (Austria), es el ejemplo de un esquema europeo que estimula la reflexión sobre las metodologías de la Educación para el Desarrollo. Mediante el apoyo a proyectos que impliquen a ONG, instituciones educativas y autoridades locales y regionales, se promueve el intercambio de las mejores prácticas sobre educación global y Educación para el Desarrollo sostenible en la enseñanza secundaria de los países pertenecientes al Consejo de Europa. Los proyectos seleccionados destacan tanto por su impacto a nivel nacional —por su influencia sobre estrategias, acciones e instituciones nacionales— como por su capacidad para combinar lo anterior con la dimensión internacional. Aunque el premio se otorga a las mejores prácticas dentro de cada país, también contempla que la misma se comparta entre los distintos países. Su visión es que “un día, todos los jóvenes de todos los colegios de todos los países del Consejo de Europa tendrán lo que es suyo por derecho: una educación que promueva la justicia, la solidaridad y la responsabilidad a escala mundial. Mediante los premios aprenderemos cómo las asociaciones han hecho de esto una realidad”.

Otra iniciativa que surge del Consejo de Europa y la Campaña Pública de la Comunidad Europea para la Interdependencia y la Solidaridad Norte-Sur (1988) y del establecimiento del Centro Norte-Sur en Lisboa,⁸ es la Semana de Educación Global, que suele tener lugar durante la tercera semana de noviembre. La Semana pretende promover un marco común de educación global entre los Estados miembros del Consejo de Europa, donde se compartan planes y resultados para actividades educativas.

Visiones globales y resistencia nacional

Desafortunadamente, sólo ha habido una mínima coordinación entre estas iniciativas y el Proyecto de Educación para una Ciudadanía Democrática llevado adelante por el Consejo de Europa durante los últimos tres años. Este proyecto representa el esfuerzo más exhaustivo realizado hasta ahora por el Consejo para definir

⁷ S. Sinclair, “Introducing development education to schools: The role of non-governmental organisations in the United Kingdom”, en A. Osler (ed), *Development Education: global perspectives in the curriculum*, Cassell, Londres, 1994.

⁸ Ver: www.nscentre.org

qué valores y destrezas deben poseer los ciudadanos participativos, cómo adquirir esas destrezas y cómo enseñárselas a otros.⁹ Como es comprensible, cuando se trata de promover la solidaridad, los Estados parecen estar siempre dispuestos a permitir que instituciones como la UNESCO y el Consejo de Europa reflexionen sobre las raíces de la educación para la solidaridad. Sin embargo, están menos interesados en que los planes de estudio nacionales reflejen los resultados de los proyectos internacionales y los marcos acordados.

En su práctica cotidiana, los planes de estudio de asignaturas cruciales como Historia, Geografía y Humanidades tienden a privilegiar el sentimiento nacionalista antes que el pensamiento crítico y las actitudes solidarias. Esto provoca que opciones como la Educación para el Desarrollo se vean relegadas por recomendaciones genéricas e iniciativas *ad hoc*, respaldadas por el Ministerio o Departamento de Cooperación para el Desarrollo y la Dirección General para el Desarrollo de la Unión Europea. Hasta que la educación global no sea completamente avalada por las políticas educativas nacionales como un principio clave dentro de los planes de estudio, es probable que la educación global —y en especial la Educación para el Desarrollo— sean confinadas a publicaciones y proyectos *ad hoc* realizados por ONG, en lugar de ser parte integral tanto de la capacitación previa y perfeccionamiento de los profesores como de la propia vida de los colegios.

Audrey Osler sostiene que ese cambio requiere el desarrollo de un nuevo concepto de educación para la ciudadanía que supere viejas ideas sobre la ciudadanía nacional.¹⁰ Es improbable que la Unión Europea, única institución europea que cuenta con medios suficientes para respaldar un proyecto de educación transnacional, apoye esta perspectiva a corto plazo, ya que las políticas culturales y educativas están precisamente dentro de las competencias que los Estados miembros son más reacios a delegar en decisiones conjuntas. No es casualidad que la mayoría de las características de educación global y educación para la ciudadanía democrática estén divididas, tanto a nivel de la Comisión Europea como de los Estados miembros, en incontables “educaciones” que no son de competencia específica de la Dirección General de Cultura y Educación y los Ministerios de Educación nacionales. De esta forma no representan un desafío real a las políticas educativas de la corriente dominante.

Una perspectiva de ciudadanía cosmopolita —quizás no muy lejana del “patriotismo constitucional” de Habermas—¹¹ es esencial para una metodología eficaz de Educación para el Desarrollo. En los últimos años, Aguila y Vallespin¹² han defendido que la educación debe tener una perspectiva cosmopolita, en lugar

Los planes de estudio tienden a privilegiar el sentimiento nacionalista antes que el pensamiento crítico y las actitudes solidarias

⁹ Ver: <http://culture.coe.int/citizenship>

¹⁰ Audrey Osler (ed), *Development education: global perspectives in the curriculum*, Cassell, Londres, 1994.

¹¹ Jürgen Habermas, “Citizenship and national identity: some reflections on the future of Europe”, en R. Breiner (ed), *Theorizing Citizenship*, SUNY Press, Albany, 1995. Consultar también los libros del mismo autor: *Más allá del Estado nacional*, Ed. Trotta, 1997; *Teoría y praxis*, Ed. Altaya, 1999.

¹² R. del Aguila y F. Vallespin, *Civic education and cosmopolitanism*, Universidad Autónoma de Madrid, 1995.

NACIONALISMO

- Todo Estado debe estar instituido sobre una nación y cada nación sobre un Estado.
- Identifica comunidad cultural/moral con comunidad política (reconocimiento de un único principio de integración social y política).
- La identidad política de la comunidad precede a sus miembros y sus características básicas no son negociables.
- Lealtad a una supuesta comunidad natural, histórica y tradicional, y a la comunidad política sólo en la medida en que se ajuste a lo anterior; la comunidad natural es previa y superior a la comunidad política.
- "Patriotismo sustancialista": identificación total con la comunidad histórica.

COSMOPOLITISMO

- Reconocimiento de la contingencia de las comunidades políticas específicas; ideal regulativo de una gran entidad política de dimensión mundial o regional.
- Distinción entre comunidad cultural/moral y comunidad política.
- Identidad política "presente" y negociable, producto de una constante interacción política y democrática.
- Lealtad a la autonomía individual y a los procesos democráticos, no a la esencia de un "pueblo imaginario".
- "Patriotismo constitucional": identificación con el principio abstracto universalizable.¹³

Fuente: Aguila y Vallespin.¹⁴

de una perspectiva nacional. Aunque es obvio que existen matices, presentar dos posiciones radicales tiene una ventaja. Estudios como *Orientalism* de Edward Said, *Imagined Communities* de Benedict Anderson y *The Invention of Tradition* de Eric Hobsbawm y Terence Ranger han explorado temas similares desde la década de 1970. Estos autores sostienen que la invención de una tradición es un enfoque típicamente modernista sobre la identidad, es decir, la creación de una nueva comunidad basada en la certeza de pertenecer a otra remota y olvidada. Las posiciones radicales presentadas arriba facilitan la identificación de algunas características y consecuencias no deseables de las actitudes nacionalistas, particularmente cuando se analizan desde la perspectiva de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Hasta hoy, los programas educativos de la Comisión Europea se han orientado hacia un "nacionalismo" europeo, y han puesto su énfasis educativo en una construcción de la identidad europea basada, sobre todo, en intercambios dentro de las fronteras de la Unión Europea. El verdadero desafío intercultural de nuestro tiempo es desarrollar las oportunidades de intercambios educativos entre la Unión Europea y otras regiones del mundo, como ya hacen algunos programas apoyados por asociaciones juveniles. El taller internacional organizado por LSO (Países Bajos), CIDAC (Portugal), Central Bureau y DEA (Reino Unido) y el Centro Norte Sur del Consejo de Europa, en mayo de 2000, en Soesterberg (Países Bajos), ha sido un intento de compartir y desarrollar nuevas prácticas de intercambio entre escuelas de varias regiones del mundo. En el mismo se revisaron los modelos de

¹³ Jürgen Habermas, *op.cit.*

¹⁴ R. del Aguila y F. Vallespin, *op.cit.*

conexión Norte-Sur, se analizaron las consecuencias de las experiencias nacionales y se fijaron los parámetros de un estudio de seguimiento que evaluara el impacto de la conexión escolar entre países del Norte y del Sur. Unos cien participantes de todo el mundo se reunieron en Soesterberg (Países Bajos) para analizar los principios de los vínculos Norte-Sur entre escuelas y los medios para promoverlos a nivel internacional y en los respectivos países de los miembros.

Wilma Mantiziba, profesora de Geografía de Zimbabue, expresó sus sentimientos al final de la conferencia con estas palabras: “Antes de venir a Dinamarca en 1997 como profesora invitada, intenté por mí misma, sin ayuda de nadie, iniciar una relación con escuelas de Australia. Ahora me he dado cuenta de que debemos hacerlo todos juntos. A la larga, este taller ayudará a promover la paz mundial. Nos ayudará a darnos cuenta de que el Norte y el Sur están realmente conectados”. En vista de una injusticia social cada vez mayor tanto a nivel mundial como local, la Educación para el Desarrollo y la educación global tienen la oportunidad de superar los paradigmas nacionalistas y las fronteras nacionales. Sobre la base de principios de derechos humanos y diálogo intercultural, y con énfasis tanto en las diferencias como en las semejanzas entre los pueblos, el marco de educación global —promovido por organismos como UNESCO y el Consejo de Europa— ofrece un punto de partida valioso para emprender iniciativas de Educación para el Desarrollo. Esta educación es capaz de vincular reflexión y acción, así como de integrar una dimensión de futuro en los planes de estudio. Se trata, de hecho, de una educación para el cambio.

Principios: Relación entre escuelas del Norte y del Sur¹⁵

- Se trata de igualdad y reciprocidad. Sería un error pensar que la “conexión escolar” es un mecanismo mediante el cual el Norte aporta sus ventajas culturales al Sur. El Norte y el Sur deben aprender el uno del otro. La conexión escolar es escucharse el uno al otro.
- Ante todo se trata de comunicación y comprensión, pero no hay que olvidar la ayuda para el desarrollo (por ejemplo, bajo la forma de conocimiento).
- Tiene relación con todas las asignaturas, por tanto, no se debe considerar como una actividad extracurricular. Se debe integrar a la práctica diaria de la enseñanza, ya sea Geografía, Economía, Lenguaje, Física o Cultura. Esto no significa que se le deba dedicar mucho tiempo. Sólo requiere que colegios y profesores piensen de un modo diferente.
- Debe estar apoyado por las autoridades y se deben involucrar tanto alumnos como profesores.

¹⁵ Ver: www.schoollinking.net

Poverty and inequality in South Africa: meeting the challenge	
South Africa: from Mandela to Mbeki	163
Pobreza y perspectiva de género	165
Próximo Oriente: ¿qué tipo de paz?	168
Un nuevo consenso sobre población	170
Historia de las Relaciones Internacionales contemporáneas	173
La realidad de la ayuda 2000-2001	175

**POVERTY AND
INEQUALITY
IN SOUTH AFRICA:
MEETING THE
CHALLENGE**

Julian May (editor)
David Philip Publishers
(Ciudad del Cabo) /
Zed Books (Londres/Nueva
York), 2000, 304 páginas.

**SOUTH AFRICA: FROM
MANDELA TO MBEKI**

Understanding
Global Issues – N° 99
Richard Buckley (editor)
Cheltenham (Reino Unido),
2001, 22 páginas.

Tras las primeras elecciones democráticas y multirraciales de 1994 en Suráfrica, uno de los desafíos más importantes al que debía hacer frente el nuevo Gobierno era el de abordar los niveles de pobreza y desigualdad del país. Según datos de 1993, el 50% de la población surafricana podía ser considerada como pobre y la distribución de la renta y de la riqueza eran de las más desiguales del mundo. Lo que el Gobierno había heredado era la maquinaria estatal del *apartheid*, que había sido establecida, por un lado, para dotar de bienes y servicios a una minoría privilegiada de la población, y por el otro, asegurar de forma deliberada el sistemático subdesarrollo de la mayoría de la población surafricana. El libro, editado por Julian May, sintetiza las conclusiones del Informe sobre Pobreza y Desigualdad (PIR, en sus siglas en inglés), encargado por el entonces vicepresidente y actual presidente

de la República desde 1999, Thabo Mbeki (ver entrevista y artículo “La complejidad surafricana” en este número), tras propuestas anteriores tanto del Banco Mundial como del PNUD de llevar a cabo, respectivamente, una evaluación global de la pobreza y un Informe sobre Desarrollo Humano en Suráfrica. El proceso de preparación del PIR ha sido muy diferente de otros estudios de evaluación de la pobreza en el mundo. Todo el trabajo ha sido llevado a cabo por investigadores surafricanos. El informe cubre una amplia gama de temas relevantes para el estudio de la pobreza y la desigualdad, más allá de una revisión de los niveles de pobreza y gasto público que caracteriza a otros estudios. Una aportación novedosa, o cuando menos poco usual, es la inclusión de la desigualdad como objetivo de investigación.

El contenido de cada uno de los 10 capítulos en que se divide el libro, nos proporciona un examen exhaustivo del alcance y naturaleza de la pobreza y la desigualdad en Suráfrica, a través de un análisis cuantitativo y cualitativo del contexto espacial, macroeconómico e institucional del país, así como de su situación en cuanto infraestructura, acceso a bienes y servicios y desarrollo humano, en particular, de sectores como educación, sanidad, empleo, asistencia social o de las políticas de lucha contra el crimen. De esta forma nos ofrece una visión muy completa tanto de los progresos como de los fracasos de los distintos programas y estrategias elaboradas por el Gobierno desde 1994 para abordar estos dos problemas. A su vez, cada capítulo contiene una serie de recomendaciones que intentan proporcionar una guía conceptual y práctica para la formulación de

políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad, de ahí su interés para organizaciones y personas involucradas en el diseño y puesta en práctica de políticas de desarrollo.

Aunque Suráfrica ha llevado a cabo una dramática transición económica, política y social durante la última década, muchas distorsiones y dinámicas introducidas por el *apartheid* continúan reproduciendo la pobreza y perpetuando la desigualdad. De acuerdo con los resultados del informe, la mayoría de la población pobre se encuentra en las áreas rurales donde el grado de pobreza es del 70%, en comparación al 30% en zonas urbanas. La pobreza está distribuida muy desigualmente entre las nueve provincias surafricanas y entre las distintas razas. Los niveles más altos están en la Provincia del Norte y el Estado Libre, y entre la población africana y de color. Tres de cada 5 niños viven en hogares pobres. Con frecuencia no están escolarizados, sufren de malnutrición y son objeto de todo tipo de abusos, incluidos los sexuales (violaciones y niños forzados a la prostitución), en un ambiente de familias desestructuradas en el que es frecuente el exceso de alcohol en los padres. La población pobre se enfrenta además a un deficiente acceso a servicios básicos como agua, electricidad o de educación y salud. El nivel de desempleo varía sustancialmente entre las distintas provincias y grupos raciales. Mientras que en el Cabo Oriental y la Provincia del Norte es cercano al 50%, en el Cabo Occidental es menor al 20%, y afecta a un 43% de la población africana (53% en el caso de mujeres), en comparación al 4,5% de la población blanca. Otro de los

graves problemas que afronta el país es el del SIDA, con un alto número de muertes al año y 4,7 millones de surafricanos portadores del virus de inmunodeficiencia adquirida, así como el del elevado índice de violencia y criminalidad que se encuentra entre los más altos del mundo. La situación de la mujer es extremadamente vulnerable: el 95% de las violaciones y el mayor número de afectados por el virus del SIDA se dan entre las mujeres africanas, y la mayoría del trabajo del sector informal, u otros como la provisión de agua para los hogares, es realizado por mujeres. El trabajo de los autores se caracteriza por las vinculaciones realizadas entre pobreza y otras variables: desarrollo humano, empleo, crecimiento económico, y acumulación de bienes. Aunque el crecimiento económico es condición necesaria para la reducción de la pobreza, no es condición suficiente si no va acompañado de políticas de desarrollo humano. Del mismo modo, un alto nivel de desigualdad puede oscurecer los logros económicos, así como reducir el impacto de las mejoras que pudieran alcanzarse en la creación de empleo y reducción de la pobreza. Por ello, los autores del PIR abogan por un papel activo del Gobierno en la introducción de objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad en sus políticas, no dejando la solución de los problemas a las propias fuerzas del mercado. En el análisis macroeconómico se constata el esfuerzo que está realizando el Gobierno surafricano en el mantenimiento de los gastos sociales a través de la puesta en marcha del proyecto Crecimiento, Empleo y Redistribución (GEAR), a la vez que mantiene una política de reducción de los gastos totales

del presupuesto.

Del análisis de los distintos programas y estrategias del Gobierno, que han introducido objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad en sectores muy diversos, se desprende que se trata de políticas bien formuladas pero que encuentran, por lo general, grandes dificultades en su ejecución y puesta en práctica debido fundamentalmente a la ineficiencia del contexto institucional (objeto de uno de los capítulos), las severas restricciones en las capacidades financieras y humanas de las instituciones provinciales y locales, problemas de corrupción, falta de coordinación, y prácticas y actitudes establecidas.

Cómo llevar a cabo los objetivos de reconstrucción social e integrar al mismo tiempo la economía surafricana en la economía liberal internacional, en un contexto de aumento del desempleo y en el que aún existen dos economías bien diferenciadas, una de “primer mundo” y otra de “tercer mundo”, sigue siendo el principal reto al que se enfrenta Suráfrica tras el desmantelamiento institucional del *apartheid*.

La lectura de este libro puede complementarse con el N° 99 de *Understanding Global Issues*, en el que se hace un recorrido por la situación económica, política y social de Suráfrica desde la colonización hasta nuestros días. Como se señala en este número, “si Suráfrica quiere tener éxito como economía moderna competitiva necesita lo antes posible una clase media de raza negra.”

M^a Antonia García Marín
Licenciada en Derecho y máster
en Relaciones Internacionales

POBREZA Y PERSPECTIVA DE GÉNERO

José María Tortosa (coord.)
Editorial Icaria,
Barcelona, 2001
293 páginas.

Este libro consta de un prólogo de José María Tortosa y tres secciones —Pobreza y Exclusión (I), Pobreza y Género (II), Referentes (III)— divididas en capítulos escritos por distintos autores: I- “Medidas de la pobreza: historia de una ausencia”, José María Tortosa; “Desigualdad, pobreza y exclusión: conceptos, medidas y alternativas metodológicas”, Miguel Angel Mateo Pérez; “Género, pobreza y exclusión social: diferentes conceptualizaciones y políticas públicas”, María Asunción Martínez Román. II- “Algunas reflexiones en torno a las diferencias de género y la pobreza”, María José González Río; “Trabajo femenino y procesos de empobrecimiento de las mujeres”, María José Frau; “Vida familiar y empobrecimiento”, Daniel La Parra Casado. III- “Pobreza y género en el contexto mexicano”, Natalia-Ixchel Vázquez y José Guadalupe Figueroa; “Globalización y exclusión. La mujer en el Perú de los noventa”, Óscar Ugarteche; “Evolución heterogénea de la pobreza en México”, Julio Boltvinik; “Pobreza y género: selección y comentario de bibliografía”, Eva Espinar Ruiz. En el prólogo se destaca la forma acelerada en que ha aumentado la pobreza en las dos últimas décadas, algo que no puede ser refutado ni por el Banco Mundial. Ahora la pobreza es un problema que se vuelve a tratar, no sólo por las instituciones de ayuda y solidaridad,

sino que forma parte de las estrategias de las políticas capitalistas como una forma de combatir la crisis económica. Para muchos, la pobreza ya no es rentable. Es más, se la ha visto como raíz de muchos conflictos armados. Por eso, la investigación para la paz está unida a los estudios sobre pobreza y viceversa.

El estudio de este fenómeno tan complejo ha recibido aportaciones de movimientos e ideologías diferentes. Por ello, es obligado abordar este problema desde otras perspectivas como la de género. Este libro da a conocer los primeros resultados de un trabajo de investigación, "Indicadores dinámicos para el estudio del empobrecimiento de las mujeres", financiado por el Instituto de la Mujer.

En el primer capítulo se analizan las diferentes medidas de la pobreza, comenzando por el indicador Producto Interior Bruto (PIB), desde sus orígenes. Intenta describir brevemente la andadura seguida por los diferentes indicadores de pobreza, analizando también lo que "nunca quisieron indicar". Introduce la perspectiva de género, adoptada ya por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe del año 1995.

Discurre sobre la distinción que convendría hacer entre la feminización de la pobreza y una perspectiva de género sobre ésta.

En el segundo capítulo se comentan los estudios sobre desigualdad, pobreza y exclusión, citando trabajos importantes de distintos autores y aportando cuadros, tablas y estadísticas sobre los mismos.

Analiza estos términos y muestra distintas visiones y conceptos sobre la pobreza, así como las relaciones entre los tres conceptos anteriores. Señala algunas cuestiones sobre las metodologías en la investigación aplicada, en particular desde nuevos

conceptos de empobrecimiento y exclusión.

El tercer artículo analiza las diferentes formas de definir la pobreza, haciendo una primera distinción entre pobreza "absoluta" y pobreza "relativa". Recuerda la teoría de las "capacidades" de Amartya Sen, que afirma que la pobreza no significa sólo la carencia de ingresos, por lo que la respuesta no debe ser solamente económica. Por su parte, el PNUD, desde la década de 1990, sitúa al ser humano en el centro del desarrollo, destacando que si bien el crecimiento económico es muy necesario, no es un fin sino un medio para el desarrollo humano. El concepto de "seguridad humana" propuesto por la ONU implica garantía de protección ante acontecimientos vitales, pero también que la gente pueda ejercer sus opciones de forma segura y libre, con la confianza de que no desaparecerán mañana.

María Asunción Martínez Román desarrolla el concepto de exclusión social que se comenzó a usar en Francia para reflejar un nuevo fenómeno social, y que la Comisión Europea lo utilizó en sus documentos junto con marginación y nuevas formas de pobreza. Explica los diferentes matices que el término adquiere a través de los años y desde distintas perspectivas. Asimismo, menciona algunos factores estructurales generadores de la exclusión social, así como la incidencia según diferencias de género, clase, etnicidad o edad. En la segunda sección, María José González Río comienza haciendo algunas reflexiones sobre las diferencias de género, y destaca el papel de la Unión Europea y la ONU en la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres. Entre otros instrumentos internacionales, Naciones Unidas ha potenciado la creación del Comité

para la eliminación de la discriminación contra las mujeres (CEDAW), así como la realización de Conferencias Mundiales sobre la mujer. Menciona el término “feminización de la pobreza”, tan indefinido y confuso que se usa para reflejar distintas ideas, señalando algunas de ellas. Se pregunta por qué son pobres las mujeres, y expone todos los factores familiares y sociales que inciden en la discriminación laboral de las mismas, generando situaciones de injusticia, dependencia, etc. No deja pasar aspectos como la edad, procedencia, lugar de origen, estado civil y casos como la situación de las mujeres separadas y sin empleo. Propone la adopción de ciertas medidas para superar la desigualdad de género, como organizar la sociedad hacia una distribución más justa de roles.

El segundo artículo se introduce en el estudio del trabajo femenino y de su desigual valoración con respecto al masculino; la no cuantificación del trabajo doméstico, que sigue estando en manos de la mujer; en las diferencias en la formación de niñas y niños por parte de los padres; en los procesos de empobrecimiento que, muchas veces, son desiguales.

Cita importantes trabajos de autores como Amartya Sen, Esther Boserup, N. Kabeer, Gary Becker, entre otros, destacando sus aportaciones, haciendo comparaciones y dándonos a conocer diferentes puntos de vista sobre la situación de la mujer, en el plano laboral, familiar y social, y de qué manera le afecta la pobreza. En el capítulo tercero se explica la influencia de la familia en el grado de empobrecimiento. Compara la estructura familiar en distintos países desarrollados, resaltando cómo la familia actúa como una red protectora contra el empobrecimiento en España.

Una disección de la familia, con los elementos que en ella inciden (sociedad en la que está inserta, número de miembros, edades, efectos distributivos de la solidaridad familiar, etc.), auxiliada con tablas y cuadros estadísticos, proporciona más datos para comprender el tema de pobreza y género.

En Referentes, se incluyen aportaciones de tres autores mexicanos y un peruano que ofrecen un punto de contraste fuera de la realidad ibérica. Comentan las características de las acciones y programas en la lucha contra la pobreza en México, aportando cuadros y tablas explicativos. Analizan los escenarios posibles, probables y futuribles para llevarlos a cabo. Realizan un interesante desarrollo del bienestar subjetivo y relacionan, cómo no, género y pobreza. Boltvinik explica un estudio sobre la evolución de la pobreza en México en el período 1970-1995.

El autor peruano, Oscar Ugarteche, hace un análisis minucioso de la realidad actual de su país, aportando muchos datos estadísticos reflejados en los cuadros expuestos, que nos dan una idea de las causas de la pobreza y en relación con el género. Hace hincapié en el factor exclusión en relación con los derechos humanos, educación, economía, familia... Finaliza con un estudio sobre la nueva mujer peruana como espejo de la sociedad moderna, cuyas conclusiones no son positivas. Completando este libro, Eva Espinar presenta una detallada recopilación bibliográfica sobre la pobreza, con especial atención a pobreza y género.

Elsa Velasco

Centro de Investigación
para la Paz (CIP)

**PRÓXIMO ORIENTE:
¿QUÉ TIPO DE PAZ?**

Joan Roura y Consuelo del Val (edit.)

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED),

Madrid, 2001, 201 páginas.

Hablar de paz en Oriente Próximo es hablar del conflicto entre israelíes y palestinos, entre árabes y judíos, a pesar de la falta de exactitud de esta asociación. A lo largo del siglo XX, y en especial durante su segunda mitad, estos dos pueblos han protagonizado un largo conflicto cuyas consecuencias no se han limitado a lo que hoy conocemos como Israel y los Territorios Ocupados de Palestina. Siria, Egipto, Jordania o Líbano son algunos de los Estados que han sufrido, en mayor o menor medida, el conflicto árabe-israelí. Las imágenes de niños palestinos en primera línea lanzando piedras contra tanques israelíes, quienes no han dudado en abusar del poder contra los palestinos, han descubierto los desequilibrios de todo tipo sufridos en esta castigada zona de Oriente Próximo.

No son pocas las propuestas de paz que se han desarrollado desde que Naciones Unidas propusiera, en noviembre de 1947, la fórmula de dos Estados: uno para los judíos y otro para los palestinos. Sin embargo, es en la década de 1990 cuando estas propuestas producen avances significativos, aunque ni las condiciones ni el calendario establecido han sido respetados por parte del Gobierno de Israel.

Madrid, en 1991 y Oslo, en 1993 y 1995, son dos de los escenarios donde palestinos e israelíes se sentaron para hablar de paz. Es en este contexto de propuestas

de paz en el que se celebró el seminario *Próximo Oriente: ¿qué tipo de paz?*, del 19 al 23 de junio de 2000 en Barcelona. Las distintas conferencias y conclusiones extraídas del seminario representan la génesis de este libro. Hasta trece coautores escriben sobre el conflicto que israelíes y palestinos mantienen y sobre cómo resolverlo.

La obra está dividida en cinco partes. La primera de ellas desarrolla el proceso de paz, empezando con los antecedentes a la reunión de Madrid. Joan Roura y Haidar Abdel Shafi describen los puntos más importantes de la Conferencia de Paz sobre Oriente Próximo de Madrid, de los Acuerdos de Oslo, y el contexto internacional en el que estos se desarrollaron. Junto a Emilio Menéndez del Valle, dichos autores describen la realidad del proceso de paz, sus aportes y carencias, y el papel de los distintos actores del conflicto, desde las Naciones Unidas hasta los distintos Gobiernos de Israel. En la segunda parte se descubren las relaciones entre Estado y sociedad civil en Israel durante el conflicto en el Líbano. Se señala cómo, tras la invasión de este último por el primero en junio de 1982, se produjeron cambios sociales e ideológicos que alteraron las relaciones en la sociedad israelí. Por un lado, se modificaron las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el ejército y, por otro, las relaciones entre el pueblo israelí y los palestinos. Diego Crenzel y Sergio Yahni describen cómo el conflicto en el Líbano tuvo como consecuencias la reacción popular a la ocupación y la desvalorización del ejército y el servicio militar en la estructura social israelí, así como la primera Intifada palestina de 1987. Tomás Alcoverro detalla las situaciones

vividas por aquellos días entre Siria, Líbano e Israel. En la tercera parte se analizan ampliamente cuestiones como el papel de mediación jugado por EEUU y el Estatuto Final. En los Acuerdos de Oslo se dejaron apartados los aspectos más complejos para evitar que obstaculizaran el proceso de paz. Tal y como escribe Riyad Malki, estos problemas “más difíciles” son Jerusalén, las fronteras, los asentamientos, la seguridad, los refugiados y el agua. Andreu Claret aborda la labor de la cooperación euro-mediterránea. Es en este contexto donde el embajador de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Próximo, Miguel Ángel Moratinos, afirma en el prólogo que “únicamente la visión de la Declaración de Barcelona, elaborada por todos los países mediterráneos y los implicados en el conflicto árabe-israelí, puede garantizar la paz”. Los refugiados y los derechos humanos se abordan en la cuarta parte del libro. Eytan Felner resume brevemente cómo los derechos humanos son sistemáticamente violados, tanto en nombre de la guerra como en el de la paz, y cómo estas violaciones perpetúan el uso de la violencia y representan un obstáculo para el proceso de paz. En febrero de 2000, el Consejo Central Palestino decidió fortalecer el papel de la mujer palestina en todos los campos del trabajo nacional y extender la participación de la mujer en todos los departamentos de toma de decisiones. Este logro ha sido fruto de un largo camino desde comienzos de siglo, no exento de complicaciones. En este cuarto capítulo se realiza un completo estudio sobre la situación de las mujeres desde el enfoque social, a

cargo de Consuelo del Val, y desde el político, donde Hanady Muhiar Muñumer desarrolla las condiciones que han llevado a la mujer palestina a incorporarse al proceso de paz. El capítulo final está dedicado a lo que se considera el punto central en el proceso de paz: Jerusalén. La ciudad santa, cuna de las tres religiones, ha sido llamada “la Ciudad de la Paz”, sin embargo, son pocos los períodos de paz de que ha gozado en los cuatro milenios de su historia documentada. Así lo afirma Meron Benvenisti, quien detalla cómo el conflicto árabe-israelí ha afectado a Jerusalén y las distintas propuestas de paz relacionadas con esta ciudad. Pere Vilanova termina el libro con un excelente capítulo donde clarifica y resume los puntos más importantes respecto a Jerusalén, y que acompaña con una selección de mapas que ayudan a comprender lo sucedido en Oriente Próximo a lo largo de las últimas décadas. El seminario donde se examinaron todas estas cuestiones fue realizado en junio de 2000. Desde entonces, se ha producido un cambio importante en el Gobierno de Israel. El conservador Ariel Sharon, el mismo que participó en la matanza de los refugiados palestinos en los campos de Shabra y Shatila en 1982 y que provocó un nuevo estallido de violencia con su visita a los lugares sagrados islámicos de Jerusalén en septiembre de 2000, sucedió al laborista Barak. Este cambio trajo a muchos el recuerdo de los graves problemas que el proceso de paz sufrió con Binyamin Netanyahu, del partido derechista Likud. Sin embargo, los distintos cambios acontecidos en el sistema internacional a partir del 11 de septiembre de 2001, pueden propiciar un avance significativo

en el proceso de paz de Oriente Próximo. Recientemente, George W. Bush, Tony Blair, e incluso el ministro de Asuntos Exteriores de Israel, Shimon Peres, han reconocido la necesidad de constituir un Estado palestino. El tiempo dirá si esto es posible. Esperemos que sí, y que sea pronto.

Alejandro Pozo
Máster en Ayuda
Internacional Humanitaria
e investigador en prácticas del CIP

UN NUEVO CONSENSO SOBRE POBLACIÓN

Jyoti Shankar Singh
Icaria&Antrazyt / CIDOB
Barcelona, 2001,
309 páginas.

Al comenzar el siglo XX, la población mundial era de aproximadamente 1.500 millones de personas; al finalizar, se alcanzaba la cifra de 6.000 millones y, según las proyecciones de Naciones Unidas, la población mundial será de entre 7.300 millones y 10.700 millones de personas hacia el año 2050.

Teniendo en cuenta que las más altas tasas de crecimiento corresponden a los países pobres, el fenómeno del crecimiento rápido de la población mundial —que llegó a cuadruplicarse durante el siglo XX—, ha dado lugar a una serie de discursos catastrofistas. Esta preocupación no es nueva. El pesimismo en el estudio de la relación recursos-población fue formulado sistemáticamente por R.T. Malthus en su *Ensayo sobre la población* de 1798. Posteriormente, el llamado “neomaltusianismo” surgió con fuerza en la década de 1960, vinculando la pobreza y el subdesarrollo al crecimiento demográfico. A esta corriente no le han faltado voces críticas, en el sentido de que el crecimiento de la población no sirve para explicar la persistencia del subdesarrollo, o al menos no exclusivamente, e incluso la de aquellos que consideran que dicho aumento tiene efectos positivos para el crecimiento económico.

Un nuevo consenso sobre población describe de forma analítica y precisa cómo los problemas relativos a la población han sido abordados por la comunidad internacional en el marco de la

Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), patrocinada por Naciones Unidas y celebrada en El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994. El autor, Jyoti Shankar Singh, fue coordinador ejecutivo de la CIPD y ha ocupado cargos de relevancia en el Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP).

Una interesante aportación del libro es acercar al lector a los entresijos de la celebración de una gran Conferencia Internacional de Naciones Unidas. La planificación, organización y coordinación de un encuentro de este tipo exige un gran despliegue de medios humanos, técnicos y financieros. Además, el texto final de la Conferencia fue adoptado por el método del “consenso” y no por el de la “votación”. Ello implica que los preparativos anteriores a la misma, en forma de simposios técnicos, consultas a nivel nacional y regional, reuniones de grupos de expertos o conferencias intergubernamentales regionales, cobran una singular importancia a la hora de lograr la posterior aceptación general de un texto, que en el caso de la Conferencia de El Cairo resultó una ardua labor debido a la controversia que suscitaron algunos temas que debían tratarse en ésta.

El interés para el lector de una Conferencia sobre población reside en que las delegaciones de los 179 países asistentes adoptaron un Programa de Acción que propuso metas, objetivos y acciones para hacer frente a los retos de los 20 años siguientes en materia de población y desarrollo. Se abordaron los problemas del crecimiento de la población de forma global e integrada, vinculándolo con la necesidad de lograr un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible. Se guió por el principio de la

igualdad de los sexos, reconociendo que “la habilitación y la autonomía de la mujer y el mejoramiento de su condición política, social, económica y sanitaria constituyen en sí un fin de la mayor importancia”, concediéndose especial relevancia a temas como la reducción de la mortalidad materna, educación de las niñas, abolición de leyes y prácticas discriminatorias, eliminación de la violencia contra las mujeres, prohibición de prácticas como la mutilación genital femenina y la posibilidad de que las mujeres controlen su propia fecundidad. Se trataron, asimismo, problemas que continúan siendo de actualidad como el del VIH/SIDA, el impacto del crecimiento demográfico en el medio ambiente o las migraciones internacionales. La CIPD tuvo una gran repercusión en los medios de comunicación como lo demuestra el hecho de que más de 4.000 periodistas se trasladaron a El Cairo para cubrir la Conferencia, un número récord entre todas las Conferencias de Naciones Unidas, en gran parte, debido a la actitud de hostilidad de la Santa Sede y determinados países musulmanes frente a la adopción de un texto en el que se abordaban temas tan controvertidos como el aborto, la sexualidad y la familia. El capítulo II, dedicado a la planificación de la familia y a la salud reproductiva, nos documenta de forma precisa sobre cómo fueron tratados y cómo se llegó a un consenso respecto a los temas más polémicos.

Lo importante es que en la Conferencia de El Cairo se dio un paso hacia adelante en materia de salud reproductiva. Como señaló la primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, en la sesión inaugural, “es alentador pensar que la Conferencia ha de contribuir a ampliar el alcance de los programas de planificación de la familia para

incluir consideraciones relativas a las enfermedades de transmisión sexual y a la atención de las mujeres durante el embarazo, el parto y el aborto. Pero es trágico que haya tenido que haber un desastre como la pandemia del VIH/SIDA para que abriéramos los ojos a la importancia de combatir las enfermedades de transmisión sexual... Por lo tanto, en un programa de acción orientado hacia el futuro, parece sensato combinar las consideraciones relativas a la salud que guardan relación con la sexualidad humana”.

En la CIPD se puso de manifiesto la necesidad de integrar las estrategias y programas de población en la formulación de políticas sociales y económicas. Como queda reflejado en el capítulo III bajo el epígrafe “Población y desarrollo”, la Conferencia de El Cairo fue más allá que la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest en 1974 y la de México de 1984, al tener como objetivo el facilitar la transición demográfica en todas las zonas del mundo, pero situando en primer plano el concepto de derechos humanos, es decir, el satisfacer las necesidades de la persona más que conseguir unos objetivos demográficos desde el punto de vista cuantitativo. Para ello, se constató que la vía más eficaz para reducir las tasas de crecimiento de la población no es la aplicación de incentivos o medidas disuasivas en las políticas nacionales, sino el facilitar información y servicios de planificación familiar a las parejas y a los individuos que los necesiten. Los últimos capítulos del libro se dedican al importante papel desempeñado en la Conferencia por las ONG, a la necesidad de movilizar una mayor proporción de recursos para la ejecución del Programa de Acción, y a dar cuenta de la aplicación concreta de éste por

parte de los Estados, así como las actividades complementarias de los organismos de Naciones Unidas, desde su aprobación en El Cairo hasta la actualidad.

Sobre mujer y desarrollo ver
Papeles de Cuestiones Internacionales, invierno de 2001, Nº 73.

M^a Antonia García Marín
Licenciada en Derecho y máster en Relaciones Internacionales

HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS

Juan Carlos Pereira (coord.),
Editorial Ariel,
Barcelona, 2001,
579 páginas.

Dada la complejidad sin precedentes del mundo actual, el interés por las Relaciones Internacionales es tanto un objeto de estudio atractivo como una necesidad acuciante de conocer e interpretar la realidad del planeta y un punto de partida imprescindible para actuar con eficacia en el mundo que nos ha tocado vivir. Los medios de comunicación de masas, constructores de la generalmente asumida globalización, hacen que las Relaciones Internacionales formen parte de la agenda del discurso social con una inusitada fuerza que exige por parte del entorno académico un esfuerzo de adecuación a los tiempos para no quedarse atrás.

El libro *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas* es una respuesta a esta necesidad y, según las palabras de su coordinador Juan Carlos Pereira, “el primero publicado por españoles y para españoles sobre Relaciones Internacionales”.

El frenético desarrollo de los acontecimientos sociales y la ruptura de las fronteras económicas y sociales, que ha dado lugar al nuevo fenómeno de la globalización, exige del entorno académico un eficaz y urgente esfuerzo por estudiar los diferentes hechos a la vez que detectar tendencias estructurales. Pereira lo define como el “estudio científico y global de las relaciones históricas

que se han desarrollado entre los hombres, los Estados y las colectividades supranacionales en el seno de la sociedad internacional”. Este proceso necesita superar la fase descriptiva y pasar a la analítica, para que los agentes sociales cuenten con nuevas líneas políticas de actuación. Se trata del reto de estudiar para permitir el paso a la acción, y su característica principal será la interdisciplinariedad y su estrecha vinculación con otros campos de estudio que van de la economía a la ecología o a estudios antropológicos y psico-sociales. Un mundo complejo que requiere formas de interpretación complejas. Pereira, presidente de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (CEHRI), coordina con acierto la labor de veinticinco profesores universitarios procedentes de trece universidades españolas y extranjeras tanto públicas como privadas. En España, la consideración de las Relaciones Internacionales como disciplina científica y su consiguiente incorporación a los estudios universitarios es reciente pero muy pujante. Se trata de una nueva perspectiva, fruto en buena medida de las inquietudes de los alumnos protagonistas de un mundo convulso y en constante cambio, que ha fomentado el auge de las publicaciones y la consolidación de su consideración académica. Esta novedad ha llevado a los autores del libro a dedicar los dos primeros capítulos a exponer y analizar la concreción de las Relaciones Internacionales como disciplina científica y el análisis de la sociedad internacional contemporánea. A partir de estos dos capítulos se fundamentan las bases históricas, historiográficas y conceptuales sobre las que se asienta la obra y sobre las que se

apoyarán los diversos autores en cada capítulo específico. El libro se articula en otros veinticinco capítulos en los que se encuentran un desarrollo histórico, cronológico y temático desde 1814 a la actualidad. La descolonización; el nacionalismo y las Relaciones Internacionales; el papel de EEUU en Iberoamérica, y la formación de Naciones Unidas o el fin de la guerra fría, entre otros. Se debe resaltar el análisis de la forma en que las Relaciones Internacionales han estado dominadas durante décadas por el denominado paradigma estatocéntrico, y cómo en los últimos tiempos han surgido nuevas fórmulas como el globalismo o el paradigma estructuralista. Los autores, partiendo de la base tradicional, pretenden superarla y buscar una nueva perspectiva proclive a la pluralidad de teorías interpretativas. El particular interés por acercarse a los más recientes acontecimientos se recoge en los dos últimos capítulos en los que se analiza con detalle los diez años —de 1990 a 2000— en los que Europa y el mundo cambiaron, especialmente por la desaparición de la Unión Soviética y el sistema socialista mundial. Por último, la obra termina con un balance sobre los problemas actuales y futuros de las Relaciones Internacionales, en los que la historia actúa como factor condicionante en un mundo en constante cambio y en el que las teorías quedan obsoletas casi a ritmo de telediario. El libro se acompaña de una bibliografía general y una específica por cada capítulo, de marcado acento europeísta y en la que, sin embargo, se echan en falta autores anglosajones, siempre imprescindibles para los estudios en este campo. Una obra cuidada y necesaria

llamada a convertirse en libro de referencia obligada para estudiosos y el cada vez más numeroso grupo de personas interesadas en lo que se ha dado en llamar la nueva “Ciencia de la Sociedad Internacional”.

Teresa García-Guerrero Viu
Periodista

LA REALIDAD DE LA AYUDA 2001-2002

Intermón Oxfam
Colección Informes 19,
Barcelona, 2001,
149 páginas.

En la novena edición de *La realidad de la ayuda*, Intermón Oxfam continúa su tradicional seguimiento independiente de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española. Esta vez, el período analizado reviste especial interés por coincidir con un cambio de Gobierno y con la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la creación del Plan Director y la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

La última década se ha caracterizado por una tendencia a la baja (de hasta un tercio) en el esfuerzo de los países donantes. Este descenso cuantitativo y porcentual de la ayuda se debe principalmente a dos causas: la disminución de la ayuda japonesa tras el fin de la crisis asiática y el deterioro de los tipos de cambio de las principales divisas frente al dólar.

El primer capítulo del libro se centra en la falta de voluntad política y de compromiso del actual Gobierno español con la erradicación de la pobreza en el mundo. Este paso atrás de la cooperación española se ve reflejado, entre otros factores, en: a) el descenso del porcentaje sobre Producto Nacional Bruto (PNB) destinada a la AOD a un 0,19-0,20%, la cifra más baja desde 1990; b) el mantenimiento del volumen cuantitativo del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) respecto de otras partidas de AOD y su intento por enmascarar su concepto de crédito concesional; c)

el incumplimiento del compromiso 20/20 de la Cumbre de Copenhague; d) la utilización en el año 1999 y 2000 de la L-500 (línea para la identificación, seguimiento y evaluación de los FAD) para promover el uso tradicional del FAD, es decir, con criterios comerciales; e) la falta de iniciativa en cuanto a condonaciones de deuda unilaterales significativas y paralización de todas aquellas propuestas por otros grupos políticos u organizaciones y movimientos sociales.

El segundo capítulo es un análisis político sobre la situación de la cooperación al desarrollo en España, abordado de manera diferente (centrado básicamente en la denuncia) y más extensa de lo que viene siendo habitual en los informes de *La realidad de la Ayuda*. Diferentes estudios realizados en los últimos seis años han coincidido en señalar los siguientes limitadores básicos de la AOD española: volumen de recursos insuficiente, falta de estrategia clara, tensión permanente por las vinculaciones entre política de cooperación y política exterior, peso desproporcionado de la cooperación financiera y ligada, falta de unidad en la dirección de la ayuda, dispersión en los instrumentos de la ayuda, necesidad de una reforma significativa en la AECI, débil política multilateral, falta de capacidad adecuada de respuestas ante emergencias humanitarias, necesidad de contar con nuevos instrumentos, entre otras cuestiones.

En junio de 1998 se promulgó el proyecto de Ley de Cooperación, en el cual el equipo al frente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para Iberoamérica (SECIPI) recogía gran parte de estas cuestiones. Dicha Ley generó expectativas de mejora de la AOD en su conjunto y abrió el

camino hacia la creación de un Plan Director, que fue encargado a José Antonio Alonso, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. Este plan, que se fundamentaba correctamente en los principios básicos aceptados internacionalmente, quedó bloqueado hasta el final de la legislatura debido a desavenencias entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía. Con la llegada de Miguel Ángel Cortés al frente de la SECIPI, en la nueva legislatura del PP, se rechazó radicalmente la propuesta anterior y se empezó a trabajar en una nueva, que nada tenía que ver con la de Alonso. La versión final del Plan Director distaba enormemente de lo esperado y de lo necesario en la evolución de la AOD española, y se caracterizaba por una falta de consistencia, un marco presupuestario insuficiente y, en general, una orientación que no comparte la Coordinadora de ONG. El informe hace también una crítica a la crisis del Consejo de Cooperación de este año, en el que la SECIPI adoptó la política de “divide y vencerás” en la designación directa de las ONGD y de los expertos en cooperación. En cuanto a ayuda humanitaria en el seno de la AECI, a pesar de haberse dado unos tímidos pasos hacia delante con la entrada de Alejandro Lago como director de la Unidad de Ayuda Alimentaria y de Emergencia y la creación del Gabinete de Crisis, la respuesta humanitaria española sigue adoleciendo de serias carencias: respuesta rápida pero demasiado concreta (enfoque de emergencia más que humanitario), distinción entre los susceptibles receptores de la ayuda, distribución de materiales sin abordar las causas ni ligarla con la rehabilitación y el desarrollo. En el caso del terremoto en El Salvador, la reacción del Gobierno

español fue rápida y eficaz en la primera fase de la emergencia. Sin embargo, dice el informe “no hay constancia de que el Gobierno aprobara recursos extraordinarios para la cooperación no reembolsable realizada por la Agencia”, por lo que la reconstrucción se financió con los recursos habituales y los donativos captados en una no muy transparente cuenta corriente anunciada por televisión (cuando al tratarse de una política pública debería financiarse con impuestos y no con donativos de los ciudadanos). A pesar de las peticiones de Intermón Oxfam y de algunos grupos políticos, el Gobierno español se negó a condonar la deuda de El Salvador, y sólo aprobó la cancelación del servicio de la deuda FAD, de donde procedieron los recursos del Ejecutivo para la fase de reconstrucción tras la emergencia. El caso del terremoto en la India fue aún más flagrante. El Gobierno español no prestó ayuda a una catástrofe que se saldó con cerca de 100.000 víctimas por no tratarse de un país programa, pero en cambio sí se pusieron 7.000 millones de pesetas a disposición de empresas españolas para llevar a cabo proyectos en la India, que computaron como AOD. El tercer capítulo, “Migraciones y desarrollo: ¿Hay lugar para la cooperación?”, se refiere a la supuesta libertad de circulación que se predica en la globalización y de la que, sin embargo, sólo tienen máxima movilidad los inversores de grandes capitales; de la asimetría de la libre circulación de mercancías, que mientras muchos países del Sur se han visto forzados a liberalizar sus mercados, los mercados europeos y estadounidenses continúan con sus políticas proteccionistas; y la cada vez más difícil circulación de

personas (dejando a un lado el acuerdo de Schengen en la Unión Europea) con el aumento de barreras defensivas.

Uno de los casos de estudio es el de Ecuador, tras la crisis en la que se vio sumido en 1999 y que impulsó a muchos ecuatorianos a emigrar a EEUU y a Europa. El capítulo incluye un interesante estudio sobre el potencial de las remesas y explica cómo la evolución de las remesas no es lineal, cómo su recepción no está garantizada de forma permanente, el elevado coste de la transacción del envío de las remesas, cómo una parte considerable de éstas acaba en manos de prestamistas (para pagar la deuda contraída en el país de origen) y cómo constituyen parte de una estrategia de supervivencia de las familias.

Las políticas de desarrollo internacional han prestado poca atención a la contribución de las migraciones a la reducción de la pobreza y la han entendido más como una consecuencia de conflicto político, económico, social o medioambiental o como causa de otra serie de problemas como la fuga de cerebros, inestabilidad social, degradación medioambiental, etc. No sólo eso sino que, como se explica en el informe, no todas las acciones de cooperación al desarrollo han ejercido un efecto positivo sobre las migraciones.

Hay otros casos de emigración que no están directamente relacionados con las desigualdades económicas entre unos países y otros, como el de los refugiados y el de los desplazados internos, que huyen de la guerra o la violencia (el informe estudia el ejemplo de Colombia). El informe sobre *La realidad de la ayuda 2001-2002* concluye con un capítulo sobre la cooperación internacional hacia América Latina, cuyo autor es Federico Negrón del

Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), con atención especial al Plan Colombia. Este Plan, concebido por el presidente Andrés Pastrana, planteaba una serie de estrategias básicamente enfocadas al desarrollo, al respeto de los derechos humanos, al fortalecimiento de la democracia y a la paz. Sin embargo, debido a la presión del Gobierno de Clinton (que se convirtió en su principal financiador, con el 75% de los fondos) y posteriormente el de Bush, el plan se reorientó hacia una estrategia policial-militar antinarcóticos, con una clara subordinación a los intereses geopolíticos estadounidenses. Intermón Oxfam nos ofrece un análisis minucioso de la actual situación de la cooperación española e internacional, con datos objetivos, valoraciones críticas y propuestas de mejora, encaminadas hacia una efectiva evolución de la ayuda al desarrollo y a la eliminación de actitudes que suponen una traba para el fin último de la cooperación.

Mayte Martín Serra
Máster en Cooperación al
Desarrollo Sostenible
y Ayuda Humanitaria

Identidades religiosas

181

Bibliografía

SUSANA FERNÁNDEZ HERRERO

Identidades religiosas

LIBROS:

- Akbar S. Ahmed, *Discovering Islam: Making sense of Muslim history and society*, Routledge, Londres, 1998.
- Albiñana Antonio (ed.), *Geopolítica del caos*, Debate, Barcelona, 1999.
- Anuario CIP 1997, *Las guerras modernas: pobreza, recursos y religión*, CIP/Icaria, Barcelona, 1997.
- Armstrong, Karen, *El Islam*, Mondadori, Barcelona, 2001.
- Armstrong, Karen, *Islam: A short history*, Weidenfeld, Londres, 2000
- Armstrong, Karen, *The Battle for God*, Harper Collins, Nueva York, 2001.
- Bergen, Peter L., *Holy War. Inc: Inside the secret world of Osama bin Laden*, The Free Press, Nueva York, 2001.
- Borrás, Alegría, Salima Mernissi (eds.), *El Islam jurídico y Europa: derecho, religión y política*, Icaria, Barcelona, 1998.
- Cooley, John, *Unholy wars: Afganistan, America and International Terrorism*, Pluto Press, Londres, 2000.
- Corral, Salvador (ed.), *Los fundamentalismos religiosos, hoy, en las relaciones internacionales*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1994.
- Esposito, John L., *El desafío islámico: mito o realidad*, Acento, Madrid, 1996.
- Field, Michael, *Inside the Arab World*, John Murray Publishers, 1994.
- Flaquer, Jaume, *Fundamentalismo. Entre la perplejidad, la condena y el intento de comprender*, Cristianisme i Justícia, Barcelona, 1997.
- Freedman, Lawrence, *War*, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- Galtung, Johan, *Fundamentalismo USA. Fundamentos teológicos-políticos de la política exterior estadounidense*, Icaria, Barcelona, 1999.
- Garaudy, Roger, *Los integristas: ensayo sobre los fundamentalismos en el mundo*, Gedisa, Barcelona, 1995.
- Garaudy, Roger, *Hacia una guerra de religión*, PPC, Madrid, 1995.
- Griffin, Michael, *Reaping the Whirlwind: The taliban movement in Afganistan*, Pluto Press, Londres, 2001.
- Hoffman, Bruce, *A mano armada*, Espasa, Madrid, 2001.
- Hunter, Shireen T., *The future of Islam and the west: Clash of civilitation or peaceful coexistence?*, Praeger, Westor (EEUU), 1998.

Susana Fernández Herrero es historiadora y responsable del Centro de Documentación del Centro de Investigación para la Paz (CIP)

- Hutchinson, John, Anthony D. Smith (eds.), *Ethnicity*, Oxford University Press, Oxford, 1996, capítulo 5 (selección de artículos de diversos autores).
- Hutchinson, John, Anthony D. Smith, *Nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- Hunttigiton, S. P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 1997.
- Ignatieff, Michael, *El honor del guerrero*, Taurus, Madrid, 1999.
- Johnston Douglas, C. Sampson (eds.), *La religión: el factor olvidado en la solución de conflictos*, PPC Editorial, Madrid, 2000.
- Juergensmeyer, Mark, *The new cold war. Religious nationalism confronts the secular State*, University of California Press, California, 1993.
- Kaldor, Mary, *Las nuevas guerras*, Tusquets, Barcelona, 2001.
- Kepel, Gilles, *La revancha de Dios. Cristianos, judíos y musulmanes a la conquista del mundo*, Anaya, Madrid, 1991.
- Kepel, Gilles, *La Yihad. Expansión y declive del islamismo*, Península, Barcelona, 2001.
- Khoury, A-Th, *Los fundamentos del Islam*, Herder, Barcelona, 1981.
- Landau, Eliane, *Osama bin Laden, el terrorismo del siglo XXI*, Planeta, Barcelona, 2001.
- Laqueur, Walter, *The new terrorism. Fanatics and the arms of mass destruction*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Maalouf, Amin, *Identidades asesinas*, Alianza, Madrid, 1999.
- Malley, William, *Fundamentalist reborn? Afganistan and the taliban*, Nueva York University Press, Nueva York, 1998.
- Mardones, José María, *Las nuevas formas de la religión*, Verbo Divino, Estella (Navarra), 1994.
- Marsden, Peter, *The Taliban: War, Religion and the New Orden in Afganistan*, Zed Books, Londres, 1998.
- Mernissi, Fatima, *El miedo a la modernidad. Islam y Democracia*, Ediciones de Oriente y Occidente, Madrid, 1992.
- Mernissi, Fátima, *El poder olvidado*, Icaria, Barcelona, 1995.
- Nair, Sami, *Las heridas abiertas. Las orillas del Mediterráneo ¿un destino conflictivo?*, El País-Aguilar, Madrid, 1998.
- Nair, Sami, *En el nombre de Dios*, Icaria, Barcelona, 1995.
- O'Brian, J., M. Palmer, *Atlas Akal del estado de las religiones*, Akal, Madrid, 2000.
- Onwidiwe, Ihekwooba D., *The Globalization of Terrorism*, University of Maryland Eastern Shore, 2001.
- Pacheco, Juan Antonio, *El pensamiento árabe contemporáneo, rupturas, dilemas, esperanzas*, Mergablum, Sevilla, 1999.
- Pillar, Paul R., *Terrorism and US foreign policy*, Brooking Institution Press, Washington, 2001.
- Rahnema, Ali (ed.), *Pioneers of Islamic Revival*, Zed Books, Londres, 1994.
- Ramadan, Tariq, *El reformismo musulmán*, Bellaterra, Barcelona, 2000.
- Rashid, Ahmed, *Los taliban. El Islam, el petróleo y el nuevo gran juego en Asia Central*, Península, Barcelona, 2001.

- Rashid, Ahmed, *The resurgence of Central Asia, Islam o nationalism?*, Zed Books, Londres, 1994.
- Said, Edward, *Covering Islam*, Vintage, Nueva York, 1997.
- Segura, Antoni, *Más allá del Islam. Política y conflictos actuales en el mundo musulmán*, Alianza, Madrid, 2001.
- Smart, N., *Las religiones del mundo. Tradiciones antiguas y transformaciones modernas*, Akal, Madrid, 2000.
- Sterling, Claire, *The terror network. The secret war of international terrorism*, Reader's Digest Press, Nueva York, 1981.
- Waines, David, *El Islam*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Zamora, Jose Antonio (coord.) *Radicalizar la democracia: sociedad civil, movimientos sociales e identidad religiosa*, Verbo Divino, Estella (Navarra), 2001.

ARTÍCULOS:

- Jordi Raich, “¿Quién controla Afganistán?”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno de 1999-2000, Nº 69, pp. 57-65.
- Robert Bistolfi, “Islam et laïcité”, *Confluences méditerranée*, invierno de 1999-2000, Nº 32, pp. 7-12.
- Amhed Rashid, “Los talibanes en el centro de la desestabilización regional”, *Le Monde Diplomatique*, noviembre-diciembre de 1999, pp. 14-15.
- Understanding global issues, “Islamic issues: between preaching and practise”, noviembre de 2000, Nº 92, pp. 10-11.
- Understanding global issues, “Ireland: topic map. Geography, economics, religion and politics”, enero de 2001, pp. 8-9.
- Silvio Platero, “Globalización y reconversión religiosa”, *Cuadernos de nuestra América*, enero-junio de 2000, Vol. XIII, Nº 25, pp. 113-133.
- Eduardo Giordano, “El discurso periodístico sobre el terrorismo islámico y la promoción del rearme”, *Voces y culturas*, 1º semestre de 2000, Nº 15, pp. 77-88.
- Robert Mortimer, “Bouteflika and Algeria's path from revolt to reconciliation”, *Current History*, enero de 2000, Vol. 99, Nº 633, pp. 10-15.
- Jon B. Alterman, “The middle east's information revolution”, *Current History*, enero de 2000, Vol. 99, Nº 633, pp. 21-26.
- *Africans News Bulletin*, “Les impasses du dialogue islamo-chrétiens”, pp. 10-11; “Challengues to the Africans Church in the third millennium” pp. I-II; “Voting and religion” pp. VII-VIII, febrero de 2000, Nº 383.
- *Civil society*, “Arab civil society”, febrero de 2000, Vol. IX, Nº 98, pp. 4-5.
- Mohammad Rafi y A.M.R. Chowdhuri, “Human rights and religious backlash: the experience of Bangladeshi”, *Development in practise*, febrero de 2000, Vol. 10, Nº1, pp. 19-30.
- Freid Betto, “Por un nuevo milenio sin exclusiones. Siete iglesias juzgan a Brasil”, *América Latina en movimiento*, ALAI, Servicio informativo, 29 de febrero de 2000, año XXIV, época II, Nº 308, p. 8.
- Bernard Gorce, “Doit-on parler d'un conflict interreligieux”, *Africans News Bulletin*, abril de 2000, Nº 387, p. 4.

- Alain Bartluet, "Dans le chaudron des nouvelles religions", *Africans News Bulletin*, mayo de 2000, Nº 390, pp. 6-7.
- José María Hernández, "El laberinto de la identidad", *Revista internacional de filosofía política*, julio de 2000, Nº 15, pp. 161-167.
- Francisco Colom, "Por una política metafísica de la identidad", *Revista internacional de filosofía política*, julio de 2000, Nº 15, pp. 179-190.
- Guy Vuillemin, "West Africa- islam: religious brotherhoods", *Africans News Bulletin*, 15 de septiembre de 2000, Nº 396, suplemento i-I-II.
- Giulio Gerardi, "Globalización neoliberal y globalización católica ¿una nueva santa alianza?", *América Latina en movimiento*, ALAI, Servicio informativo, 28 de noviembre de 2000, Nº 324, pp. 12-17.
- Jeff Halper, "Intifada or ingratitude", *News from withing*, noviembre de 2000, Nº 8, pp. 2-6.
- Elie Kheir, "Actualité des nouveaux historiens israéliens", *Le débat stratégique*, noviembre de 2000, Nº 53, pp. 7-8.
- James T. Richardson, "Minority Religions and the Context of Violence: A Conflict/Interactionist Perspective", *Terrorism and Political Violence*, 2001, Nº 1, pp. 103-133.
- Rachel Viney, "Religious programmes build bridges", *Media development*, marzo de 2001, Vol. XLVIII, pp. 55-57.
- C. Dwain, "Advocacy and the LPI", *New Routes*, 2001, Vol. 6, Nº 2, pp. 4-7.
- Basil BS Nyama, "The Church as an agent for peace", *New Routes*, 2001, Vol. 6, Nº 2, pp. 14-19.
- Jessica Stern, "Meeting with the muj", *Bulletin of the Atomic Scientists*, enero-febrero de 2001, Vol. 57, Nº 1, pp. 42-50.
- Pedro Martínez Montávez, "El Islam contemporáneo", *Página Abierta*, mayo de 2001, Nº 115, pp. 38-43.
- *Understanding global issues*, "Religion and lenguaje. Cultural complexity", mayo 2001, Nº 97, pp. 2-3.
- André Brigot, "Israël le religieux, le militaire et le politique", *Le débat stratégique*, julio de 2001, Nº 57, julio de 2001, p. 2.
- Manuela Mesa, "Otras formas de enfrentarse al terrorismo", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2001, Nº 75, pp. 63-66.
- *Le Monde Diplomatique*, selección de artículos de varios autores, octubre de 2001, año VI, Nº 72.
- Henri Tincq, "Le chaos religieux du monde", *African News Bulletin*, octubre de 2001, año 20, Nº 419, pp. 13-14.
- Anibal Quijano, "Entre la Guerra Santa y la Cruzada", *América Latina en Movimiento*, ALAI, Servicio informativo, 18 de octubre de 2001, año XXV, II época, Nº 341, pp. 12-22.
- Alfonso López Perona, "Los talibán, la nueva amenaza fundamentalista", *Política Exterior*, noviembre-diciembre de 2001, Nº 84, pp. 73-88.
- Ivan J. Escobar, "Las múltiples caras del Islamismo", *Política Exterior*, noviembre-diciembre de 2001, Nº 84, pp. 202-212.
- Andrea Riccardi, "Identidad y globalización", *Política Exterior*, noviembre-diciembre de 2001, Nº 84, pp. 213-226.

- Mariano Aguirre, "Diversidad y convivencia", *Política Exterior*, noviembre-diciembre de 2001, N° 84, pp. 227-231.

DIRECCIONES DE INTERNET:

- <http://www.academicinfo.net/religindex.html> - Academic Info
- <http://www.arches.uga.edu/~godlas/> - ARCHES (Academic Resources for Computing and Higher Education Sevices.
- <http://www.bbc.co.uk/religion/>
- <http://www.cair-net.org/aboutislam.asp> - Council on American-Islamic relation
- http://dmoz.org/Society/Religion_and_Spirituality/ - Open Directory Project (ODP)
- <http://www.elmilitante.org/terrgue/fundam2.htm>.
- <http://www.elnuevodiario.com.ni/archivo/2001/septiembre/28-septiembre-2001/opinion/opinion2.html>.
- <http://www.interrogantes.net/articulos/ratzinger/fundamentalismoislamico.htm>.
- <http://www.islam.org>.
- <http://www.islam.org.br/fundamentalismo.htm>.
- <http://www.islam-guide.com>
- <http://www.islam-guide.com/frm-ch3-11.htm>
- <http://www.islamicity.com> - IslamiCity
- <http://www.monografias.com/trabajos10/fuso/fuso.shtml>
- <http://www.monografias.com/trabajos10/fuso/fuso.shtml>.
- <http://www.ummah.com> - Islamic Gateway
- <http://www.webislam.com>
- [http://www.webislam.com/00_5/Articulos%2000_5/Fundamentalismo Identidad.htm](http://www.webislam.com/00_5/Articulos%2000_5/Fundamentalismo_Identidad.htm)
- <http://www.religion-online.org/>
- <http://religion.rutgers.edu/vri/> - Rutgers University Religion Department
- <http://www.religionnews.com/> - Religion News Service