

PAPELES

DE CUESTIONES INTERNACIONALES

Chechenia: ¿otra guerra contra el terrorismo?

La seguridad internacional
Artículos de *Francisco Rojas*,
Mónica Herz, *Isabel Jaramillo*

Segunda Intifada:
¿estrategia equivocada?
Rema Hammami

Migraciones en España
Human Rights Watch

Elecciones en Ecuador
Laura Ruiz Jiménez

PAPELES n^o 80 - 2002

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

Nieves Zúñiga García-Falces

Edición

Nieves Zúñiga García-Falces y Mabel González Bustelo

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

Correo electrónico: cip@fuhem.es

Web: www.cip.fuhem.es

Documentación: cd@fuhem.es

Diseño de portada: Pedro Arjona

Diseño interior: Marian Cao

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

Depósito legal: M- 30.281 - 1993

Foto de portada: Reuters. Mujeres chechenas en Grozni.

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

ACTUALIDAD

Chechenia: ¿otra guerra contra el terrorismo? 11

Carolina María Rudas

Palestina después de la operación “Escudo Defensivo” 29

Rema Hammami

El papel de la OEA en la seguridad continental 43

Mónica Herz

El Caribe: vulnerabilidades y retos 53

Isabel Jaramillo Edwards

La política de Bush y el unilateralismo radical 63

Francisco Rojas Aravena

Ecuador en busca de una alternativa 73

Laura Ruiz Jiménez

Uniendo esfuerzos por Colombia 79

Hans R. Blumenthal

Iglesias de fufufufus: neopentecostales y política en Guatemala 83

Andrea Althoff

Prejuicios y fantasmas: la política marroquí hacia España 91

Luis de la Corte Ibáñez

Nueva crisis en Madagascar 99

Mayte Martín Serra

Justicia popular en Ruanda 105

Isabel Coello

INDIGENISMO

El pueblo maasai en Kenia: de la riqueza a la marginalización 117

Isabell Kempf

EDUCACIÓN

Guía educativa para comprender los conflictos 129

Pedro Sáez Ortega

LECTURAS SOBRE EDUCACIÓN

Libros sobre violencia en la escuela II 137

Paulina Fajardo

ENTREVISTA

- Entrevista con Lucho Garzón: “Necesitamos libertades y negociación política”** 143
Mabel González Bustelo
-

DERECHOS HUMANOS

- El Gobierno español y el trato a los inmigrantes** 151
Human Rights Watch
-

RESEÑAS DE LIBROS

- Blowback: the costs and consequences of American Empire, de Chalmers Johnson** 159
David Sogge
- Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española, de José Antonio Sanahuja** 161
Francisco Rey Marcos
- Give and take: what’s the matter with foreign aid?, de David Sogge** 163
Cecilia Bruhn
- El largo camino. De la violencia a la paz, de José M^a Tortosa Blasco** 165
Manuela Mesa Peinado
- Un mundo por hacer. Claves para comprender la globalización, Luis de Sabastián** 168
Elizabeth Rodríguez
- Globalización y derechos humanos, de Asier Martínez Bringas** 170
Francisco Rey Marcos
-

BIBLIOGRAFÍA

- Chechenia** 175
Susana Fernández Herrero

El pasado mes de octubre, mediante el secuestro de 700 rehenes en el Teatro Nord Ost de Moscú, rebeldes chechenos pidieron la retirada de las tropas rusas de Chechenia. La violencia tanto del acontecimiento como de la medida tomada por el Gobierno ruso para su desenlace –la expulsión de un gas que inmovilizó a los rebeldes, acabó con la vida de 121 civiles y produjo 500 intoxicaciones– indica que el uso de la fuerza está ganando terreno a la negociación. El secuestro fue un acto violento injustificable. Pero la forma en que se dio fin a este suceso muestra el carácter autoritario del Gobierno ruso, algo que queda en también evidencia por su política en Chechenia. En este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Carolina María Rudas analiza este conflicto que también se encuentra situado bajo el paraguas de la “guerra contra el terrorismo”.

Durante los últimos veinte años la seguridad se ha planteado en términos no sólo militares sino más amplios, incluyendo las cuestiones alimentarias, de derechos humanos, género, protección del medio ambiente, entre otros. A partir de los actos terroristas del 11 de septiembre en EEUU, ha habido un retroceso en este sentido. Para abordar esta cuestión publicamos varios estudios sobre América Latina que forman parte de un proyecto impulsado por FLACSO Chile denominado “Arquitectura del Sistema Internacional”. Los análisis sobre el nuevo papel de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el campo de la seguridad a cargo de Mónica Herz; las vulnerabilidades y retos del Caribe en el nuevo contexto internacional expuestos por Isabel Jaramillo; y el unilateralismo radical de la política de EEUU analizado por Francisco Rojas Aravena que publicamos en este número de *Papeles*, pertenecen a este programa de investigación que busca estudiar y conocer la forma en la que el sistema internacional ha cambiado en el periodo de posguerra fría y la manera en que se han rearticulado algunos centros de decisiones globales en diversos campos. Esta mirada general permitirá desarrollar recomendaciones políticas para una mejor inserción de los países latinoamericanos en los procesos decisorios

globales. Dicho programa, cuyos trabajos continuaremos publicando en próximos números, es un esfuerzo de colaboración académica coordinado por FLACSO Chile y desarrollado con instituciones europeas lideradas por el Centro de Investigación para la Paz (CIP) y con instituciones de EEUU y Canadá.

En relación a la seguridad, destaca de forma especial el caso de Colombia. En una entrevista a Lucho Garzón, coordinador del partido Polo Democrático de Colombia que se presentó a las últimas elecciones presidenciales con un programa de reforma y de solución negociada al conflicto, se analiza el papel de algunos actores internacionales como la Unión Europea para contribuir a la paz en el país suramericano. La unión de esfuerzos entre la comunidad internacional y el Gobierno colombiano resulta fundamental para evitar que Colombia se convierta en el centro de una crisis internacional. Hans Blumenthal expone cinco tesis que permiten avanzar en esta dirección.

La elección de Lucio Gutiérrez en las pasadas elecciones presidenciales de Ecuador y el giro que esto supone para el país siguiendo la tendencia de otros de la región, con una apuesta por una mayor presencia del Estado y compromiso social, es analizado por Laura Ruiz Jiménez.

Actualmente uno de los puntos más fuertes de inseguridad internacional es la situación en Palestina e Israel. Rema Hammami aborda un aspecto poco tratado como es el impacto del conflicto actual sobre las fuerzas políticas palestinas y las perspectivas de futuro que se presentan.

Por otra parte, en el último tiempo la seguridad de las relaciones entre España y Marruecos se ha tambaleado por episodios como la ocupación del islote Perejil o la puesta en duda de la soberanía de Ceuta y Melilla por parte del Ejecutivo marroquí. La noción de “amenaza del sur” es alimentada por prejuicios y sospechas que obstaculizan las relaciones euromediterráneas y que aquí analiza Luis de la Corte Ibáñez. En relación con ello, en una carta enviada por Human Rights Watch a la Comisión contra la Tortura de Naciones Unidas se aborda el trato que el Gobierno español dispensa a los inmigrantes africanos que llegan a las costas españolas.

También nos ocupamos de cuestiones como la crisis en Madagascar, el proceso de cambio socio-económico del pueblo maasai en Kenia y su lucha por ejercer su derecho al desarrollo, y los tribunales populares de Ruanda como instrumento de reconciliación. Reseñas de libros, una guía para educadores sobre cómo comprender la realidad internacional con especial atención a los conflictos armados y pistas bibliográficas sobre la violencia en la escuela completan, entre otros asuntos, este número.

Nieves Zúñiga García-Falces
Coordinadora

Chechenia: ¿otra guerra contra el terrorismo?	11
Palestina después de la operación “Escudo Defensivo”	29
El papel de la OEA en la seguridad continental	43
El Caribe: vulnerabilidades y retos	53
La política de Bush y el unilateralismo radical	63
Ecuador en busca de una alternativa	73
Uniendo esfuerzos por Colombia	79
Iglesias de fufurufus: neopentecostales y política en Guatemala	83
Prejuicios y fantasmas: la política marroquí hacia España	91
Nueva crisis en Madagascar	99
Justicia popular en Ruanda	105

CAROLINA MARÍA RUDAS

Chechenia: ¿otra guerra contra el terrorismo?*

El secuestro de 700 rehenes en Rusia por parte de los rebeldes chechenos en octubre de 2002, de los cuales murieron 121, llamó la atención mundial sobre un conflicto de más de tres siglos en el que se han conjugado la política imperial rusa, la campaña de colectivización de Stalin, los enfrentamientos étnicos y religiosos, los intereses económicos, la yihad islámica, la política electoral de la Federación Rusa y la nueva política de guerra contra el terrorismo. A pesar de que el conflicto en Chechenia ha querido ser mostrado como otra guerra contra el terrorismo por el presidente ruso Vladimir Putin, principal impulsor de este concepto seguido por Bush después del 11 de septiembre, el conflicto en Chechenia debe ser entendido partiendo de sus raíces con el fin de generar una opinión mundial que haga frente al caos, la falta de un orden constituido y las múltiples violaciones de derechos humanos que se dan diariamente en esta región.

Carolina María Rudas es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de los Andes de Bogotá y master en Resolución de Conflictos por la Universidad de Bradford (Gran Bretaña)

Chechenia es un territorio de 17.300 km² en el que vivían 900.000 personas cuando se declaró su independencia en 1991. Actualmente viven 350.000 personas de las cuales 112.000 han sido desplazadas internamente. De acuerdo con el Comité de Madres de Soldados Rusos, las pérdidas militares de la última guerra en Chechenia ascienden a 11.000 soldados muertos y 12.000 heridos. Los expertos estiman que la guerra cuesta 100 millones de dólares al mes y que mueren entre 10 y 20 soldados diariamente. Para los civiles la situación es aún peor. Según las cifras del Comité Checheno para la Salvación Nacional, se estima que desde 1999 han muerto de 20.000 a 40.000 personas, aunque el cálculo oficial es de 4.249. El número de víctimas desde la primera guerra puede ascender a 100.000 personas. Hay 400.000 chechenos refugiados de los cuales 180.000 viven en campos de refugiados en la República de Ingushetia. De acuerdo con los datos oficiales del Ministerio de Salud, en menos de 10 años más del 30% de la población ha sufrido desplazamiento interno.

* Ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* la Bibliografía sobre el conflicto en Chechenia, p. 175.

Las mujeres, los niños y los ancianos son las principales víctimas del conflicto. Entre 1999 y 2000 se calcula que 2.278 niños han muerto por causa de la guerra. Los chechenos han sido víctimas de bombardeos, operaciones de limpieza, minas antipersona y abusos de las Fuerzas Armadas rusas y de las milicias rebeldes. El Estado no cumple con sus funciones de brindar seguridad, acceso a la educación ni a la salud. Sólo existe la economía informal e ilegal, y la corrupción y el tráfico de armas, petróleo e incluso cuerpos humanos constituyen las principales actividades económicas.

Antecedentes históricos

Los chechenos son descendientes de tribus caucásicas nómadas procedentes de Siria o Irak, que en el siglo V buscaron refugio en las montañas del Cáucaso constituyéndose como una etnia lingüísticamente diferente a la de los nativos rusos. En el siglo XVIII culminó la penetración total del islam sobre estos pueblos, justo cuando comenzó la expansión del imperio ruso. Los chechenos resistieron durante veinticinco años la invasión rusa. Posteriormente fueron tratados con dureza por el imperio zarista.

Desde este momento comienza una larga lucha por su independencia. Los chechenos se definen así mismos como “los mejores amigos de nuestros amigos y los peores enemigos de nuestros enemigos”.¹ Su sociedad se ha caracterizado por confiar más en el poder local que en una autoridad central, con comunidades autogobernadas basadas en buscar consensos para resolver conflictos más que en aceptar una autoridad única.²

La revolución rusa

Después de la Revolución Bolchevique de 1917, los chechenos declararon un emirato independiente y su territorio fue escenario del fuego cruzado entre los zaristas que querían la restauración de la monarquía, los bolcheviques que buscaban consolidar el poder soviético, y los chechenos que intentaban mantener su independencia. A pesar de que la revolución rusa dio algunas esperanzas al pueblo checheno de liberarse del dominio ruso durante sus primeros años, lo único que lograron fue que Stalin, bajo su política de colectivización, los uniera con Ingushetia (que apoyaba al régimen centralista) conformando la República Socialista Soviética (RSSA) de Chechenia-Ingushetia. En 1944 Stalin suprimió la República y deportó a aproximadamente 400.000 chechenos a Asia Central argumentando una presunta colaboración masiva con los nazis. En 1957 se restauró la RSSA aunque los Gobiernos posteriores centralizaron aún más el poder en Moscú imponiendo las normas socialistas soviéticas sobre el pueblo checheno.

¹ www.amina.com

² Chechen history: <http://www.chechnyafree.ru>

Caída de la URSS

En medio de la crisis generada por el *glásnost* (transparencia informativa) y la *perestroika*, y confiando en la política de Boris Yeltsin de darle mayor autonomía a las Repúblicas, se dividió la República de Chechenia-Ingushetia. Después del golpe de Estado fallido de agosto de 1991 en Moscú, los chechenos votaron a favor de su independencia y eligieron al general Dzhojar Dudayev, apoyado por varios clanes étnicos, para presidir el Congreso Nacional del Pueblo Checheno. En noviembre de 1991 Chechenia declaró su independencia. Rusia no reconoció la independencia ni la elección de Dudayev.

Mafias, caos político e inicio del conflicto armado

El Gobierno de Yeltsin, más preocupado por crear un nuevo orden en Rusia, por disolver el poder soviético y por liberalizar la economía, cesó las presiones sobre la nueva república de Chechenia. Por su parte, Dudayev empezó a ejercer un poder autoritario, personalista y corrupto. En 1993 disolvió el Parlamento impidiendo la creación de mecanismos institucionales para resolver conflictos, lo cual propició la creación de milicias opositoras a su régimen.

La crisis económica generada por la ruptura de las relaciones de dependencia con Moscú y el bloqueo impuesto por la Federación Rusa, alentó la aparición de mafias, el crimen organizado y el crecimiento de la corrupción generalizada. Los constantes robos de petróleo del oleoducto fue para los grupos armados y mafias de la zona la forma de financiar sus actividades militares mediante el tráfico ilícito de los derivados de los hidrocarburos.

La oposición a Dudayev creció con el apoyo de Moscú. Los combates entre las milicias opositoras y las fuerzas de Dudayev se recrudecieron. En 1994, apremiado por el Consejo de Seguridad que prometía una operación rápida y efectiva, y presionado por la necesidad de fortalecer su imagen política, Yeltsin lanzó una intervención militar de las tropas rusas para retomar el control de Grozni, capital de Chechenia.

La guerra de 1994 a 1996

A partir de 1994 el conflicto se desarrolló como una típica guerra de insurgencia en la que Dudayev y sus seguidores separatistas mantuvieron su posición en los enclaves montañosos mientras las tropas rusas luchaban por el poder en las zonas urbanas.³ Posteriormente se inició una guerra de posiciones cuando las tropas rusas bombardearon las ciudades indiscriminadamente.

La guerra sucia se estableció como forma de vida. Las tropas rusas impusieron el "sistema de filtración" que consistía en capturar a cualquier hombre de 15 a 65 años por ser sospechoso de apoyar a los terroristas. Los servicios de seguridad

La crisis económica generada por la ruptura de las relaciones de dependencia con Moscú y el bloqueo impuesto por la Federación Rusa, alentó la aparición de mafias, el crimen organizado y el crecimiento de la corrupción

³ Lester W. Grau y Jacob W. Kipp, "Chechen Nationalism and the Tragedy of the Struggle for Independence", *National Strategy Forum Review*, otoño 2000, Vol. 10, Issue 1.

rusos mataron al general Dudayev. Por su parte, los rebeldes chechenos respondieron con ataques a las fuerzas militares causando un gran número de bajas de soldados y realizaron diversas acciones terroristas y secuestros. Miles de civiles murieron y otros miles se refugiaron en las Repúblicas de Daguestán, Ingushetia, Kabardino-Balkaria y Osetia del Norte.

La población rusa consideraba cada vez menos necesaria una guerra en la que se perdían vidas humanas de ambas partes y no se vislumbraba una victoria de ninguno. Justo antes de las elecciones presidenciales de 1996, Yeltsin propuso un alto el fuego con el fin de asegurar su reelección, reinició intempestivamente los combates sin un plan previo y de manera desordenada propició la caída de Grozni en manos rebeldes. En agosto de 1996, presionado por las críticas a su política, Yeltsin ordenó el retiro de las tropas rusas y se firmó el acuerdo de Jasaiyurt.

Del acuerdo de paz a la guerra de 1999

El acuerdo firmado en 1996 establecía un alto el fuego duradero, la retirada de las tropas rusas, el desarme de las milicias chechenas y la instauración de un procedimiento por cinco años, tiempo en el que las partes debatirían la inclusión de Chechenia en la Federación Rusa o, por el contrario, su independencia. En 1997 ganó las elecciones en Chechenia el general Aslán Masjadóv, quien había planeado la victoria de los rebeldes en Grozni y había liderado la firma de los acuerdos de paz.

Masjadóv no pudo recuperar la ley y el orden en la República ni conformar un verdadero Estado. La crisis económica continuó ahondándose, el secuestro y la tortura se propagaron (se contabilizaron hasta 1.100 ciudadanos rusos secuestrados) y los conflictos territoriales, étnicos y religiosos dividieron aún más a la población.

Masjadóv se enfrentó con Shamil Basayev, su principal contendiente en las elecciones. Masjadóv lo quiso nombrar primer ministro, a lo que renunció para conformar una oposición armada junto a otros líderes radicales chechenos, radicales islámicos de la vecina Daguestán y los *wahabíes* (una pequeña guerrilla fundamentalista islámica). Algunas fuentes, entre ellas el Gobierno de Rusia, han afirmado que la fuerza opositora recibió apoyo público y económico del régimen talibán de Afganistán.

Segunda guerra: 1999-2001

En agosto de 1999 la oposición liderada por Basáyev y por Abdurrahman Arman (Ibn al Khattab) se desplegó hacia Daguestán con el fin de iniciar una revolución para la conformación de una república islamista en el Cáucaso norte. La Federación Rusa movilizó sus tropas para controlar la insurgencia armada y se preparó una nueva intervención armada en Chechenia.

Justo antes de las elecciones, unos atentados terroristas, en los que murieron

aproximadamente 300 personas en Moscú y Volgodonsk, fueron hábilmente presentados por el Gobierno como una respuesta a la derrota infligida en Daguestán a las milicias extremistas *whahabitas* comandadas por Basáyev y Khattab. La responsabilidad de los atentados aún no ha sido confirmada, e incluso hay analistas que coinciden en que podrían haber sido realizados por el propio Gobierno de Moscú.⁴

Los actos terroristas sirvieron para alentar una “guerra contra el terrorismo” y para propiciar una nueva intervención armada sobre Grozny dirigida a derrocar el Gobierno de Masjádov. La guerra sirvió para impulsar a Vladimir Putin, nombrado primer ministro por Yeltsin, en su campaña para las elecciones legislativas de 1999, y posteriormente asegurar su éxito en las elecciones a la jefatura de Estado en marzo de 2000. Toda la estrategia electoral de Putin se basó en la guerra en Chechenia hasta el punto de que concurrió a las elecciones de marzo sin ningún programa político ni económico.

Existieron otros intereses estratégicos y políticos que alentaron la intervención armada y que aún hoy impiden que se considere la opción de permitir la independencia de Chechenia:⁵

- Importancia del territorio checheno como lugar de paso para el transporte de petróleo del mar Caspio hacia Rusia. A pesar de que el petróleo de Chechenia no corresponde ni siquiera al 1% de las reservas rusas de crudo, es un territorio estratégico para su transporte. La construcción en 1999 del oleoducto que une Bakú con el puerto georgiano de Supsa, evitando el territorio ruso y el anuncio de Turquía, Azerbaiyán y Georgia de la construcción de un oleoducto y gasoducto que unirán Baku y el puerto turco de Ceyhan, no impiden que Chechenia siga siendo un territorio importante para el transporte del petróleo ruso.
- En esta región se escenifica el último gran teatro de la Guerra Fría. EEUU y Rusia rivalizan por el poder sobre las tres ex Repúblicas rusas. La pérdida de Chechenia impediría el establecimiento de Rusia como potencia en la zona.
- La pérdida de Chechenia y la posible influencia de ésta sobre otras Repúblicas como Daguestán minarían intereses estratégicos y económicos de Rusia como la construcción de un oleoducto que uniría Tengiz, Kazajstán con Nvorossik atravesando el norte de Dagestán. La criminalización de la economía y la inestabilidad del país alejan los inversores extranjeros que prefieren otras rutas más seguras.
- El Gobierno teme que si se ofrece la independencia a Chechenia el resto de las provincias del Caspio se querrían independizar de la Federación.

Para esta nueva intervención armada, Putin se aseguró de no repetir los erro-

⁴ Boris Kagarlitsky, “Terrorism Benefits the State”, *The Moscow Times*, 4 de septiembre de 2001.

⁵ Xulio Rios, “Chechenia: Operaciones en el patio trasero”, *Anuario CIP 2001*, Icaria Editorial, Fundación Hogar del Empleado, Barcelona, 2001.

*El cambio
más
significativo
con respecto
a la primera
guerra fue la
preparación
de la opinión
pública para
la contienda*

res que dieron como resultado la derrota en Grozni en 1996. Para esto se movilizaron aproximadamente 100.000 soldados que se oponían a las 30.000 tropas del Gobierno checheno y a los 30.000 milicianos de Basayév y Khattab.

El plan inicial del entonces primer ministro Putin fue establecer un “cordón sanitario” que circundara a Chechenia y, posteriormente, asegurar la zona desde la frontera norte de Chechenia hasta el río Terek. Después de los atentados en Moscú, y de su elección como presidente, Putin anunció que se trataría de una guerra contra el terrorismo, realizada con la meta final de tomarse el territorio entero de Chechenia para proteger la integración de la Federación Rusa y controlar el separatismo checheno.

Posiblemente, el cambio más significativo con respecto a la primera guerra fue la preparación de la opinión pública para la contienda. Durante la guerra de 1994 las autoridades perdieron la guerra de información frente a la oposición chechena, que diariamente denunciaba las violaciones de los derechos humanos cometidos por las tropas rusas a los medios nacionales e internacionales. En la segunda guerra el Ejecutivo ruso se aseguró de impedir cualquier tipo de información que no proviniera de fuentes oficiales, impidiendo a la opinión pública nacional e internacional conocer los acontecimientos sin el filtro del Gobierno de Moscú.

Según algunos analistas la primera intervención se puede diferenciar de la segunda en cinco aspectos:

- 1) En la segunda guerra las acciones militares estuvieron controladas netamente por los militares y no por los políticos.
- 2) Rusia ganó la guerra de información.
- 3) Existía un plan bien desarrollado e implementado.
- 4) En vez de intentar implementar gobiernos locales chechenos se utilizó una táctica de guerra colonialista imponiendo militares rusos como comandantes de la población después de las acciones.⁶

En enero de 2001 el manejo de la operación antiterrorista se transfirió a la FSB (antigua KGB). Con esto se marcó el inicio de la normalización y el retiro masivo de tropas. Durante 2001 se intentó generar un clima de finalización de la guerra y de reconstrucción posbélica. Se creó una nueva administración temporal en Chechenia, liderada por Stanislav Iliysov que seguía órdenes del presidente ruso y del presidente para el Cáucaso Norte, coronel general Viktor Kazantsev. Se hicieron programas para generar empleo, se intentó reactivar la economía y se reabrieron las escuelas y los hospitales

Mientras tanto, continuaron las operaciones llevadas a cabo por grupos de hombres encapuchados similares a los escuadrones de la muerte, los asesinatos, las desapariciones, los secuestros, la corrupción y el robo de petróleo,

La guerra contra el terrorismo

⁶ Mr. Timothy L. Thomas. “A Tale of Two Theaters: Russian Actions in Chechnya in 1994 and 1999”, *Analysis of Current Events*, septiembre 2000, Vol. 12, Nº 5-6.

La guerra contra el terrorismo declarada por Bush después del 11 de septiembre fue recibida con beneplácito por Putin quien tres años antes había declarado la guerra en Chechenia exactamente bajo el mismo lema. En su primera alocución presidencial después de los ataques al World Trade Center, Putin enfatizó el paralelismo de las dos guerras. Hábilmente comparó la decisión de bombardear el régimen talibán en Afganistán con la intervención de las tropas rusas en Chechenia, justificando las pérdidas civiles durante los bombardeos a Grozni y otras ciudades con la excusa de que los rebeldes utilizaban a los civiles como escudos.⁷

El Gobierno de EEUU ha empezado a recortar las libertades individuales y derechos humanos de sus ciudadanos con la justificación de la seguridad nacional. Este cambio de posición ha diezgado las críticas del Ejecutivo de Bush sobre las operaciones de Rusia en Chechenia y le ha dado cierta legitimidad a las acciones de Putin por parte de la comunidad internacional y de la opinión pública rusa. El nuevo énfasis de las potencias occidentales de combatir el terrorismo y las consecuentes reacciones de la comunidad dirigidas a dismantelar las organizaciones terroristas, junto con el interés de fortalecer los lazos entre Rusia, EEUU y Europa, han hecho más difusa la preocupación sobre la violación de derechos humanos en Chechenia.⁸

Los atentados de las torres gemelas abrieron una nueva época en las relaciones entre Rusia y EEUU a través de la lucha contra el enemigo común: el terrorismo islamista. Inmediatamente después de los atentados en Nueva York se hizo pública la conexión entre los rebeldes chechenos y grupos islamistas extremistas dándole así la legitimidad suficiente a Putin para actuar en Chechenia.

Los intereses de Rusia y EEUU coinciden en esta nueva etapa post 11 de septiembre en la necesidad de pacificar las Repúblicas de Asia Central. Para EEUU es importante la pacificación en territorios como Chechenia que han recibido el reconocimiento del régimen talibán y el apoyo económico de Al Qaeda. Adicionalmente, EEUU reconoce que es posible que dichos territorios den protección a Osama Bin Laden y a otras organizaciones terroristas. Para Rusia la intervención en dichos territorios le abriría la oportunidad de ejercer mayor influencia en Asia Central, lo cual es una de sus prioridades de seguridad nacional. Así, Rusia fue una de las primeras potencias internacionales en unirse a la lucha contra el terrorismo y específicamente a la guerra en Afganistán, prestando sus servicios de inteligencia y su conocimiento del territorio afgano y de la Alianza del Norte para asesorar a Washington.

2002: ¿Negociaciones?

⁷ Seamus Martin, "Putin sees Chechnya advantage in support for war on terrorism", *Irish Times*, 27 de diciembre de 2001.

⁸ Musa Tumsoyev, "The Russian-Chechen conflict after September 11, 2001". En: <http://www.watchdog.cz/>

A pesar del nuevo clima mundial, y de un ataque de los rebeldes chechenos a un helicóptero militar en agosto en el que murieron 117 soldados rusos, en 2002 parecía vislumbrarse la posibilidad de nuevas negociaciones. En noviembre de 2001 el representante del Gobierno checheno en Moscú, Akhmed Zakayev, sostuvo conversaciones con el representante del Gobierno ruso, el general Viktor Kazantsev. Zakayev ofreció a Moscú la posibilidad de aceptar un estatuto que le diera mayor autonomía a Chechenia y sugirió la introducción de un mandato ruso por un periodo transitorio. Putin se negó a aceptar el acuerdo insistiendo en la necesidad de una total rendición de los rebeldes. El Gobierno checheno acudió a Washington para pedirle que usara su influencia para convencer a Rusia de aceptar las negociaciones, pero Washington se negó a contrariar a su nuevo aliado contra el terrorismo.

El 24 de septiembre Masjádov afirmó en una entrevista que había abandonado su intención separatista, y propuso un plan que tenía como primer punto la aceptación de un gobierno directo presidencial durante un periodo de transición después del cese de las hostilidades.

El 17 de octubre los oficiales rusos parecían convencidos de que se llegaría a un acuerdo negociado bajo los términos de Moscú. Al parecer Rusia había hecho un calendario para empezar las negociaciones a principios de noviembre ofreciendo a los delegados chechenos autonomía parcial o total dentro del esquema del Estado ruso.⁹

La toma del teatro en Moscú

Pero la toma de 700 rehenes en el teatro Nord Ost en Moscú, el 23 y 24 de octubre de 2002, por parte de rebeldes chechenos cambió totalmente la perspectiva de las negociaciones y la dirección de la guerra. Los rebeldes, durante el encierro, exigieron a Putin el fin de la guerra y la retirada de todas las fuerzas rusas del territorio. Después de 58 horas de expectativa, el Gobierno de Putin acabó con el secuestro lanzando un gas, que posteriormente se identificó como derivado del opio, que inmovilizó a los rebeldes y dio muerte a 121 civiles de los 700 retenidos. Según el Ejecutivo ruso, Masjádov podría haber estado involucrado en el incidente o podría haber tenido conocimiento del mismo, pero esto aún no ha sido comprobado.

EEUU y las demás potencias europeas se apresuraron a condenar la acción de los terroristas, aunque la utilización del gas, la falta de preparación de los equipos hospitalarios y la ocultación de información referente a la recuperación del teatro fue bastante cuestionada por las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación nacionales e internacionales.

Las consecuencias de la crisis podrían haber impulsado las negociaciones ya

⁹ Ivan Rybkin, "Chechen Roulette", *The Wall Street Journal*, 29 de octubre de 2002. Rybkin, ex miembro de la Duma, fue el jefe del Consejo de Seguridad de Rusia entre 1996 y 1998.

que la opinión pública rusa, que eligió a Putin bajo la bandera de terminar con el conflicto en Chechenia, le empezó a pedir cuentas a su presidente por la falta de resultados al respecto.

A pesar de que en las encuestas el número de rusos que favorece la continuación de la guerra aumentó después de la toma del teatro, se ha organizado rápidamente un comité contra la guerra en Chechenia por parte de los familiares de las víctimas. Los rusos también temen el incremento de los ataques terroristas. Se preguntan si vale la pena una guerra en la que el único resultado hasta el momento es la pérdida de vidas civiles y la muerte de soldados rusos, a los que hay que añadir la constante amenaza de nuevos ataques terroristas. Aún así, Putin decidió retomar las acciones militares en Chechenia y empezar una nueva etapa de enfrentamientos.

Condiciones actuales

A partir de la toma del teatro, la guerra se ha recrudecido. Los rebeldes chechenos continúan atacando helicópteros y otros objetivos militares. Las tropas rusas han reiniciado las acciones de búsqueda de terroristas en Grozni. El Gobierno ha levantado la orden de retirar las fuerzas de Chechenia y ha iniciado una operación de gran escala, fuerte y dirigida a todo el territorio checheno. Varias organizaciones de derechos humanos han denunciado que el escalamiento del conflicto podría traer una prolongación en las violaciones de derechos humanos.¹⁰ Los refugiados en los campos cercanos a Ingushetia han afirmado que sienten temor de retornar a sus hogares ya que la situación en Chechenia se ha deteriorado después de la crisis.

Consecuencias de la crisis

La crisis de los rehenes trajo varias consecuencias para el conflicto en Chechenia:

- Maskhadov ha perdido totalmente la credibilidad. Aunque afirmó no haber tenido ninguna responsabilidad en la toma del teatro, Putin anunció que había evidencias de su participación en la operación. Esto rompería cualquier posibilidad de negociación ya que acaba con la poca legitimidad del líder checheno. Adicionalmente, de comprobarse que no estuvo involucrado significaría que no tiene ningún tipo de control sobre las milicias rebeldes. No existe ningún otro líder con el cual se pueda llegar a un acuerdo.
- Aumento de la tensión étnica entre rusos y musulmanes en el Cáucaso norte, lo que podría generar aún más resentimiento entre estos pueblos y la profundización del conflicto.
- El Gobierno ruso ha afirmado que hubo ayuda de chechenos locales y de la poli-

¹⁰ Gregory Feifer, *Chechnya: Human Rights Defenders Denounce Russia's Rekindled War*, 4 de noviembre de 2002. En: <http://www.cdi.org/russia/johnson/6520-2.cfm>

cía de Moscú en la toma del teatro. Esto puede afectar a empresarios chechenos que viven en Moscú y que manejan un delicado equilibrio resistiéndose a la independencia. Es posible que dichos empresarios y la comunidad chechena en Moscú sea considerada objetivo de la lucha antiterrorista, lo que traerá como consecuencia la pérdida de aliados importantes de Rusia en contra de la independencia de Chechenia.¹¹

– Con la toma de los rehenes se volvió a abrir el debate en Moscú sobre el control de los medios de comunicación. Si desde 1999 el Gobierno ruso fue capaz de acallar y controlar los medios de comunicación con respecto a la guerra en Chechenia, después de los hechos del Teatro Nord Ost la prensa nacional e internacional, así como varias organizaciones han denunciado la censura. A pesar de que Rusia había ganado la batalla de la información, la realidad chechena saltó rápidamente a los titulares de la forma más espectacular posible: la guerra llegó al mismo centro de Moscú. El escenario más probable es que, a pesar de las críticas, el Gobierno fortalezca la censura de prensa justificándose en la necesidad de proteger la seguridad nacional.

Posibilidades

Después de la toma del teatro, los analistas se han dividido en aquellos que piden una resolución del conflicto por la fuerza y otros que abogan por una solución negociada.

Los analistas que coinciden en una salida negociada proponen:

- La guerra en Chechenia no es simplemente una guerra contra los terroristas. Es necesario trazar una línea entre los radicales islamistas y el presidente Masjádóv que fue elegido popularmente en elecciones reconocidas como legales por observadores internacionales y por la misma Federación Rusa.
- Rusia debe disciplinar sus tropas y castigar a los culpables de las atrocidades. Masjádóv debe admitir sus fallas y debe permitir la presencia de tropas rusas para mantener el orden y poder restablecer el Estado. Debe así mismo romper con el islamismo internacional y los rebeldes chechenos y condenar las acciones terroristas. Si estas fuerzas se niegan a aceptar el acuerdo, Masjádóv debe aliarse con Rusia para dismantelar los grupos de rebeldes.¹²
- Dos guerras no han logrado solucionar el conflicto. Aunque la FSB ha intentado capturar a señores de la guerra como Basayev, estos operativos no han dado resultados. La acción en el teatro demostró que aunque los señores de la guerra fueran capturados, siempre existirían líderes nuevos que los suplantarían. Movsar Baraév, el jefe de 25 años de los rebeldes que tomó el teatro, era el sobrino de un señor de la guerra que fue dado de baja por las fuerzas rusas el

¹¹ Washington Post Editorial, "Terrorism's Losers", *Washington Post*, 29 de octubre de 2002.

¹² Anatol Lieven, "The Painful Path to Peace in Chechnya", *Financial Times*, 30 de octubre de 2002.

año pasado. Adicionalmente, el ejército ruso sufre serios problemas de desertiones y no está modernizado con lo cual es muy difícil que derrote a los rebeldes.¹³

- La guerra en Rusia no debe entenderse únicamente como una guerra contra el terrorismo internacional, tal como lo ha manifestado Putin. La historia del conflicto, los abusos cometidos por las fuerzas rusas y la situación de inestabilidad política y económica de la población civil obligan a pensar sobre una solución negociada del conflicto junto una serie de medidas de reconstrucción posbélica y de construcción del Estado. El proceso de reconciliación debe ser apoyado y verificado por la comunidad internacional para detener las violaciones de los derechos humanos y generar legitimidad sobre el proceso.

Los analistas que coinciden en el uso de la fuerza ven cuatro escenarios posibles:¹⁴

- Combinación de golpes militares importantes en Chechenia, introducción de la ley marcial en la región y expulsión de los chechenos de Rusia. Esto garantizaría una mayor seguridad de los ciudadanos rusos pero propiciaría mayores niveles de violaciones a los derechos humanos. Para los militantes chechenos expulsados de Rusia sería más difícil penetrar en fronteras más controladas y cometer ataques en contra de civiles. La ley marcial o el estado de emergencia haría más difícil para los chechenos conducir la guerra.
- Combinación de golpes militares importantes en Chechenia, declaración de la ley marcial y rompimiento de las redes criminales ilegales en Chechenia. Este escenario intentaría quitar el control de miles de negocios estatales rusos y privados, incluyendo la intervención de algunas firmas importantes de energía y de la industria que apoyan económicamente a los rebeldes chechenos. No parece que Putin esté dispuesto a disolver la mafia rusa ya que muchos oficiales del Gobierno y empresarios que le apoyan tienen nexos con el crimen organizado checheno.
- Continuar con la misma estrategia que corresponde a la intensificación de las operaciones militares que actualmente se llevan a cabo en el territorio checheno, sin golpes importantes ni ley marcial. Incrementar la retórica en contra de los islamistas chechenos. Esta opción implicaría la continuación de la guerra en los mismos términos que hasta el momento se han desarrollado.

Perspectivas de futuro

Después del incidente en el teatro en Moscú, Putin ordenó “cambiar los planes de retirada de las Fuerzas Armadas” y alertó que si los rebeldes tratan de usar armas de destrucción masiva, Rusia tomará las medidas necesarias en todos los lugares

¹³ “The lost cause of the Caucasus”, *The economist*, 2 de noviembre de 2002.

¹⁴ Strategic Forecasting, “Russia Likely to Respond to Chechen Crisis with Half Measures”, 28 de octubre de 2002. En: www.stratfor.com

La estrategia de Putin se concentraría en conducir ataques fuera de las fronteras de Rusia sobre los rebeldes y sus patrocinadores

donde “los terroristas, los organizadores de los crímenes y sus inspiradores ideológicos y financieros estén localizados”.

La estrategia de Putin se concentraría en conducir ataques fuera de las fronteras de Rusia sobre los rebeldes y sus patrocinadores. Las primeras acciones serían:

- Atacar las bases de los rebeldes en Georgia. Al acercarse el invierno ruso, el Gobierno teme que los militantes chechenos se retiren hacia Georgia. Rusia querrá fortalecer sus posiciones en la frontera y presionará a Georgia para que ejerza control sobre las zonas montañosas. Para EEUU esta estrategia puede ser útil si algunas bases rusas pudieran ser utilizadas para atacar objetivos asociados con Al Qaeda en Oriente Medio. Se utilizarán instrumentos federales para tomar medidas preventivas administrativas, políticas, económicas y militares en contra de las fuerzas separatistas en los territorios limítrofes de Chechenia. Las autoridades de Arabia Saudí y Turquía actúan ahora de manera más cauta y controlan más sus fuerzas internas que ayudaban a los separatistas chechenos. Bajo la influencia del 11 de septiembre se tomarán acciones para prevenir la colaboración de otras Repúblicas con los Chechenos.
- Después de la toma del teatro, Moscú está moviendo todas sus influencias para que Washington clasifique a los rebeldes chechenos dentro de la lista de los grupos terroristas y los vuelva objetivos de la nueva guerra.
- Continuará la presencia de las tropas rusas realizando aún más labores de limpieza, y posiblemente se recrudecerán las denuncias sobre violaciones de derechos humanos.

Con respecto a la guerra en Irak, Rusia mantiene su posición de que no existe una unión entre el régimen iraquí y los militantes islámicos, lo cual podría servir de contrapeso al poder de EEUU. Es posible que EEUU use la carta de la situación en Chechenia como una forma de presionar a Rusia para que lo apoye en la guerra. Conociendo el interés de Putin por mantener Chechenia, sería previsible que cediera a la presión de Washington y permitiera la guerra.

Por el momento, no se vislumbra una posibilidad clara de negociación para el conflicto en Chechenia, por lo tanto será necesario que las organizaciones multilaterales, la ONU, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y las ONG humanitarias continúen presionando al Gobierno de Rusia para impedir las continuas violaciones de derechos humanos. Es necesario darle una respuesta eficaz y rápida a la crisis humanitaria, para lo cual es necesario obligar a Rusia, si es necesario, a aceptar la entrada de organizaciones humanitarias a la zona.

Es importante que la comunidad internacional exija que se respete el derecho a la información para que tanto la población rusa como la comunidad internacional puedan conocer la situación en Chechenia y tengan más elementos de evaluación en el momento de apoyar las políticas del Gobierno de Vladimir Putin.

ACTORES DEL CONFLICTO¹⁵

República Chechena de Ichkeria

Masjadov Aslan Aliyevich - Presidente de la República Chechena de Ichkeria desde 1997.

Zakayev Akhmed - Vice-premier. Representante del presidente para las conversaciones de paz.

Dudayev Djokhar (Johar) - Ex presidente de la República, asesinado en abril de 1996.

Combatientes

Basayev Shamil - Comandante de fuerzas de campo chechenas.

Khattab - Comandante de las fuerzas extranjeras en Chechenia.

Bakuyev Baudi - Comandante de la frontera norte, asesinado en octubre de 2000.

Barayev Arbi - Comandante de campo. Acusado de haber dirigido una banda de secuestradores durante el lapso entre las guerras. Asesinado en junio de 2001.

Administración pro Rusa

Kadyrov Akhmad-Khadzhi - Jefe de la administración temporal.

Ilyasov Stanislav - Primer Ministro.

Federación Rusa

Putin Vladimir Vladimirovich - Presidente de la Federación Rusa.

Kazantsev Viktor - Coronel-General. Enviado presidencial al Distrito Federal del Sur. Representante del presidente en las conversaciones de paz.

Situación humanitaria¹⁶

La ONU ha adoptado varias resoluciones sobre las violaciones de los derechos humanos en Chechenia, condenando el uso desproporcionado de la fuerza y las violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas

¹⁵ Prague Watchdog, <http://www.watchdog.cz/index.php>

¹⁶ Amnistía Internacional, *Informe 2002. Federación Rusa*, www.amnesty.org; Human Rights Watch, *World Report 2002*, www.hrw.org; Subcomisión de la ONU sobre Derechos Humanos, *Informe sobre Chechenia*, <http://servizi.radical-party.org/documents/subcomm54/>

rusas. En la última resolución se le pidió al Gobierno ruso que permitiera la visita de los cinco mecanismos de derechos humanos de la ONU. La Federación Rusa se negó a acatar las resoluciones. A partir del 23 de julio se suspendieron los principales programas de Naciones Unidas en el Cáucaso Norte debido al secuestro de Nina Davidovich, miembro de la ONG Drujba. En 2002 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU cursó un proyecto de resolución sobre la situación de Chechenia que fue rechazado a instancias de un representante de la delegación rusa que instó a sus miembros a votar en contra de la resolución como muestra de que se oponían al terrorismo. Ésta fue rechazada.

Otras organizaciones no gubernamentales han preparado informes y han presionado a los Gobiernos occidentales para tomar acciones sobre la situación de derechos humanos en Rusia (Amnistía Internacional, Human Rights Watch) y existen diversos comités de apoyo al pueblo checheno que han realizado labores para tratar de reiniciar las negociaciones (Comité Danés de Apoyo al Pueblo Checheno, Comité Americano por la Paz en Chechenia). En Rusia existen varias organizaciones no gubernamentales (Memorial, Movimiento para los Derechos Humanos) que continuamente preparan informes sobre las desapariciones forzadas, torturas y violaciones de los derechos humanos.

Abusos de las Fuerzas Armadas y del Gobierno de la Federación Rusa

- Operaciones de limpieza “*zachistkas*”

Las operaciones de limpieza han aumentado considerablemente desde octubre de 2001. Estas operaciones consisten en aproximadamente 4000 hombres de las fuerzas federadas que rodean un pueblo impidiendo la entrada y la salida durante varios días. Se realizan detenciones masivas de hombres que posteriormente son llevados a los “campos de filtración”. Durante las operaciones se han denunciado robos y hay indicios de que se practican violaciones de mujeres y de hombres, pero no hay denuncias establecidas. Estas operaciones se han realizado principalmente en el sur y centro de Chechenia, incluido las zonas cercanas a Grozni.

- Sistema de filtración

Se ha usado durante las dos guerras. El sistema se basa en la creencia de que cualquier hombre de 15 a 65 años es sospechoso de apoyar a los rebeldes o de ser terrorista. Miles de personas han sido detenidas en centros de filtración ilegales, muchas de ellas han sido torturadas. Aquellas personas que sobreviven a los campos de filtración son comúnmente “vendidas” a sus familiares por un precio establecido. Si la persona muere, la familia debe pagar para que le devuelvan su cuerpo.

- Escuadrones de la muerte

Estas operaciones son realizadas por grupos de hombres armados y enmascarados que entran a los pueblos durante la noche, violan, roban, asesinan y se llevan a varios hombres de la población que posteriormente son encontrados muertos por sus familiares. Son generalizadas especialmente en la región de Urus-Martan. A pesar de que se han comprobado casos de que son perpetradas por soldados rusos, se cree que en algunos casos son realizadas por grupos armados ilegales

- Impunidad

A partir de 2001 se reabrieron las cortes de justicia en Chechenia, se establecieron mecanismos para resolver las principales denuncias y se abrieron cierto número de investigaciones. A pesar de estos adelantos, la desproporción de las violaciones de los derechos humanos realizados por las fuerzas militares y el número de investigaciones muestra que la impunidad es todavía muy alta. De 7000 casos que ha recibido el fiscal de Chechenia (de los 24.000 presentados), sólo se han abierto 393 casos de los cuales 230 han sido suspendidos, 10 se han cerrado, 138 han pasado a manos de fiscales militares y existen 14 pendientes. Hasta el momento sólo 30 militares han sido sentenciados. Las organizaciones no gubernamentales han denunciado la utilización de la legislación antiterrorista para llevar a cabo operaciones que contravienen los principios universales. Existen pocas cortes de justicia, hay duplicación en el sistema judicial y existen presiones y obstáculos sobre los jueces y fiscales que llevan los casos.

- Desapariciones

Según fuentes gubernamentales han desaparecido entre 1.200 y 2.000 personas en la última guerra, aunque las ONG calculan bastantes más. Las fuerzas rusas continúan reteniendo civiles durante sus incursiones en los pueblos. Se han reportado malos tratos y torturas a los detenidos mientras permanecen incomunicados. Hay informes de cientos de desapariciones de personas que estuvieron bajo custodia. Se han encontrado cuerpos mutilados de estas personas, junto con docenas de cuerpos no identificados en basureros y tumbas masivas en Chechenia.

Según Human Rights Watch, entre septiembre y diciembre de 2001 ocurrió al menos una desaparición semanal. Esta misma organización investigó setenta casos de personas desaparecidas después de haber estado bajo custodia de las autoridades en 2001. De estos casos, 34 estuvieron en custodia después de operaciones de filtración y 24 correspondían a desapariciones llevadas a cabo por escuadrones de la muerte. El Gobierno ruso culpó a los rebeldes chechenos por estas desapariciones aunque en la mayoría de los casos se demostró la presencia de las fuerzas policiales durante las operaciones.

- Refugiados

Se calcula un número de 150.000 personas desplazadas internamente que se han refugiado en Ingushetia. A estos hay que sumar otras 160.000 personas

desplazadas por el conflicto dentro de la propia Chechenia. Muchos carecen de identificación y viven en tiendas, edificios abandonados o con familias que los hospedan. Las autoridades rusas han retirado los subsidios de alimentación como una manera de obligar a los desplazados internos a retornar a Chechenia.

Algunas organizaciones han demostrado su preocupación por la suerte de los refugiados en Ingushetia después de la toma del teatro en Moscú, ya que algunas fuerzas de seguridad han anunciado la orden de desalojar todos los campos de refugiados

- Libertad de expresión

Sigue existiendo censura sobre los medios de comunicación en todo lo referente al tema de la guerra en Chechenia. Hay limitaciones para el acceso de los periodistas nacionales e internacionales a la zona. Varios periodistas han sido detenidos y amenazados por informes independientes. El Ministro de Prensa ha enviado varios llamados de atención sobre posibles sanciones a periódicos de Moscú y a la estación de televisión privada NTV por publicar entrevistas con los líderes rebeldes.

EEUU ha criticado la censura y la falta de libertad de expresión, pero a partir del 11 de septiembre sus críticas han sido cada vez menos fuertes. Durante la toma del teatro varias cadenas de radio, televisión y periódicos denunciaron amenazas del Gobierno, encubrimiento de información e incluso la prohibición expresa de emitir informaciones.

Abusos de los rebeldes chechenos

Existen informes de violaciones a los derechos humanos por parte de los rebeldes chechenos, principalmente toma de rehenes y ejecuciones sumarias de soldados rusos prisioneros. Los rebeldes han asesinado, intimidado y atacado a varios civiles miembros de la administración de Chechenia para impedir que colaboren con el Gobierno ruso. De septiembre de 2000 a septiembre de 2001 se registraron 41 asesinatos, entre los cuales se contaron 11 alcaldes provinciales, 4 alcaldes provinciales encargados, 4 directores de distritos, tres oficiales religiosos, 8 policías y dos profesores. También hubo 13 intentos de asesinatos entre los cuales estaban 4 alcaldes, 3 directores de distritos y un juez.

En Urus Martan fuentes oficiales afirman que han sido asesinados 60 líderes cívicos y trabajadores del Gobierno en los últimos tres años. Según varias entrevistas realizadas en esta ciudad, la tercera más importante de Chechenia, rebeldes chechenos armados y enmascarados atacan durante la noche a los oficiales, policías, profesores y profesionales que aceptan trabajar con el Gobierno ruso. Existen informes no corroborados de incursiones de grupos rebeldes en varios pueblos para asesinar a líderes cívicos y a sus familiares.

REMA HAMMAMI

Palestina después de la operación “Escudo Defensivo”

Tras sobrevivir a duras penas a la doble ofensiva israelí de marzo-abril de 2002, las opciones de la Autoridad Nacional Palestina quedan reducidas a su dilema original: el de actuar como movimiento de liberación nacional o como gendarme al servicio de Israel en Gaza y Cisjordania. Pero las circunstancias han empeorado muy notablemente. EEUU, a cambio de haber salvado (de momento) a Arafat, va a exigir que el mando palestino criminalice el derecho de su pueblo a resistir contra la tiránica ocupación. Los territorios autónomos ya no existen en la práctica. Mientras tanto, la opinión pública se pregunta: si el destino de Palestina tan solo se sostiene en Arafat, ¿qué hubiera sido del país de haber caído en combate?

Aunque la operación “Escudo Defensivo” ha terminado formalmente, lo que no queda claro es qué consecuencias va a traer esta desatada ofensiva israelí en Cisjordania. Es más que dudoso que suponga el punto final de veinte meses de resistencia palestina, de agresión israelí y de evasivas estadounidenses. A primera vista, la situación actual parece marcada por la esperada reimplicación estadounidense y por la “limpieza doméstica” palestina, donde la reforma interna comienza a ser la corriente dominante frente a una continua resistencia al cambio. Pero el apoyo del primer ministro israelí Ariel Sharon a estas “reformas” de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) sigue sin resultar nada convincente. Sus comentarios de que el “Escudo Defensivo” tan solo ha sido “el primer paso” no dejan lugar a dudas que está esperando el momento oportuno para afianzar su misión de destruir la ANP y todo lo que su existencia implica.

Mientras, detrás de la retórica de la Casa Blanca vilipendiando a Arafat, EEUU sin embargo ha maniobrado claramente para salvar, de momento, al líder palestino. Pero el escaso margen de movimiento del Gobierno de Bush con respecto a Israel, y su tozudo compromiso con un proceso de Oslo hecho añicos, significan que hay escasas posibilidades de que el interregno reconduzca en breve la situa-

Rema Hammami es profesora de Antropología en la Universidad de Birzeit en la Franja de Gaza y directora del *Birzeit's Women's Studies Program*. Este artículo ha sido publicado en *Middle East Report*, verano de 2002, N° 223.

Traducción: Eric Jalaín Fernández

ción hacia un proceso negociador. Si la ANP aceptara criminalizar el derecho de su pueblo a resistir a una ocupación más tiránica y brutal que nunca, se le permitiría volver a participar en un huido "proceso de paz" lleno de promesas verbales sobre un Estado palestino cuyo margen de soberanía, definición fronteriza y fecha de nacimiento siguen sin fijarse.

Escudo Defensivo

Entre el 11 de septiembre y marzo de 2002, la guerra de desgaste de Sharon contra la ANP avanzó a pesar de las puntuales intervenciones de EEUU y de la declaración palestina de alto el fuego durante un mes, seguida de una fase de resistencia armada concentrada únicamente en objetivos más legítimos en los territorios ocupados. Para superar estos obstáculos, Sharon provocó conscientemente una respuesta palestina caótica y vengativa, que le otorgara un pretexto para abandonar las indeseables treguas y desbordar las maniobras diplomáticas que buscaban proteger a Arafat y asegurar la supervivencia de la ANP. A pesar de su fracaso inicial de relacionar su guerra contra la ANP con la guerra de Bush contra el terrorismo, a mediados de diciembre tal estrategia dió sus frutos. Realizó cuantiosos avances en su propósito de deslegitimar a Arafat, mentalizando a EEUU de la necesidad de emplear mayor contundencia para combatir la resistencia palestina, y así, finalmente, extender y profundizar las medidas de ocupación.¹

A finales de marzo de 2002, cuando el "plan de paz" saudí se abrió camino entre los delegados estadounidenses, europeos y de la ONU (en forma de resolución 1397), y fue adoptado por la Liga Árabe en la cumbre de Beirut, Sharon volvió a quedar momentáneamente arrinconado. Pero casi inmediatamente, el 27 de marzo, llegó la venganza, largamente esperada desde la "guerra de los campos" de principios de mes: un atentado suicida de Hamas en Netanya mató a 29 israelíes durante las celebraciones de la Pascua judía. Ya había pretexto para la operación "Escudo Defensivo", el último pero no definitivo asalto de la campaña de Sharon contra la ANP.

Tras la mayor llamada a filas de reservistas israelíes desde 1967, entre el 28 de marzo y el 4 de abril todas las grandes ciudades de Cisjordania, excepto Hebrón y Jericó, así como numerosos pueblos, fueron invadidos y reocupados. La magnitud y ferocidad de la invasión no tuvo precedentes. Pero la novedad fue también la selección de objetivos. Tres grandes ciudades, Ramala, Nablus y Yenín, sufrieron la mayor devastación. Las dos últimas han padecido la ira de las Fuerzas Armadas Israelíes (FAI) a principios de marzo, y de nuevo el objetivo fueron las fuerzas de resistencia radicadas en sus campos de refugiados. En Ramala el objetivo fue abiertamente la infraestructura de la ANP.

Antes del "Escudo Defensivo", el ataque israelí a las instituciones de la ANP se limitaba a las instalaciones de seguridad, así como a infraestructuras de gran simbolismo de cara a la futura soberanía, como el puerto y aeropuerto de Gaza.

¹ Rema Hammami, "Intifada in the Aftermath", *MERIP Press Information*, 30 de octubre de 2001, nota 74. En: <http://www.merip.org/pins/pin74.html>.

Ahora, por primera vez, el aparato civil de la ANP también se ha convertido en objetivo de guerra. A partir de la segunda semana, la invasión vino acompañada de cotidianas y súbitas irrupciones y registros de toda la infraestructura civil de la ANP, desde las oficinas del Consejo Legislativo hasta los Ministerios de Educación, Hacienda, Agricultura, Comercio e Industria, pasando por edificios municipales y cámaras de comercio. En algunos casos, los asaltos incluyeron “equipos de expertos” llevados especialmente para encontrar material incriminatorio; parte del cual fue supuestamente destinado al famoso “dossier Arafat” que Sharon llevó consigo a su encuentro con Bush en Washington a principios de mayo. Pero la confiscación de los discos-duros de los ordenadores y de archivos vino acompañada de la destrucción total mediante almádenas o explosivos de equipos informáticos, o de la quema de archivos. Se dio también, aunque más infrecuentemente, todo tipo de vandalismo, como el destrozo de las instalaciones y tapicerías de los baños. En algunos casos se depositaron heces en las oficinas ministeriales. La naturaleza sistemática de la destrucción delata la existencia de órdenes al respecto, pero también de un alarmante grado de motivación personal por parte de los soldados.

La resistencia en Ramala fue mínima, pobremente organizada y se agotó a los dos días, lo que no impidió que la destrucción fuera sistemática y continua durante unas cuantas semanas, abarcando registros y saqueos de negocios, casas y ONG. En Nablus, donde la resistencia continuó con heroicidad (o con insensatez) durante cinco días, la destrucción alcanzó una forma mucho más dramática e intensa. Los cazas F-16, seguidos de tanques y *bulldozer*, arrasaron rápidamente edificios, y en algunos casos barrios enteros del casco antiguo, antes de que entrara la infantería. El total de muertos en Ramala en un periodo de tres semanas fue de 26, mientras en Nablus murieron 74 personas en cinco días. Pero el daño más devastador en términos humanos aconteció en Yenín, donde los resistentes aguantaron durante más de una semana dentro del campo y causaron a las FAI su peor golpe: 22 soldados muertos, 13 de ellos en una emboscada. A día de hoy el número de palestinos muertos en Yenín se eleva a 52, sin contar los 16 desaparecidos, probablemente aún sepultados bajo la inmensa pila de escombros de lo que un día fue el centro del campo, y que ahora ha sido bautizado como “zona cero” por sus residentes.

El 21 de abril los tanques israelíes se retiraron de las ciudades que habían ocupado, excepto de dos puntos críticos: el complejo de Arafat en Ramala y la Iglesia de la Natividad en Belén, donde a duras penas pudieron refugiarse 30 combatientes junto a numerosos lugareños. El asedio a Arafat fue la enésima demostración de poder de Sharon, capaz de imponerle arresto domiciliario a plena vista de la comunidad internacional. Esta vez, sin embargo, la invasión física del complejo parecía indicar que el líder israelí por fin iba a capturar a su presa. Pero, en el acontecimiento más sorprendente de toda la insurrección, una pandilla de activistas de solidaridad internacional se colaron entre los tanques israelíes para ofrecerse a sí mismos como fuerza voluntaria de protección. Con ello tal vez lograron realmente salvar a Arafat. Aparentemente, este asedio pretendía obligar a Arafat a entregar a seis fugitivos: a cuatro implicados en el asesinato del ex ministro de Turismo Rehavam Zeevi, al secretario general del Frente Popular de Liberación de

*El asedio a
Arafat fue la
enésima
demostración
de poder de
Sharon, capaz
de imponerle
arresto
domiciliario a
plena vista de
la comunidad
internacional*

Palestina Ahmad Saadat y a Fuad Shobaki, que supuestamente pagó el barco cargado de armas Karine A, interceptado por Israel en enero.

La otra salida de EEUU

Ya desde antes del 11 de septiembre la retórica estadounidense denostaba crecientemente a Arafat mientras alababa a Sharon. Aunque EEUU intervenía para evitar la escalada de ataques militares israelíes en los territorios ocupados, lo hacía principalmente motivado por otros intereses primordiales situados en Afganistán y en Irak. El dilema del Gobierno de Bush está más que claro. Por un lado, tras el 11 de septiembre su principal doctrina en política exterior apela a una guerra sin cuartel al terrorismo, una propuesta que encuentra su principal apoyo en su poderosa derecha cristiana sionista y en miembros del ala neoconservadora. Las inminentes elecciones al Congreso, en noviembre, siempre propician un momento de acercamiento al *lobby* pro-israelí. Pero, por otro lado, la Casa Blanca necesita el apoyo de diversos regímenes árabes a su planificada campaña contra Irak, y tal vez también contra Irán. Las actuaciones estadounidenses con respecto al conflicto palestino-israelí, descritas por algunos observadores como zigzagues, han de entenderse pues como intentos de maniobrar entre estas dos posturas profundamente contradictorias.

Los numerosos comentarios en Washington, en el periodo anterior al “Escudo Defensivo”, sobre alternativas al liderazgo de Arafat, así como sus esfuerzos para desalojarle del Gobierno de Ramala, confirman de nuevo que EEUU considera al líder palestino una carga. Así, durante los tres primeros días de la operación militar el Departamento de Estado se encerró en declaraciones de apoyo al “derecho de autodefensa” de Israel. Por fin, el 4 de abril Bush comenzó a pedir la retirada del ejército israelí. Pero la falta de convicción de la demanda era obvia, desgana agravada por los comentarios anejos de Bush: “Es esencial para la paz en la región y en el mundo que erradiquemos las actividades terroristas y condenemos las acciones [atentados suicidas] realizadas en nombre de la religión que no son más que simple terrorismo”. Más que luz verde, EEUU parecía dar a Sharon el sello de aprobación para erradicar “la infraestructura terrorista” palestina. Con respecto a Arafat, Bush afirmó: “La situación en la que se encuentra es sobradamente responsabilidad suya”. Con intención de equilibrar la lectura, añadió: “De acuerdo con el Plan Mitchell, los asentamientos israelíes en Cisjordania deben detenerse y la ocupación debe acabar con una retirada hasta los límites reconocidos por las resoluciones 242 y 338 de la ONU”, y anunció el envío del secretario de Estado Colin Powell a la región.

Powell estuvo más de una semana viajando por Oriente Medio y Europa de camino a Tel-Aviv, en lo que pareció una estratagema para que Sharon no se sintiera intimidado y continuara su campaña. Al mismo tiempo, EEUU llevó a cabo lo que tan sólo puede interpretarse como una intervención a través del Consejo de Seguridad de la ONU. Durante los tres primeros días de silencio de Bush, el Consejo de Seguridad emitió la resolución 1402, pidiendo “la retirada de las tropas israelíes de las ciudades palestinas, incluyendo Ramala”. A lo que siguió, el 12 de

abril, el llamamiento de Kofi Annan para enviar una fuerza de paz a los territorios ocupados, acordándose poco después la resolución 1405 que “celebra la iniciativa de Annan” de formar una comisión de investigación para analizar los supuestos crímenes de guerra acontecidos durante la invasión israelí del campo de refugiados de Yenín. Ninguna de estas iniciativas podrían haberse dado sin el permiso de EEUU. El uso de la ONU parece una vía indirecta mediante la cual el Gobierno de Bush ha podido poner en evidencia internacionalmente a Sharon, imponiéndole a sus acciones algunas “líneas rojas”. Y lo que es más importante, con la creación de la comisión de investigación de Yenín, EEUU contaba con un medio para presionar a Sharon sin tener que responder en casa por ello.

La postura general de EEUU delata la existencia de una puesta en escena, incluso de una estrategia. Puesto que el líder palestino y los servicios de seguridad de la ANP eran más que nunca física y políticamente incapaces de tomar medidas enérgicas contra la resistencia palestina, dejarían que fuera Sharon mismo el que se encargara de esta tarea. Una vez que éste hubiera desarticulado la resistencia, EEUU podría devolver a Arafat, y a lo que quedara de su servicio de seguridad, a su sitio para mantener el orden en Palestina a las órdenes de Israel, a cambio reanudar el proceso de negociación.

Fórmulas para lavar la imagen

Pero surgieron unas cuantas complicaciones que pusieron en peligro la estrategia estadounidense. Al comienzo de la invasión Sharon atacó los cuarteles generales del Servicio de Seguridad preventiva de Jibril Rajoub, en las afueras de Ramala. El ataque a esta fuerza (famosa por haberse mantenido apartada de la resistencia por si era necesaria para posteriores tareas de control) fue una descarada argucia de Sharon para imposibilitar cualquier futura cooperación en materia de seguridad con la ANP. Los estadounidenses se apresuraron a negociar la liberación de 400 personas del edificio a cambio de que las fuerzas israelíes se llevaran a seis detenidos de Hamas refugiados allí.

El otro problema fue que Sharon, teniendo a Arafat en su punto de mira, se negaba a dejarlo escapar. Al principio se temía que el líder israelí intentara capturarlo físicamente, y encarcelarlo o deportarlo. Un escenario aún más temible era que, en el consiguiente fragor de la embestida, se matara “accidentalmente” a Arafat, o que éste prefiriera acabar como un Allende palestino antes que sobrevivir bajo toda la humillación que le tenía reservada Sharon. Así, la ambigüedad de Powell sobre un encuentro con Arafat pronto derivó en compromiso al respecto, para volver a dejar claro que EEUU considera al líder palestino una de esas “líneas rojas” que no hay que cruzar. Por ello, la polémica del complejo de Ramala derivó hacia la cuestión de los fugitivos refugiados allí. Sharon, haciendo caso omiso de un acuerdo previo gestionado por EEUU según el cual los fugitivos debían ser puestos bajo custodia palestina para ser juzgados en un tribunal también palestino, pidió su extradición; una nueva demanda que sabía que Arafat no podía cumplir. Los estadounidenses parecieron en un principio dispuestos a renegar de su propio acuerdo previo, y a dejar hacer. Pero, seguidamente, tal vez habiendo cap-

tado las implicaciones para Arafat de tal maniobra, apoyaron la surrealista iniciativa de un juicio de “seguridad de Estado” para los más buscados entre los refugiados dentro del asediado complejo. El acuerdo aún más surrealista que siguió fue que cumplirían sus condenas en la prisión de Jericó, bajo la vigilancia de “supervisores” británicos y estadounidenses.

Esta fórmula fue elaborada con los palestinos. Pero, ¿cómo iba a lograr EEUU que Sharon la aceptara? Como ya se sabe públicamente (el mismo Sharon lo ha admitido), no fue ninguna coincidencia que el asedio a Arafat terminara el 2 de mayo, el día que siguió a la decisión de Kofi Annan de deshacer el equipo de investigación de Yenín. Para calmar las iras que la liberación de Arafat levantó entre su coalición ultraderechista, Sharon intentó venderla abiertamente como una victoria sobre la temida investigación de la ONU. Resumiendo sin rodeos lo acontecido, Amir Oren comentaba en el diario *Ha'aretz* del 3 de mayo: “El acuerdo de ‘Ramala por Yenín’ demuestra que los israelíes son más fuertes que los palestinos, y que los estadounidenses son más poderosos que los israelíes”.

El último problema fue el asedio de la iglesia de la Natividad. Los líos domésticos de Sharon dificultaban su salida de este *impasse*, mientras en términos de cobertura mediática internacional la situación se volvía insostenible. En esta ocasión fue el mando palestino el que ofreció a Sharon una salida, con lavado de imagen incluido, que podía ser vendida como una victoria. El trato fue gestionado el 7 de mayo por Muhammad Rashid, el supervisor de la “cartera económica” de Arafat, permitiendo a Sharon enviar al exilio a los aproximadamente 30 combatientes situados en el corazón del conflicto. Con esto, Sharon obtuvo legitimidad internacional para exiliar a aquellos palestinos que considerara enemigos del Estado.

Logros y decepciones

Aunque Sharon no haya conseguido con su “Escudo Defensivo” deshacerse de Arafat, sus logros son desmesurados. Lo más significativo es que ha logrado suprimir los últimos vestigios de “inmunidad” del Área A,² de las ciudades transferidas al control de la ANP por los Acuerdos de Oslo. Desde que el 2 de mayo los israelíes se retiraron de los alrededores del complejo de Arafat, no ha habido ni un solo día en que no hayan reinvasado una población palestina, aunque durante periodos mucho más breves. A mediados de mayo todas las poblaciones de las que las FAI se habían supuestamente retirado tras el “Escudo Defensivo” ya habían sido reinvasadas por lo menos en una ocasión, con escasos comentarios al respecto por parte del Departamento de Estado estadounidense y apenas menciones en la prensa internacional. La constante reinvasión del Área A es un mensaje: Israel ha asumido ahora en solitario la “seguridad”, descartando la cooperación con la ANP para combatir la resistencia palestina. Pero como quedó dolorosamente claro durante el periodo de tregua y durante

² Al inicio de la Intifada, en el Área A las competencias civiles y policiales eran totalmente palestinas, y suponía el 60% de la Franja de Gaza y el 17% de Cisjordania. Ver Isaías Barrañeda, “¿Palestina o ‘Palestinistán’?”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano 2002, Nº 78, pp. 23-32 (nota del editor).

la Intifada, sin cooperación en materia de seguridad no hay “proceso de paz” posible. Queda aún por ver si EEUU seguirá permitiendo estas “operaciones de limpieza” una vez reconstituidas las fuerzas de seguridad palestinas.

Tan importante como la desaparición del Área A está resultando la reconfiguración radical y sistemática de la geoestrategia de la Era Oslo, progresiva alteración disfrazada con la retórica de la seguridad. Originalmente, el proceso de Oslo aislaba Gaza de Cisjordania, y dividía ésta última en dos mediante los bloques de asentamientos que rodean Jerusalén Este. Barak estableció en este mapa el sistema de cerco *ad hoc* de las poblaciones palestinas. Sharon ha masificado esta planificación y la ha dotado de dimensiones estratégicas a largo plazo. Primero las FAI estrecharon los cercos alrededor de los pueblos, separándolos de sus centros urbanos. Los militares crearon “zonas tapón” alrededor de aquellas ciudades, pueblos o campos considerados demasiado cercanos a los asentamientos, a las fronteras internacionales o a la Línea Verde. Finalmente, siguiendo la operación “Escudo Defensivo”, Cisjordania ha sido dividida formalmente en ocho cantones separados. Para transitar de uno a otro, se exige a los palestinos un permiso de una Administración Civil que está siendo discretamente remozada. Como resultado, el Área C (casi el 60% del territorio de Cisjordania que rodea las ciudades y pueblos palestinos) se ha visto ampliado y adoptado como territorio soberano israelí. Un reciente descubrimiento por parte de la organización de derechos humanos israelí B'Tselem evidencia que este sistema de control responde a una estrategia a largo plazo: mientras el área ocupada por asentamientos israelíes tan solo alcanza el 4% de Cisjordania, las fronteras municipales trazadas en su expansión comprenden en realidad hasta el 43% del total del territorio. Esta nueva geoestrategia transforma a las comunidades palestinas en “los asentamientos” de una Cisjordania israelí, y priva a los palestinos del derecho a moverse de un asentamiento a otro sin permiso israelí. La puesta en vigor del cantonalismo ha sido rápida y draconiana. Los innumerables caminos rurales usados por los palestinos durante la Intifada para rodear la siempre creciente red de controles, están siendo ahora bloqueados o destruidos mediante *bulldozer*. Las consecuencias del asedio y aislamiento para la vida económica y política ya se han hecho patentes a lo largo de la Intifada. Ahora el objetivo consiste en apuntalar y regularizar esta situación hasta que la existencia básica de los palestinos pueda ser controlada por las FAI y la burocracia de la administración civil.

En el ámbito político, el liderazgo local en Cisjordania de las fuerzas de resistencia ha quedado gravemente debilitado y desguarnecido. En particular el Tanzim (brazo armado) de Al Fatah (el principal grupo que integra la Organización para la Liberación de Palestina - OLP) ha sido neutralizado, con el secuestro y encarcelamiento de Marwan Barghouti, importante intelectual y uno de los escasos personajes con capacidad para establecer un diálogo entre las facciones de resistencia islamista o secular por un lado, y la ANP por otro. Esto puede explicar el interés de Sharon en ponerle entre rejas, sobre todo porque Barghouti encarna un proyecto político más amplio y también más amenazante para los planes a largo plazo del líder israelí. Este intelectual representa a la nueva “ola de demócratas” de Al Fatah, que sostiene que tan solo una estrategia de resistencia popular puede acabar con la ocupación, y que a su vez está promoviendo una dinámica de reformas internas del sistema político. En Cisjordania, Barghouti y Jibril Rajoub, jefe de la Seguridad

*Tan
importante
como la
desaparición
del Área A
está resultan-
do la recon-
figuración de
la geoestra-
tegia de la
Era Oslo*

Preventiva, representan, cada uno a su manera, la corriente de Al Fatah que ha mediado entre la militancia local y las caprichosas necesidades de supervivencia de la ANP. Esta es probablemente la razón por la que ambos se han convertido en objetivos de los israelíes, aunque obviamente el papel de hombre fuerte de Rajoub (frente al papel de movilizador social de Barghouti) explica el diferente destino de ambos tras el “Escudo Defensivo”.

Mientras Sharon perseguía a los líderes de Al Fatah que, dadas las circunstancias, podían desempeñar un papel negociador importante para superar la Intifada, no hizo nada con respecto a los dirigentes de Hamas en Gaza. Para muchos, esto significa que para Sharon resultan mucho menos problemáticos los intransigentes líderes islamistas que los pragmáticos dirigentes nacionalistas, que podrían seguir obteniendo apoyos internacionales para la creación de un Estado palestino. Más aún, Sharon ha comentado en varias ocasiones la posibilidad de aceptar un Estado palestino sólo en Gaza, donde la sólida implantación de Hamas puede aportar una oportuna excusa para echarse atrás en caso de acercarse tal posibilidad.

La capacidad de Sharon para barrer los últimos vestigios de Oslo y para reorientar toda la situación de los territorios ocupados hacia la construcción del “Gran Israel”, depende estrechamente de su habilidad para recolectar información. La formación de la ANP (en particular de sus servicios de seguridad) y del Área A, como un santuario a salvo del control directo israelí, azuzaron la habilidad de Israel para crear sus propias redes de informadores. Éstas resultaron la piedra angular del aplastamiento de la primera Intifada. Desde el comienzo del “Escudo Defensivo”, han sido arrestados más de 8.000 palestinos, 2.200 de los cuales aún siguen retenidos. Los arrestos e interrogatorios a gran escala han permitido recavar una cantidad significativa de información utilizada posteriormente por los militares para ejecutar numerosos arrestos y asesinatos durante sus ya casi diarias incursiones en los pueblos y ciudades de Cisjordania. Hasta la primera Intifada, el control de los palestinos bajo la ocupación se basaba fundamentalmente en el poder de los permisos y pases, de los colaboradores y de la conjunción de ambos instrumentos. La actual capacidad de recolección de información no sólo tiene efectos inmediatos en la destrucción de lo que queda de la resistencia palestina, sino que el restablecimiento de un sistema de permisos aún más abrumador sugiere el retorno a la anterior situación de control sobre toda la población en conjunto.

Conversaciones para la reforma

La reforma interna de la ANP ha sido una demanda constante y dominante de los intelectuales palestinos y de varias tendencias políticas a lo largo de todo el periodo de tregua, e incluso en varios momentos de la Intifada.³ Tan sólo dos días después de la liberación de Arafat del complejo de Ramala, Hani al-Masri comentaba: “Parece haber consenso en que hay que reformar y cambiar. Se trata ya de una demanda que hoy en día procede de arriba, de abajo y de dentro de la ANP, y que

³ Rema Hammami y Jamil Hilal, “Uprising at a Crossroads”, *Middle East Report*, verano 2001, Nº 219.

se da también en algunos sectores de la oposición así como entre la gente.⁴ Masri se refiere a lo que diferencia a las actuales conversaciones de reforma de las precedentes: la inesperada coincidencia de llamamientos simultáneos en este sentido procedentes tanto de EEUU, como de Sharon, de líderes de la propia ANP así como de un amplio abanico de individuos y grupos de la oposición democrática a lo largo y ancho de la sociedad palestina. Con una convergencia tan contradictoria de actores demandando la reforma, está claro que sus condiciones suponen una situación de *impasse* colectivo. Ninguna de las fuerzas contendientes puede por sí sola maniobrar de manera tan decisiva como para poner fin a la dinámica de los últimos veinte meses, pero a la vez es necesario hallar un nuevo *status quo*.

Obviamente, tras los diversos llamamientos al cambio encontramos propuestas radicalmente diferentes. La declaración de apoyo de Sharon a la reforma de la ANP es básicamente una estratagema para ganar tiempo. Así como una vez planteó: “No habrá negociaciones hasta que se sucedan siete días de tranquilidad”, puede ahora posponerlas de nuevo hasta que finalice un periodo abierto de necesaria reforma. Para EEUU hablar de reformas tal vez sea el indicador más claro que no encuentra alternativa a Arafat, pero la anterior criminalización pública estadounidense del líder palestino no le permite apoyar su simple retorno al poder. El Gobierno de Bush parece desear una versión de Arafat y de la ANP que pueda ser final y plenamente sometida a la tutela estadounidense y árabe. Por ello, la demanda de reforma estadounidense consiste en limitar a Arafat a una “estrategia de pan o pistolas”, es decir, en avanzar en reformas económicas que acaben con su “flexibilidad financiera”, de manera que ya no sea capaz de financiar la resistencia armada rebañando diversos fondos. Paralelamente a la “unificación de cuentas nacionales palestinas”, EEUU pretende la unificación de sus “fuerzas de seguridad”, para evitar que algunas de ellas (como la Fuerza 17 y la Seguridad Preventiva de Gaza) puedan volver de nuevo sus armas contra la ocupación. Otra dimensión de la propuesta de la Casa Blanca con menos probabilidades de éxito es el deseo de restar autoridad a Arafat mediante otros actores políticos más fiables y respetables, tal vez algún primer ministro o un gabinete con el cual EEUU pudiera llegar a acuerdos públicos. Pero incluso sin este último punto, la reducción del control financiero de Arafat y la implantación de una jefatura fuerte de seguridad bastarían por sí mismos para debilitar el monopolio de poder del líder palestino.

Luchas de poder

El debate palestino sobre la reforma abarca un abanico casi ilimitado de propuestas y prioridades tanto personales como políticas. Por un lado, sirve como nueva arena para las disputas de poder de la élite de la ANP. Una corriente está representada por figuras como Mahmoud Abbas (Abu Mazen) y el ministro de Asuntos Legislativos Nabil Amr, que formaron parte en su momento del núcleo duro de Arafat, pero que han sido posteriormente marginados. Tanto para ellos como para otros como Jibril Rajoub, el telón de fondo de su entrada en el debate sobre la

⁴ *Al-Ayyam*, 4 de mayo de 2002.

reforma fue lo acontecido en el ámbito de gobierno durante el asedio a Arafat. Como apuntó Rajoub en una entrevista para el diario *Al-Hayat*, con sede en Londres: “los israelíes pusieron a Abu Ammar bajo asedio, desmantelaron el mando y tan solo concedieron libertad de movimiento a tres o cuatro personas, y entonces se dio un claro intento de despojar al pueblo palestino de la toma de decisiones políticas, de seguridad, económicas y mediáticas, mediante los tanques israelíes”. Aquí no se refiere tanto a Israel como a la troica formada por Muhammad Dahlan (jefe de seguridad de Gaza), Muhammad Rashid y Hasan Asfour, que fueron los únicos miembros de la ANP a los que se les permitió acceder regularmente al complejo de Ramala tras la visita de Powell. Se convirtieron así prácticamente en el centro de decisiones, sustituyendo al amplio “mando palestino” habitual que abarca todo tipo de representantes de la ANP y de la OLP. Esta corriente alberga temores sobre su futuro político, amenazado por un “golpe estadounidense” o por la marginación de Arafat.

Incluso antes de la liberación de Arafat, Amr llamó públicamente a la creación de un nuevo gobierno y defendió la necesidad de reformas domésticas. En toda una muestra de coherencia, renunció a su puesto de ministro (el único hasta la fecha en haber hecho esto). En una larga entrevista concedida a *Al-Ayyam* el 7 de mayo, Abu Mazen también afirma la necesidad de “reformularlo todo de manera radical”. Pero sus pretensiones se dirigen claramente a devolver el poder a la vieja guardia de Al Fatah, arrebatándose a los recién llegados que conforman actualmente el núcleo cercano a Arafat (entre ellos, Dalahn, Asfour y Rashid), así como a la militancia callejera de Fatah que ha tenido mucha influencia en el mando durante la Intifada.⁵ Como Nabil Amr, Abu Mazen introdujo en su propuesta las demandas estadounidenses: reorganización de las fuerzas de seguridad, y control, coordinación y transparencia en materia financiera. Ambos pidieron nuevas elecciones en el Consejo Legislativo, pero Amr, siendo un miembro del mismo, insistió especialmente en su potencialidad transformadora.

Amr y Abu Mazen ejemplifican el intento de varios dirigentes situados dentro o alrededor del mando palestino de explotar la propuesta de reforma con intención de jugar a caballo ganador. Apoyar la reforma permite ser populista sin salirse del campo estadounidense. Además, siempre se puede proponer una versión de la misma que le pueda reportar a uno una mayor cuota de poder. La reforma significa para estos personajes la oportunidad de esgrimir una pose “de oposición” mientras se intenta recuperar el terreno perdido en la estructura de poder establecido. El error es que los demás se percatan de qué va el juego, puesto que estos hombres tienen una credibilidad popular escasa, por no decir nula, pues han delatado sistemáticamente su postura contraria a la resistencia, prefiriendo abandonar el destino palestino totalmente en manos estadounidenses. Además, las escaramuzas entre líderes han saltado a menudo a la luz, por lo que los intereses personales que guían sus propuestas resultan más que obvios.

⁵ En una obvia bofetada a Muhammad Rashid, Abu Mazen criticó que cualquier personaje se plantara frente a una cámara representando a la ANP. Esta situación, afirmó, es insostenible.

Clamores de fondo

De no haberse producido la demanda estadounidense de reforma, la ANP se hubiera visto obligada a responder a los clamores de fondo a favor del cambio que siguieron a la invasión. El día que Arafat fue liberado del complejo de Ramala, las facciones convocaron la primera Conferencia Popular del año en esta ciudad. La postura de los asistentes estaba clara. Aunque la invasión no supusiera la derrota final, era un duro golpe que ponía en cuestión algunas de las formas de actuar básicas tanto de las facciones como del mando. La improvisada actuación de la ANP durante el “Escudo Defensivo”, sumada a la irresponsable e indisciplinada resistencia, casi condujeron a la catástrofe. Mientras muchos participantes criticaron a Hamas por ir por libre con sus atentados suicidas, algunos analistas más reflexivos dirigieron sus reproches a una acción nacional compuesta de estrategias y objetivos opuestos y contraproducentes. Pero el grueso de la crítica se dirigió a la actuación de la ANP, o más concretamente a su falta de actuación.

La bravura personal exhibida por Arafat durante el asedio no podía compensar el caos y negligencia producto de su autocracia. Irónicamente, las mismas imágenes que dieron fe de su valentía (que lo mostraban en los vestigios de su bombardeado cuartel general, únicamente acompañado por guardaespaldas de confianza y rodeado por las tropas israelíes) suscitaban una cuestión crucial. Si el destino de toda la nación tan solo se sostiene en esta figura (que ha llegado a encarnar tanto a la ANP como a la OLP), ¿qué hubiera ocurrido de haber caído en combate? La invasión ha puesto en notable relieve el hecho de que la estrategia global de gobierno de Arafat (basada en frustrar el desarrollo de formas institucionales representativas para la toma de decisiones, el gobierno y la legislación) ha conducido a una gestión desastrosa de la crisis nacional. Y lo que es mucho más inquietante, en caso de que Sharon hubiera logrado matar o exiliar a Arafat, la población y el proyecto nacional podrían haberse quedado sin instituciones ni formas organizadas de liderazgo justo en el momento en el que ambas hubieran resultado más necesarias.

Por lo tanto, los llamamientos de reforma se han hecho más urgentes y extensos que nunca. Se repiten cotidianamente en los editoriales de los diarios locales y como tema de una plétora de encuentros, conferencias y mesas redondas organizadas por figuras políticas independientes y por intelectuales. Las conversaciones de reforma actuales se basan en el legado del periodo de tregua, en el cual varios reformistas intentaron, desde dentro y fuera del Consejo Legislativo, transformar el sistema de mando en un sistema de gobierno responsable. Hoy en día, estas viejas propuestas pueden recuperar brillo propio habida cuenta de la larga lista de fracasos de la ANP durante la Intifada. Esta lista comienza con la ineptitud de las instituciones gubernamentales para cubrir los servicios y necesidades más básicos de la población a lo largo de los últimos 20 meses. Incluye a numerosas fuerzas de seguridad sin ninguna estrategia operativa frente a la invasión y cuyos oficiales brillaron por su ausencia. Finalmente, también comprende la repetida renuncia del mando a cualquier ética política en cuanto se ha sentido arrinconado, ejemplificada en el reciente acuerdo de la iglesia de la Natividad que sentencia un plan de exilio de la resistencia palestina.

*La invasión
ha puesto en
relieve que la
estrategia
global de
gobierno de
Arafat ha
conducido a
una gestión
desastrosa de
la crisis
nacional*

Reforma o resistencia

Pero son los debates sobre la reforma de la ANP procedentes de fuera los que expresan con mayor dramatismo el dilema planteado por esta cuestión en un momento como la crisis actual. Aunque unidos en cuanto a la necesidad de cambio, las voces de oposición se decantan en dos campos: la reforma del gobierno y la reorganización y reformulación de la estrategia de resistencia. El primero orienta sus propuestas a la aplicación de una serie de leyes a las que se viene dando vueltas desde hace bastante tiempo: la Ley Básica (especie de constitución) y una legislación que asegure la independencia judicial y la separación de poderes. Estos reformistas tienden a considerar la consolidación de la ley como el principal mecanismo de cambio. Por otro lado, también plantean unas nuevas elecciones para potenciar el Consejo Legislativo, lo que reforzaría la toma de decisiones democrática y la supervisión del poder ejecutivo. Suelen criticar de forma enérgica cualquier forma de resistencia armada, planteando una resistencia de supervivencia como única posibilidad. Aunque se distancian de las propuestas de reforma estadounidenses, asumen tácitamente que la legitimidad propia de un sistema democrático logrará el compromiso de la comunidad internacional de encontrar una vía hacia el Estado palestino.

El otro campo prioriza la continuación de la resistencia, y no considera que la reforma del gobierno pueda lograrlo. Destacan en esta tendencia intelectuales como Hani al-Masri, y activistas como Azmi Shuaibi, cuyas propuestas de cambio plantean la reforma como un proceso de corrección de los errores de liderazgo y estrategia de la Intifada, y como el desarrollo de nuevas formas de resistencia para acabar con la ocupación. Ambos han sugerido la urgencia de una división de responsabilidades formal y clara entre la ANP y la OLP. La ANP, como gobierno, debe asegurar los servicios básicos a la población, mientras a las estructuras de la OLP les corresponde tomar las riendas de la resistencia y de las negociaciones. En opinión de Shuaibi, el papel de la ANP debe minimizarse, para abrir paso a una OLP redemocratizada que haga progresar la estrategia de liberación nacional. Haidar Abd al-Shafi es otro representante de esta corriente, aunque sus propuestas sean más difusas. Este anciano, independiente y respetado estadista, ha planteado la necesidad de realizar una total revisión de la estrategia de la Intifada como punto de partida de cualquier visión nacional unificada y de cualquier planteamiento de resistencia que conduzca al final de la ocupación. Si bien Abd al-Shafi se muestra crítico con los atentados suicidas en el interior de Israel y con la falta de una estrategia compartida por la resistencia y el mando, critica igualmente las propuestas de elecciones o la vuelta a las negociaciones. Estas propuestas de reforma sufren todas la misma carencia de un contenido programático claro, y tampoco valoran el margen de resistencia y de liderazgo con los que se cuenta en la actualidad.

El dilema

Los contenidos del proceso de reforma de la ANP fueron originalmente planteados durante el periodo de tregua, cuando la formación de sus instituciones de gobier-

no iba de la mano de las negociaciones como vía estratégica para lograr la liberación y la formación de un Estado. Entonces se argumentaba que la reforma interna actualizaría el potencial de estas nuevas instituciones de gobierno a través de un proceso de transición democrática que conferiría al mando mayor poder y legitimidad para la negociación. Actualmente el entorno creado por los Acuerdos de Oslo se ha derrumbado y la ANP ha sido privada incluso de las limitadas competencias originales que tenía. Dado el nuevo contexto, la reforma en sí de estas instituciones no aporta nada al inmenso desafío que supone la continua expansión de la hegemonía de la ocupación.

Pero como se ha podido comprobar a lo largo de los últimos meses, la resistencia armada en presencia de la ANP tan sólo conduce a su disolución. Para evitar esto, el mando ha intentado en un principio llevar a cabo una versión caótica de lo que proponen Shuaibi y al-Masri: las estructuras formales de la ANP se han replegado y dejado sitio a la OLP para que esta emprendiera la resistencia armada a través de las facciones seculares. Pero éstas, incitadas por la nueva unidad nacional con Hamas, no han logrado sin embargo alcanzar una estrategia común de resistencia ni un programa político compartido. Azuzados por una ira lógica ante la escala de brutalidad y crueldad israelí contra sus cuadros y su población, no han logrado aclarar objetivos. En vez de intentar levantar al público israelí contra la ocupación, mediante ataques a soldados, o incluso a colonos, la estrategia de la resistencia de pretender derrotar a Sharon (poniendo en evidencia su incapacidad para mantener la seguridad de los israelíes dentro de la Línea Verde) ha tenido un devastador efecto bumerán. Los atentados dentro de Israel han provocado la destrucción de la ANP, y han deteriorado significativamente la legitimidad de la causa palestina entre amplios sectores de la opinión pública occidental, a la par que ha provocado la derivación de la población israelí hacia la derecha. La única estrategia de resistencia posible hoy en día es aquella que logre recuperar la legitimidad perdida.

Arafat se ha jugado la existencia de la ANP con Sharon en la cuerda floja, y ha errado el tiro totalmente. Probablemente asumió que en algún momento la gravedad de la crisis precipitaría una intervención internacional, y nunca pensó que Sharon pudiera estar tan cerca de destruirle. Es más, ya ha quedado dolorosamente claro el sombrío escenario que derivaría de darse la reconversión total de la ANP a un movimiento de liberación nacional en los territorios ocupados. Por ello el mando palestino no ve apenas alternativas si no es seguir alguna versión de la propuesta estadounidense, cuyo peso recayera en las estructuras, limitadas pero aún existentes, de la ANP, mientras se espera la descafeinada “conferencia internacional” prevista para el verano. Esta alternativa es la que cobra más sentido, dado que la reconocida debilidad de las fuerzas de seguridad facilita el retorno a un patrocinio estadounidense sin necesidad de tomar medidas enérgicas contra la resistencia en el contexto de las incursiones diarias de Sharon.

Pero, aparte de asegurar la integridad física del mando y la fachada de sus instituciones en lo que queda del Área A, el patrocinio de EEUU no ofrece mucho más. La población, que ha sufrido inmensas pérdidas y penurias tratando de sobrevivir sin ayuda ni protección, afrontando ataques constantes y cada vez mayores restricciones, percibe la supervivencia de la ANP como algo irrelevante,

incluso como una carga. Un comentario muy común es que tal vez hubiera sido preferible la desaparición de la ANP, pues a lo mejor esto hubiera precipitado una intervención internacional, o por lo menos hubiera despejado el escenario evidenciando una clara situación de ocupación que diera de nuevo pie a la resistencia popular. Entre tanto, el mando intenta aplacar a la gente con promesas de reformas internas por la vía de unas elecciones físicamente imposibles (cuyas fechas y condiciones prometidas están cambiando constantemente). Lo más que lograrían sería expulsar a un grupo de ministros y sustituir la mayoría de ellos por figuras más aceptables. Más allá de esto, quedarían pronto relegados a autoafirmarse como la ANP, peleando con los donantes internacionales para obtener el derecho de gestión sobre la ayuda de emergencia destinada a la necesitada población.

Verano de 2002

MÓNICA HERZ

El papel de la OEA en la seguridad continental

Este artículo analiza el papel que debería desempeñar la Organización de Estados Americanos (OEA) en un contexto de descentralización regional de la seguridad. Se trata de un tema destacado tras el fin de la Guerra Fría y ha sido ampliamente debatido por la comunidad académica desde que se publicó en 1992 la Agenda para la Paz de Boutros Boutros Gali. Las nuevas labores asumidas por la OEA en los años noventa, las variables organizativas, culturales y políticas que impiden una mayor participación en la seguridad regional y las posibilidades de un incremento de su implicación en el área, son cuestiones que deben ser sometidas a discusión.

La OEA se ha convertido en un actor relevante en el campo de la seguridad como resultado de la creación, durante los años noventa, del nuevo marco para la protección de la democracia. La asociación entre estabilidad democrática y seguridad regional incentivó y orientó el lanzamiento de proyectos y de nuevas ideas para la reforma de la organización. A la vez, es una realidad su participación en la nueva generación de operaciones de paz destinadas a promover regímenes democráticos. Pero la tradición no intervencionista de América Latina, el unilateralismo de las políticas de EEUU y la fragilidad organizativa de la OEA marcan los límites de estas nuevas iniciativas.

La cooperación directa entre la OEA y Naciones Unidas es una vía para fortalecer la participación de ambas organizaciones en la administración de la paz y la seguridad a nivel regional. La OEA es una organización regional que ha demostra-

Mónica Herz es del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Católica (PUC) de Río de Janeiro (Brasil).

Este artículo pertenece al programa de investigación "Arquitectura del sistema internacional" que desarrolla y coordina FLACSO-Chile.

Traducción: Eric Jalaín Fernández

do su capacidad para cooperar con la ONU, y su transformación en los últimos quince años permite abrir un debate más amplio sobre futuras actuaciones conjuntas. De hecho, desde los años noventa se está dando un nuevo modelo de relación entre ambas organizaciones, resultado directo de los debates sobre la reforma de la ONU y de la OEA, de los procesos de paz de Centroamérica y de las iniciativas de los dirigentes de ambas organizaciones para crear un nuevo marco mutuo de relación.

La OEA desde los años noventa

La OEA es una organización regional que tiene la seguridad como uno de sus objetivos primarios. Su Carta permite definirla como una organización de seguridad colectiva, al igual que la Organización de Estados Africanos o la Liga Árabe. Otros pilares del sistema de seguridad continental debían ser el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y el Pacto de Bogotá (Tratado de Resolución Pacífica de Disputas). Sin embargo, el Pacto nunca se ha aplicado. La Junta de Defensa Interamericana, creada en 1942, es un órgano consultivo de la OEA y fue fundado por ésta, pero no es responsable ante la misma. Actualmente está empeñada en labores de retirada de minas, catalogación de medidas para la creación de confianza, prevención y paliación de desastres y actividades regionales de formación para el Instituto de Defensa Interamericano. La administración de los programas de paz y seguridad regionales ha sido asumida por grupos formados *ad hoc*, por el proceso de la Cumbre de las Américas y por los Encuentros de ministros de Defensa.

La estructura de seguridad de la OEA fue diseñada originalmente para responder a operaciones de seguridad colectiva y consultas diplomáticas. En lo que respecta a conflictos entre Estados del continente, se reforzó el concepto de resolución pacífica de disputas. En los últimos años se ha abierto considerablemente el abanico de actividades que involucran a la organización y se han desarrollado nuevas competencias. Sin embargo, la falta de consenso —en una organización con fuerte tradición consensual en la toma de decisiones— no le ha permitido jugar un papel muy importante en el campo de la seguridad. La búsqueda del consenso es una forma de garantizar la soberanía de cada Estado. Este concepto de soberanía adquiere un significado particular en el contexto latinoamericano, debido al papel desempeñado históricamente por el Estado en la formación de las diferentes naciones, desde la lucha por la independencia en las primeras décadas del siglo XIX, y a la dificultad para aplicar el modelo de Westfalia por la influencia de importantes poderes (y, en algunos casos, también por la falta de control estatal sobre parte de su territorio). La tradición de no intervencionismo está basada en principios profundamente arraigados en la cultura política latinoamericana, fue consagrada por diversos documentos legales y se enmarca en una apuesta por proteger a la región de poderosos intervencionismos. Sin embargo, ha obstaculizado el desarrollo de un sistema de seguridad colectiva más fuerte.

La estructura de gobierno interno de la OEA no ha sido reformada de for-

ma que ésta pueda cumplir las exigencias de una organización regional involucrada en la gestión de la seguridad. Además, la escasez de recursos le impide reaccionar con rapidez en casos de crisis o establecer mecanismos de prevención para actuar antes de que estalle la violencia o se derrumben las instituciones.¹ Si se añade a esto la pasividad de la organización en Centroamérica durante los años ochenta, su papel marginal durante la guerra de las Malvinas/Falkland y las decisiones unilaterales estadounidenses de intervenir en Granada en 1983 y en Panamá en 1989, se entiende la tendencia a sustituir su labor por acuerdos regionales *ad hoc*. Además, la imparcialidad de la OEA resulta fácilmente cuestionable, debido sobre todo a la asimetría de poder imperante en la región.²

A pesar de todo, desde el final de la Guerra Fría se ha intentado redefinir su papel en un esfuerzo impulsado por la sensación de fracaso, por el nuevo consenso democrático regional, por la admisión de Canadá en 1990, por diversos intereses de actores regionales y por la mayor apertura del debate en torno a la reformulación del concepto de seguridad. Ha sido más activa en varios casos de crisis políticas que han puesto en peligro a regímenes democráticos y políticos. Algunos académicos han iniciado un debate sobre su nuevo papel.³ Por otra parte, el proceso de la Cumbre de las Américas, que comenzó en Miami en 1994 bajo la dirección principal de EEUU, ha renovado la agenda.

Pasada la Guerra Fría existe un deseo colectivo de redefinir el papel de la OEA, particularmente en el campo de la seguridad. Se han alcanzado varias resoluciones de cooperación en este ámbito y se han firmado dos importantes convenciones,⁴ relanzando el debate en torno a la definición del concepto de seguridad continental. La OEA se ha reactivado fomentando medidas para la creación de

*La
imparcialidad
de la OEA
resulta
fácilmente
cuestionable,
debido sobre
todo a la
asimetría de
poder
imperante en
la región*

¹ Andrew Cooper y Thomas Legler, "The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership", *Latin American Politics and Society*, 2001, Vol. 43, Nº 1, p. 7.

² Para un debate sobre estos aspectos de la cooperación entre acuerdos regionales y universales ver Muthiah Allappa, "Regional Arrangements, the UN, and International Security: A Framework for Analysis", en Thomas G. Weiss (Ed.), *Beyond UN Subcontracting*, Macmillan Press, Londres, 1998.

³ Por ejemplo César Gaviria, *A New Vision for the OAS*, OEA, Washington DC, 1995; Andrew Cooper y Thomas Legler, *Op. Cit.*; Tom Farer (Ed.), *Beyond Democracy: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996; V. Vaky y H. Muñoz, *The Future of the Organization of American States*, Nueva York, 1993; Robin Rosenberg, "The OAS and the Summit of the Americas: Coexistence, or integration of forces for Multilateralism?", *Latin American Politics and Society*, 2001, Vol. 43, Nº 1; *The Inter-American Agenda and Multilateral Governance: The organization of American States*, Inter-American Dialogue Study Group on Western Hemisphere Governance, Washington DC, abril de 1997.

⁴ Convención Interamericana Contra la Fabricación Ilícita y Tráfico de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otro Material Relacionado y Convención Interamericana de Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales.

confianza,⁵ limpieza de minas y diálogo sobre disputas fronterizas. También se ha creado un Programa de Educación para la Paz.⁶

En 1991 se creó la Comisión de Seguridad Continental, que se convirtió en 1995 en organismo permanente con la denominación de Comité de Seguridad Continental y el mandato de revisar el sistema de seguridad del continente. Entre las diversas cuestiones estudiadas destacan el lazo jurídico e institucional entre la OEA y la Junta de Defensa Interamericana,⁷ la tendencia a una mayor transparencia en la gestión de asuntos militares,⁸ la consideración de las necesidades especiales de los Estados más pequeños y el debate sobre el propio concepto de seguridad (un concepto que se redefine y amplía, pasando de la seguridad colectiva a la seguridad cooperativa). La prioridad de la disuasión, basada en el principio de que cualquier agresor debería enfrentarse a la fuerza combinada de una coalición, es sustituida por medidas de creación de confianza, que garantizan la transparencia de los asuntos militares y la disponibilidad de información.⁹ El concepto de seguridad ampliado incluye la apreciación de la interdependencia entre cuestiones económicas, sociales, políticas y medioambientales, y la amenaza y el uso de la violencia.

⁵ En noviembre de 1995 tuvo lugar, en Santiago de Chile, la Conferencia Regional sobre Medidas para la Creación de Confianza y Seguridad. La Declaración de Santiago sobre Medidas para la Creación de Confianza y Seguridad resultante de esta conferencia contiene once medidas acordadas por los Estados para crear confianza, diálogo e intercambio de puntos de vista sobre materias relativas a la seguridad continental. La Segunda Conferencia Regional sobre Medidas para la Creación de Confianza y Seguridad tuvo lugar en San Salvador (El Salvador, febrero de 1998). En esta conferencia los Estados miembros acordaron nueve medidas adicionales, contenidas en la Declaración de San Salvador sobre Medidas para la Creación de Confianza y Seguridad.

⁶ Este programa, creado en 1999, incluye tres áreas: educación para la promoción de la paz entre Estados, educación para la resolución pacífica de conflictos y educación para la promoción de valores y prácticas democráticas.

⁷ Ver *The Institutional Relationship Between the Organization of American States and the Inter-American Defense Board*, Special Committee on Hemispheric Security, 2 de febrero de 1993 (OAS/Ser.G CE/SH-3/93).

⁸ Las resoluciones 1238 (XXIII-O/93) y 1284 (XXIV-O/94) de la Asamblea General animan a los países miembros a enviar informes al registro de la ONU de armamento convencional. La Junta de Defensa Interamericana, en respuesta a una petición de la Asamblea General, ha preparado igualmente una recopilación de las medidas militares de creación de confianza y seguridad.

⁹ Sobre el concepto de seguridad cooperativa ver Ashton B. Carter, William J. Perry y John D. Stenbruner, *A New Concept of Cooperative Security*, Brookings Institution, Washington DC, 1992; Permanent Council of the Organization of American States, Special Committee on Hemisphere Security, *Support for a New Concept of Hemisphere Security: Co-operative Security*, OEA/Ser.G,GE/SH-12/93, rev. 1, 17 de mayo de 1993. Para un debate sobre el papel de este concepto en el contexto latinoamericano ver Jorge Domínguez, "Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean Challenges for the Post-Cold War Era", en Jorge I. Domínguez (ed.), *International Security & Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992.

El Secretario General ha adquirido nuevas responsabilidades en la línea del artículo 99 de la Carta de la ONU. El Protocolo de Cartagena de Indias —una enmienda a la Carta de la OEA adoptada en 1985 y que entró en vigor en 1988— autoriza al Secretario General a llamar la atención de la Asamblea General o el Consejo Permanente sobre asuntos que puedan amenazar la paz, la seguridad o el desarrollo de los Estados miembros.

Se ha producido también una mayor iniciativa contra el narcotráfico, una de las amenazas más apremiantes a la seguridad regional. En 1986 se creó la Comisión Interamericana de Control sobre el Abuso de Drogas (CICAD), que puso en marcha su primer proyecto en 1988. Esta comisión ha impulsado medidas legislativas y preventivas y sus actividades incluyen la difusión de información, la investigación sobre los problemas relacionados con la droga y el establecimiento de relaciones con otras organizaciones internacionales como la ONU. En 1992, la Asamblea General de la OEA aprobó nuevas regulaciones sobre el blanqueo de dinero y la confiscación de bienes. En 1993 la CICAD lanzó un proyecto encaminado a reforzar la capacidad de los Gobiernos para detener el comercio internacional de armas de fuego dirigidas a narcotraficantes, y en 1996 se celebró el foro para la negociación de la Estrategia Continental Antidroga. El Mecanismo de Evaluación Multilateral ofreció su primera ronda de valoraciones en el periodo 1999/2000, haciendo pública información sobre la situación del problema de la droga y los esfuerzos de cada país por superarlo y aportando recomendaciones específicas. Como resultado de este proceso, a largo plazo se podría esperar una mayor cooperación entre los países del continente en la lucha contra la droga. Sin embargo, de momento la cooperación ha sido escasa y se han impuesto las estrategias bilaterales estadounidenses de lucha contra la narcodelincuencia y contra la conexión entre narcotráfico y terrorismo en la región.

En defensa de la democracia

Un hito importante para el continente en los años noventa fue la nueva prioridad de defensa de la democracia adoptada por la OEA. El Protocolo de Cartagena, de 1985, ya estableció el compromiso de promoción y refuerzo de la democracia representativa. Sin embargo, cuando en 1989 estalló la crisis institucional panameña, la respuesta de la OEA no logró ir más allá de su tradición retórica. La Declaración de Defensa Colectiva de la Democracia, de 1991 —más conocida como Compromiso de Santiago— hizo un llamamiento para asegurar una rápida reacción de las democracias regionales en caso de amenaza antidemocrática en uno de los Estados miembros. La Resolución 1080, que acompaña a la Declaración, determina los pasos a seguir en caso de suspensión del proceso democrático en alguno de los Estados: se debe convocar una reunión del Consejo Permanente de la OEA, seguida de un encuentro de los ministros de Asuntos Exteriores o de una sesión especial de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de diez días a partir del estallido de la crisis.

Esta resolución ha sido aplicada en los casos de Haití (se condenó el golpe de Estado de 1991 y se establecieron sanciones), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996). En los tres primeros casos, la reunión del Consejo Permanente de la OEA fue seguida de encuentros *ad hoc* de los ministros de Asuntos Exteriores. En

La apreciación de una clara relación entre democracia y seguridad explica por qué ésta puede resultar clave en la gestión de la seguridad continental presente y futura

los cuatro casos se condenó la interrupción de la legalidad constitucional y se estableció algún tipo de mediación para abordar la crisis. En Perú se alcanzó un compromiso, pero la OEA no logró asegurar el total respeto del principio de separación de poderes ni la participación de todas las fuerzas políticas en las negociaciones dirigidas a cerrar la crisis. En el caso de Paraguay la presión procedió principalmente de algunos países y en Haití fue necesaria la implicación de la ONU y de EEUU.

La Cumbre de las Américas, iniciada en Miami en 1994, marcó el inicio de una mayor responsabilidad en el mantenimiento de los regímenes democráticos en el continente. El Plan de Acción de la Cumbre de Miami designó a la OEA como la principal organización encargada de la defensa y consolidación de la democracia continental. En 1997 se produjo una reforma de la Carta de la OEA debida a la ratificación del Protocolo de Washington de 1992: el acuerdo refuerza el modelo de democracia representativa y concede a la OEA el derecho a suspender a un Estado miembro en el que un Gobierno democráticamente elegido haya sido derrocado por la fuerza. Por último, en 2001 se establece la Carta Democrática Interamericana, que permite la institucionalización del paradigma democrático.

En 1990 la OEA creó la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), que comenzó a funcionar al año siguiente con el objetivo de apoyar el desarrollo de instituciones democráticas y la resolución de conflictos. La UPD, a diferencia de las respuestas de crisis adoptadas por el Consejo Permanente, ofrece perspectivas plenamente institucionales. Ha participado en varias misiones de observación de procesos electorales nacionales y municipales y ha apoyado programas de formación, educación, investigación e información.¹⁰ Desde 1990, la OEA ha patrocinado más de cincuenta misiones de observación de elecciones en 18 países diferentes. La condena que realizó la misión de observación de la OEA contra las elecciones presidenciales de Perú en mayo de 2000, aportó nueva relevancia a esta experiencia.¹¹

El gobierno de los derechos humanos en la región se ha fortalecido y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dirigido varias misiones de observación de su situación en diversos países, mientras cuestiones como la discriminación social, sexual, étnica y racial han sido incorporadas a la agenda de la organización.

Se ha promovido una nueva identidad colectiva, liderada por EEUU y posibilitada por la transición democrática de la mayor parte de los países latinoamericanos en los años ochenta. La apreciación de una clara relación entre democracia y seguridad —en la línea de un concepción más amplia de esta última—, así como el hecho de que la pervivencia de los regímenes democráticos en la región se haya convertido en uno de los objetivos de la OEA, explica por qué ésta puede resultar clave en la gestión de la seguridad continental presente y futura. La percepción de una amenaza común favorece la cohesión y facilita el desarrollo de instituciones

¹⁰ Ver Jean-Philippe Therien y Gui Gosselin, "A democracia e os direitos humanos no hemisfério ocidental: um novo papel para a OEA", *Contexto Internacional*, 1997, Vol. 19, Nº 2.

¹¹ Andrew Cooper y Thomas Legler, "The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership", *Latin American Politics and Society*, 2001, Vol. 43, Nº 1, p. 1.

más sólidas. La relación entre democracia y paz permite una mayor dedicación a misiones de paz y a actividades de reconstrucción posbélica como la retirada de minas, la desmovilización de grupos armados, la verificación de la aplicación de los acuerdos de paz y la reconstrucción institucional. En este contexto, el principio de no intervencionismo puede interpretarse de manera más flexible y ha permitido a la OEA interferir en los asuntos domésticos de varios países.

Cooperación entre la OEA y la ONU

La OEA y la ONU han cooperado en áreas puntuales desde los años cuarenta. La Carta de la OEA establece su subordinación a las disposiciones de la Carta de la ONU. Sin embargo, desde los años noventa se aprecia una tendencia hacia una mayor colaboración entre ambas organizaciones, en la línea de una revisión de los métodos de cooperación de la ONU con organizaciones regionales. Siguiendo esta orientación, se han organizado encuentros generales entre representantes de ambas organizaciones, que han adoptado resoluciones y firmado acuerdos. Entre los temas tratados destacan los medioambientales, el control de drogas, cuestiones de género y de infancia, asistencia ante desastres, desarrollo rural y agrario y poblaciones indígenas.¹² La colaboración entre ambas organizaciones alcanza múltiples niveles, desde asuntos humanitarios y retirada de minas hasta programas de derechos humanos, desarrollo de recursos humanos y actividades económicas y sociales.

Puesto que la OEA es la organización regional con mayor experiencia en observación de procesos electorales, ésta es una de las principales áreas en las que se ha establecido la cooperación con la ONU y todo parece indicar que seguirá siendo así en el futuro. En algunos casos —como las elecciones en la República Dominicana, Paraguay, Perú o Surinam— la OEA ha sido el único observador presente, pero en otras ocasiones ha trabajado conjuntamente con la ONU. La primera colaboración de este tipo se produjo durante las elecciones de Nicaragua en 1989, también en las de Haití en 1990 y las regionales nicaragüenses de 1993. Esta cooperación en cuestiones electorales tiene lugar a nivel local, nacional e internacional. La Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA y la División de Asistencia Electoral de la ONU son órganos clave para el intercambio de información y la división del trabajo.

El proceso de paz desarrollado en Centroamérica durante los años noventa fue el primer ejemplo de colaboración entre la OEA y la ONU en operaciones de

¹² *Report of the General Secretariat on Cooperation Between the Organization of American States and the United Nations System*, 26 de mayo de 1995 (OEA/Ser.p AG/doc.3184/95); *Cooperación Entre Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos*, Asamblea General de Naciones Unidas (A/49/450), 28 de septiembre de 1994. La cooperación entre ambas organizaciones es analizada por Margarita Diéguez, "Regional Mechanisms for the Maintenance of Peace and Security in the Western Hemisphere", en Olga Pellicer (Ed.), *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, United Nations University Press, Tokio, 1998.

paz. Se trataba del primer caso de implicación de la ONU en este tipo de operaciones en América Latina, aunque la OEA ya estaba involucrada en las negociaciones de paz centroamericanas y en la reconstrucción posbélica de Nicaragua y Haití.

Una vez alcanzado un acuerdo en Nicaragua en 1989, el Consejo de Seguridad de la ONU emitió una resolución que apoyaba el papel y buenos oficios del Secretario General y establecía el Grupo de Observadores de Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA), cuya misión consistía en verificar el cumplimiento de los aspectos de seguridad del acuerdo de Esquipulas II. La construcción de la paz en Nicaragua fue una empresa compartida entre la OEA y la ONU.¹³ La ONUCA se dedicó a detener las violaciones fronterizas y a desarmar a las tropas que quedaban en Honduras. Mientras, la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) se responsabilizó del desarme en Nicaragua y de supervisar la reinserción de los miembros de la Contra en la sociedad nicaragüense. Ayudó a la reintegración de aproximadamente 120.000 combatientes y sus familias en la sociedad de posguerra, incluyó también en el programa a no combatientes y medió en conflictos locales. La OEA también realizó el seguimiento de las elecciones de 1996, que supusieron una transición exitosa. La CIAV finalizó en julio de 1997 una misión que también implicaba labores de mediación en conflictos agrarios locales, así como la implicación en el proceso de transición institucional.

La OEA colaboró en la limpieza de minas cuando su secretario general João Clemente Baena Soares solicitó a la Junta de Defensa Interamericana que planificara estas operaciones. Posteriormente se elaboró un proyecto más amplio de retirada de minas en Centroamérica, programado en 1991 y coordinado por la UPD con el apoyo técnico de la Junta de Defensa Interamericana.

La OEA afrontó numerosas dificultades en el contexto de esta operación: fue acusada de escasa imparcialidad, de falta de claridad en sus orientaciones y de carencia de coordinación desde las oficinas centrales. También se criticó su incapacidad para apoyar la creación de instituciones que pudieran canalizar los conflictos.¹⁴ Esta primera experiencia hizo evidente que la organización necesitaba una significativa inversión para dotarse de formación y de un marco normativo para la implicación en operaciones de paz. En El Salvador, y después en Guatemala, la ONU asumió el papel de principal mediadora en los acuerdos de paz, verificando su aplicación y colaborando en la reconstrucción institucional. La coordinación en operaciones de paz entre ambas organizaciones que se experimentó

¹³ Caesar Seresere, "Case Study: The Regional Peacekeeping Role of the Organization of American States: Nicaragua, 1990-1993", en Chester Crocker, Fen Hampson y Pamela Aall (Eds.), *Managing Global Chaos*, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 1996.

¹⁴ Para repasar las actividades de la CIAV/OEA entre 1990 y 1993, ver Jennie Lincoln y César Seresere, "Resettling the Contras: The OAS Verification Commission in Nicaragua", en Tommie Sue Montgomery (Ed.), *Peacemaking and Democratization in the Western Hemisphere*, North-South Center Press, Universidad de Miami, Miami, 2000.

en Nicaragua sólo se retomó en Haití.¹⁵ En septiembre de 1991 se produjo un golpe de Estado en este país y la OEA fue la primera organización internacional en reaccionar: su Consejo Permanente emitió una resolución de condena del golpe y de demanda de respeto al Gobierno democráticamente elegido.¹⁶ La Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores autorizó la creación de una Misión Civil para restaurar y reforzar la democracia constitucional, lo que se convirtió en la experiencia más novedosa de cooperación con la ONU. En el contexto de la misión se estableció una colaboración en áreas como la observación de elecciones, la ayuda humanitaria, la supervisión del respeto de los derechos humanos, las negociaciones políticas, los refugiados, el abastecimiento de combustible y el programa de recuperación económica. Fue una experiencia interesante de coordinación de actividades sobre derechos humanos y supervisión de elecciones:¹⁷ la OEA asumió labores de observación y protección de derechos humanos y electorales, mientras la ONU se responsabilizaba de todos los aspectos militares de la misión. La Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH) y la Misión de Observación Electoral (1995) de la OEA también lograron altos niveles de cooperación. Esta misión supuso un paso importante hacia una mayor cooperación interinstitucional, puesto que el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU y la Unidad de Promoción de la Democracia de la OEA mantuvieron una constante coordinación.

La experiencia resalta las ventajas de la cooperación entre ambas organizaciones y la capacidad de la OEA para moverse con rapidez en escenarios de crisis, tanto en el ámbito político como en la asistencia sobre el terreno en misiones orientadas a la creación de instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos. La participación de la ONU fue fundamental para la planificación de la compleja misión, para garantizar los fondos necesarios y para autorizar en última instancia el uso de la fuerza. La reconstrucción institucional fue posible gracias a la cooperación entre ambas organizaciones.

Potencialidades y debilidades

El proceso de transformación de la OEA que se inició en los años noventa, y que supuso fijar la democracia como objetivo primordial y desarrollar nuevas competencias, abre las posibilidades de participación de la organización en la gestión de la paz desde una base regional. Esta perspectiva es particularmente intere-

¹⁵ Stephen Baranyi, "Political Missions", en Tommie Sue Montgomery, *Ibidem*. Para un repaso de la implicación de la ONU en El Salvador ver Department of Public Information, United Nations, *The United Nations and El Salvador*, Department of Public Information, Nueva York, 1997; Ian Johnston, *Rights and Reconciliation: UN Strategies in El Salvador*, Lynne Rienner, Boulder, 1995.

¹⁶ Sobre la respuesta internacional a la crisis de Haití ver William M. Berenson, *Joint Venture for the Restoration of Democracy in Haiti: The Organization of American States and United Nations Experience: 1991-1995* (manuscrito, 1996).

¹⁷ Este aspecto es analizado por J. Taylor Wentges, "Electoral Monitoring and the OAS/UN International Civil Mission to Haiti", *Peacekeeping & International Relations*, 1996, Vol. 25, N° 6, pp. 3-5.

sante en la medida en que se constata la mayor relevancia de la conflictividad interna frente a la interestatal en el nuevo sistema de paz emergente. Sin embargo, a la OEA todavía le queda un largo camino por recorrer para desarrollar todo su potencial.

Debe ampliarse e institucionalizarse la cooperación con la ONU. Ya se ha establecido el marco inicial de colaboración, en forma de *joint ventures* entre las agencias técnicas y las comisiones especiales de las dos organizaciones, pero falta avanzar en coordinación y creación de canales permanentes de comunicación e intercambio. Teniendo en cuenta que las tareas que la OEA puede acometer son muy específicas, su cooperación con la ONU ha constituido una eficiente estrategia de intervención. Sin embargo, para que esta colaboración alcance mayores niveles, la OEA debe desarrollar sus competencias en el mantenimiento de la paz y su eficiencia en materia de planificación y toma de decisiones. Sólo entonces, el modelo de “subcontrata” basado en el artículo 53 de la Carta de la ONU se convertirá en una posibilidad real.

Las actuaciones de la OEA en los procesos de paz centroamericanos, en Haití y en las diversas crisis institucionales acontecidas desde los años noventa, apoyan el punto de vista de que las organizaciones regionales deben desempeñar un papel mayor en la gestión de la seguridad, debido a su proximidad con los problemas, a su contacto con la cultura local y a su capacidad para reaccionar con rapidez. De hecho, la OEA está preparada para ocuparse de crisis institucionales que pueden, en un principio, pasar desapercibidas para la ONU (como ocurrió inicialmente, cuando el presidente de Haití fue derrocado en 1991).

En última instancia, es responsabilidad de los Gobiernos de la región aportar recursos a la OEA, facilitar el proceso de toma de decisiones, modernizar los mecanismos internos de la organización y crear instituciones más sólidas. Aunque EEUU asumió cierto liderazgo —especialmente a la hora de fijar una agenda para la OEA durante el proceso de la Cumbre de las Américas— en su perspectiva prevalece el unilateralismo y la tendencia a establecer relaciones bilaterales. Otros actores regionales mayores, como México o Brasil, no ofrecen alternativas de liderazgo.

La prueba más clara de la fragilidad de la OEA es el hecho de que no ha jugado ningún papel en la crisis de seguridad más grave del continente, la guerra de Colombia. La Comisión de Seguridad no ha debatido sobre este conflicto y el Consejo Permanente no ha ido más allá de declaraciones de apoyo al Gobierno y/o a las negociaciones de paz. La falta de implicación de la OEA puede explicarse por varias cuestiones: para empezar, por la postura de los sucesivos Gobiernos estadounidenses, que negocian y debaten sus planes bilateralmente con el Gobierno colombiano y priman el apoyo militar. A esto se añade el desentendimiento de los vecinos de Colombia, prácticamente sólo interesados en que no se extienda el conflicto a sus fronteras (a excepción de Venezuela, a la que desde algunos medios se ha acusado de tener conexiones con los grupos insurgentes colombianos). La OEA podría realizar labores de mediación, convertirse en un foro para que otros países intervengan en un debate en torno a la crisis y establecer los lazos necesarios entre la gestión de la guerra en Colombia y una lucha más amplia contra el narcotráfico en la región.

ISABEL JARAMILLO EDWARDS

El Caribe: vulnerabilidades y retos

Los atentados terroristas contra las Torres Gemelas y el Pentágono han marcado un punto de inflexión en el sistema internacional dando lugar a una recomposición de las alianzas en el ámbito global en la que priman intereses particulares y específicos. Existe una inclinación a la militarización de la política internacional y a la degradación de instituciones político-jurídicas a la categoría de gestores de la estrategia de dominación global de la única gran potencia militar, lesionando las posibilidades de desarrollo de un contexto más pluralista y dialogante. La nueva cartografía global incluirá elementos como la vulnerabilidad del sistema internacional; la recomposición de la hegemonía; la desigualdad y las asimetrías; la acentuación del unilateralismo estadounidense y un relativo y temporal debilitamiento del multilateralismo que se había desarrollado durante la última década, tanto en el plano global como en América Latina y el Caribe. En la región se teme que el cambio de prioridades incentive la agenda de seguridad (agenda negativa), con incrementos del gasto militar y una disminución de la atención a cuestiones vinculadas a la economía, el desarrollo y los problemas sociales.

El fin del mundo bipolar abrió el espacio para un nuevo enfoque sobre la seguridad, entendida hasta entonces desde el punto de vista militar clásico. En el Hemisferio Occidental, la ausencia de conflictos bélicos y la integración regional parecían crear un espacio propicio para la cooperación y la convergencia de intereses. Sin embargo, en América Latina y el Caribe se están incrementando los problemas de falta de equidad y desequilibrio entre la riqueza, el ingreso y el poder, el problema de la educación y la brecha tecnológica. “Las tensiones entre las ventajas de la

Isabel Jaramillo Edwards es investigadora titular del Centro de Estudios sobre América (CEA) de La Habana (Cuba).

Este artículo pertenece al programa de investigación “Arquitectura del sistema internacional” que desarrolla y coordina FLACSO-Chile

integración global en términos económicos y políticos y los riesgos de la vulnerabilidad; el conflicto entre las exigencias del capital y la inversión y los de la equidad; las contradicciones entre los imperativos políticos y la liberalización económica; las contradicciones entre las demandas de las elites económicas y los reclamos de la población... requieren de la maestría política para construir y mantener las coaliciones necesarias y manejar estas tensiones y retos exitosamente, cuestión bastante escasa hoy".¹

Las principales concentraciones de pobreza del área se encuentran en Haití, Centroamérica, la región andina y el noreste de Brasil. En términos de disparidad en el ingreso, América Latina y el Caribe son las regiones más desiguales en el mundo.² Internacionalmente, los países del área se ubican en un lugar relativamente alto entre los países en desarrollo en términos de ingreso per capita pero, como resultado de la enorme disparidad entre ricos y pobres, la pobreza es mucho más alta de lo que podría esperarse. Los pobres en las ciudades son fundamentalmente mujeres cabeza de hogar, un fenómeno muy extendido tanto en el Caribe como en América Central y América Latina en general.³

El Caribe enfrenta los retos de las tensiones sociales derivadas de la depresión económica, alienación política, desempleo, violencia y problemas sociales. La crisis de los partidos políticos, la falta de confianza en la democracia⁴ y el desplazamiento del desarrollo como parte del esquema económico-social, las tensiones derivadas de la inserción internacional y el Área de Libre Comercio de las Améri-

¹ Ver Abraham F. Lowenthal, "Latin America at the Century's Turn: Putting Cuba 2000 in Regional Perspective", *DRCLAS NEWS*, Harvard University, invierno de 2000, pp. 17-19.

² El 20% más pobre de la población recibe el 4,5% de todo el ingreso nacional, mientras el 10% más rico recibe el 40%, según el Banco Mundial: *World Bank 2000-2001 World Development Report: Attacking Poverty*. En: www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/

³ Canadá, por ejemplo, en su función de sede de la Cumbre de Quebec, "perdió una oportunidad de conformar una agenda social para el hemisferio y darle mas énfasis a temas sociales tales como el emergente consenso sobre la reducción de la pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe, pero queda un largo camino por recorrer", sin embargo ha delineado políticas en este terreno en el plano bilateral. Ver *Addressing Poverty and Inequality in Latin America and the Caribbean: a Social Primer*, FOCAL Canada, FPP-01-8. En: www.focal.ca

⁴ La encuesta del Latinobarómetro demostró que la satisfacción con la democracia es baja en dos de los países más importantes de la región: 35% en Brasil y 40% en México. Aunque el 60% de los latinoamericanos respalda la democracia, el 17% tiene poca confianza en ella. También se ha reducido el apoyo a las privatizaciones. La preocupación por la corrupción alcanza a un 82% y el temor relacionado con la seguridad personal alcanza a un 74%. En *Conference: Latin American: Sustaining Economic & Political Reform*, CFR, 18-19 de mayo de 2000; Michael Shifter, "The Fault Line of Latin American Democracy", *The Washington Post*, 28 de mayo de 2000, p. B01; "Latin Democracy's Decay", *The Washington Post*, 3 de junio de 2000, p. A16; Joseph S. Nye, Jr., "El déficit democrático de la globalización", *Foreign Affairs en español*, Vol. 1, Nº 3, pp. 74-78; Colin L. Powell, *Remarks at the Annual Conference of the Council of the Americas*, Washington DC, 6 de mayo de 2002, en <http://www.state.gov/p/wha/ci/c2461.htm>; "Region's Democracy in crisis, Powell says: Latin Leaders told to help populace", *The Miami Herald*, 7 de mayo de 2002, p. A-1.

cas (ALCA), constituyen elementos del contexto regional que pueden desembocar en una espiral de inestabilidad —con el consiguiente impacto en el hemisferio—. ⁵ Al mismo tiempo las crisis financieras,⁶ la paulatina desaceleración de la economía global y la recesión en EEUU⁷ contribuyen a crear inseguridad no sólo en el plano económico sino en general.

En el Caribe, caracterizado por economías pequeñas y abiertas, gravitan problemáticas derivadas de la inserción global y regional, la posibilidad de acceder a nichos y oportunidades a partir de los espacios reales y las ansiedades generadas por la globalización.⁸ En el plano multilateral convergen la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Foro del Caribe (CARIFORUM), los actores europeos en el marco del Grupo de Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP) y el reciente Acuerdo de Cotonou y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), que inciden en el marco regional.⁹

Seguridad e integración

La agenda de seguridad está sesgada por convergencias y contradicciones entre EEUU por un lado, como potencia hegemónica, y América Latina y el Caribe por otro. La Cuenca del Caribe mantiene una importancia estratégica para EEUU ya que el área incluye recursos naturales, vías marítimas de comunicación (*Sea Lanes of Communications* - SLOCS) y un mercado considerable enmarcado en un diseño geográfico en el cual convergen amenazas que requieren de cooperación.¹⁰ En esta lógica, el tratamiento de los temas vinculados a la seguridad (narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas ligeras, crimen organizado, etc., las migraciones y sus derivados) se enfocará articuladamente con EEUU.

*La agenda de
seguridad
está sesgada
por conver-
gencias y
contradiccio-
nes entre
EEUU por un
lado y
América
Latina y el
Caribe por
otro*

⁵ La caída del crecimiento de la región fue de un 2,3% en 1998 y 1999 fue un año recesivo, según CEPAL. Francisco Rojas Aravena, “América Latina: ¿Vuelta a un ciclo de inestabilidad?”, *Mensaje*, Santiago de Chile, julio de 2000, pp. 46-49. La perspectiva de crecimiento para 2001, según CEPAL, era del 1%.

⁶ Para una perspectiva en este sentido, Martin Feldstein, “A Self-Help Guide for Emerging Markets”, *Foreign Affairs*, marzo-abril de 1999, Vol. 78, N° 2, pp. 93-109.

⁷ Los leves indicios de recuperación no son suficientes para lograr recobrar la confianza en el terreno de la economía.

⁸ Moisés Naím, “Las ansiedades de la globalización”, *El País*, 12 de marzo de 2000, p. 16.

⁹ Sobre Cuba en este contexto, ver Isabel Jaramillo Edwards, “Cuba y el Multilateralismo”, en Francisco Rojas Aravena (Ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Flacso-Chile, Nueva Sociedad, Caracas, 2000; Jessica Byron, “Square Dance Diplomacy: Cuba and Cariforum, the European Union and the United States”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, abril de 2000, N° 68, pp. 23-45.

¹⁰ Ver Isabel Jaramillo, “Alfred Thayer Mahan y el paisaje de fin de siglo”, *Temas*, 1998, N° 12-13, pp. 152-161; desde otra perspectiva, Ivelaw Griffith, “US Strategic Interests in the Caribbean Security”, *Joint Forces Quarterly*, otoño de 2000, pp. 64-69.

La seguridad de los pequeños Estados del Caribe se enmarca en un contexto dual donde tienen un peso específico, por un lado la subordinación en el ámbito económico internacional y,¹¹ por otro, la reafirmación de los propios intereses de cada país. Una alternativa sería una integración regional del Caribe, que permitiría a la región en su conjunto ejercer un papel activo desde posiciones fortalecidas. En este ámbito, la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) intentó diseñar un espacio propio desde el cual lograr algunas ventajas para la Cuenca del Caribe.¹² La reinserción de Cuba en la economía internacional pasa, en el ámbito caribeño, por su participación en la AEC.¹³ También funcionaba como parte activa de la Comisión Conjunta Cuba-CARICOM, participaba en CARIFORUM y lograba el *status* de observador en las negociaciones Lomé/ACP.

La seguridad de los pequeños Estados insulares¹⁴ es un tema controvertido, donde el tamaño juega un papel. Un acuerdo en torno al tratamiento de estas economías pequeñas en el ALCA fortalecería el poder de la región en las negociaciones de la OMC.¹⁵ La seguridad de los pequeños Estados es uno de los temas medulares de la agenda en la Cuenca del Caribe,¹⁶ cuestión que está relacionada con los recursos para enfrentar una agenda altamente compleja. Éste es un tema relevante para el Caribe, igual que el de las pequeñas economías. Por su parte, el banano es un problema sensible en el Caribe Oriental¹⁷ y como instancias subregionales se encuentran la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) y, en el terreno de la seguridad, el Regional Security System (RSS). EEUU preferiría enfocar estas materias caso a caso mientras, según la Unión Europea, se trata de adaptar los acuerdos región por región.

En lo que se refiere al narcotráfico en el Caribe, el *Shiprider Agreement* fue resultado de una perspectiva enfocada a la previsión por la parte estadounidense,

¹¹ Ver Ivelaw L. Griffith, *The Quest for Security in the Caribbean: Problems and Promises in Subordinate States*, M.E. Sharpe Inc., Armonk NY, 1993.

¹² La AEC desarrollaba una visión del Gran Caribe orientada a la articulación de un área caracterizada por la heterogeneidad y la diversidad.

¹³ Los países que participan en la AEC son Antigua, Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, St. Vincent, Trinidad & Tobago, que también son miembros del CARICOM. Además, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Las potencias medias del Grupo de los Tres: Colombia, México y Venezuela. Otros Estados no integrados: Cuba, Haití, República Dominicana y Surinam. No participan las Islas Vírgenes de EEUU y Puerto Rico.

¹⁴ Norman Girvan, "FTAA: Does Size Matter?", *The Greater Caribbean This Week*, 18 de octubre de 2001, www.acs-aec.org

¹⁵ Norman Girvan, "Tracking the FTAA", *The Greater Caribbean this Week*, 26 de octubre de 2001, www.acs-aec.org

¹⁶ Ver Cumbre de las Américas, Quebec, 2001, punto 4. También era un punto de reflexión en la OEA.

¹⁷ Con respecto al banano ver Adam Levy, "The Banana Wars", *Hemisphere*, primavera de 2000, Vol. 9, Nº 2, pp. 14-17.

y también tenía que ver con la eventual compactación y redistribución de tareas de seguridad en la Cuenca del Caribe.¹⁸

En el terreno de la cooperación entre EEUU y Cuba, existen áreas de interés común como migración, narcotráfico y terrorismo, aunque el desarrollo de una interrelación más estrecha en este terreno se ve obstaculizada por las fricciones inherentes a una relación bilateral todavía muy compleja, como resultado de remanentes de la Guerra Fría. En lo que se refiere al narcotráfico, Cuba tiene acuerdos bilaterales relacionados con el tráfico de drogas con 29 países y cuenta con asesoría en este terreno de Canadá, España, y Francia, entre otros. Existe interés por parte de las agencias correspondientes de EEUU para establecer un acuerdo con la isla, con la cual existe una cooperación puntual sobre el tema.¹⁹ En esta lógica, otro aspecto a considerar con respecto a Cuba se relaciona con el lavado de dinero.

En términos comerciales, el Caribe, a través de la ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Initiative* - CBI), obtenía el acuerdo final de tratamiento preferencial similar al del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).²⁰ Las exportaciones a la región de la CBI se expandieron en un 8,9% en 2000 y la región absorbe aproximadamente el 3% de las exportaciones globales de EEUU.²¹

Los problemas de seguridad que están cobrando mayor relevancia para EEUU, y en general para el hemisferio, en la perspectiva del incremento del comercio y eventualmente el ALCA, con un peso específico en la Cuenca del Caribe, son el contrabando, tráfico de narcóticos, tráfico de armas, seguridad marítima, seguridad de aeropuertos, lavado de dinero, seguridad de aduanas, falsificación de documentos, tráfico de inmigrantes,²² tráfico de desechos nucleares, desastres naturales²³ y problemas relacionados con el medio ambiente —que en el Cari-

¹⁸ Se estarían produciendo drásticos recortes en el Servicio de Guardacostas de EEUU a causa de “su falta de recursos económicos”. Esto resulta en el 10% de las operaciones de los barcos, aviones y lanchas de la dependencia federal. Se trata de barcos y aviones para detectar el tráfico de drogas y el contrabando de ilegales y de aviones para cuidar las costas, principalmente. Hernando Ramírez, “Menos barcos”, *El Nuevo Herald*, 26 de marzo de 2000, p. A01.

¹⁹ Existen obstáculos en este sentido por argumentos de orden político, mas o menos coyunturales, de acuerdo al momento específico en que se encuentra la relación bilateral.

²⁰ Ver *Senate Committee Summary of Africa-Caribbean Trade Bill* (Senate passed bill 77-19) (2800) Following is the text of the Senate Finance Committee press release summarizing the Africa-Caribbean trade bill, which the Senate passed 77-19 May 11, 2000; *Clinton Signs Africa-Caribbean Trade Bill*, (Measure aims to expand two-way trade, encourage reform) (730) <http://usinfo.state.gov>

²¹ *Fourth Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Prepared by the Office of the United States Trade Representative, 31 de diciembre de 2001.

²² La realidad demográfica de la interrelación entre la Cuenca del Caribe y EEUU es significativa en términos de inmigración. Por otro lado, son relevantes la frontera con Canadá, frontera con México, Haití, República Dominicana y los inmigrantes asiáticos, entre otros, que buscan entrar a EEUU a través de diferentes rutas y puntos fronterizos.

²³ Los efectos desastrosos del huracán Mitch en 1998 ubicaron los desastres naturales en el primer plano de los problemas a enfrentar en la región.

*América
Latina y el
Caribe temen
que los temas
de la agenda
interameri-
cana en el
terreno
económico y
comercial
pasen a un
segundo
plano*

be son especialmente relevantes por ser un área donde el turismo tiene un peso específico en la economía y donde confluyen las rutas marítimas para el comercio—. Por último, para EEUU el Caribe es una zona de trasbordo, de tránsito, en la cual aspiraba a desarrollar y fortalecer una dinámica de cooperación. Sin embargo, desde el Caribe se percibe que el grueso del esfuerzo en esta dirección es básicamente caribeño.

La campaña antiterrorista impulsada por EEUU pareció relegar a la región a un escalón aún más remoto en el rango de prioridades de la política exterior estadounidense. La reestructuración de los aparatos de defensa y readecuación de los enfoques de seguridad, en marcha en EEUU, se aceleraron considerablemente después del 11 de septiembre de 2001. Consecuentemente, también se remodelaron las estructuras y modalidad de la presencia estadounidense en el Caribe.

América Latina y el Caribe temen que, en la redefinición de la política exterior y el cambio de prioridades, los temas de la agenda interamericana en el terreno económico y comercial pasen a un segundo plano, sobre todo considerando que el Congreso estadounidense centrará su atención en los temas surgidos a partir de los atentados. La agenda de seguridad —la agenda negativa— tiene grandes posibilidades de pasar a primer plano con sus consiguientes consecuencias, como un posible incremento en el gasto militar y el desplazamiento de los temas vinculados a la economía y el desarrollo y los problemas sociales (que afectan al comercio, migración, economía y fronteras). Como consecuencia de todo ello, tanto las fronteras terrestres con Canadá y México como la “tercera frontera” con el Caribe pasan a ser críticas.

En lo que se refiere al impacto económico, es necesario recordar que el Caribe es el noveno socio comercial de EEUU, fuente de migración y visitantes a aquel país e importante destino para turistas e inversores estadounidenses. El impacto de los atentados terroristas ha interrumpido el flujo de transporte que lleva personas, carga y comercio desde y hacia EEUU, y pone en peligro las ya frágiles economías caribeñas, agregando elementos negativos a los potenciales escenarios de inestabilidad regional. Entre los aspectos a tener en cuenta se encuentra el hecho de que sectores fundamentales de la economía del Caribe— transporte aéreo, turismo, exportación de productos agrícolas, manufacturas, minería y mercado de capitales— dependen de un acceso inmediato a la economía estadounidense.

El turismo es la principal y mayor fuente de ingresos en moneda convertible en 16 de los 28 países del Gran Caribe (*Wider Caribbean*). La mayoría de los países del área que dependen del turismo ha respondido rápidamente a la crisis. Los países que más empleos perdieron fueron la República Dominicana, Cuba,²⁴ Jamaica, Haití y Puerto Rico, en este orden.²⁵

²⁴ Cuba tiene la tasa más alta de creación de empleos a través del turismo en el Caribe, con 262.800, seguida de República Dominicana con 216.500 y Jamaica con 111.600. John Collins, “Devastating Impact of Sept 11 terrorist attack assessed”, *Caribbean Business*, 9 de mayo de 2002, pp. 70-71.

²⁵ Las cifras son del World Travel & Tourism Council (WTTC), con base en Londres, citado por John Collins, *Ibidem*.

Tanto el turismo como la banca *off-shore* constituyen ejes fundamentales de las economías del Caribe.²⁶ En el terreno de la seguridad, la potencial vinculación entre dicha banca, el narcotráfico y el terrorismo es un elemento de atención, así como la seguridad de los principales complejos industriales en algunos países del área. Las cuestiones de seguridad se hacen todavía más críticas si se considera la percepción de amenaza, desde EEUU, en cuanto al posible uso de los países del Caribe por parte de terroristas como base para atacar a aquel país o el secuestro de aviones que pueden llegar a territorio estadounidense en menos de una hora. A lo largo de los años se han producido diversos esfuerzos para fortalecer los sistemas de seguridad, particularmente en los países del Caribe de habla inglesa. Sin embargo, a pesar del concepto de “tercera frontera” de EEUU, éste ha prestado poca atención política a los países del Caribe como parte integral de su perímetro y estructura de defensa. No sólo la porosidad de las fronteras requiere un cambio en el pensamiento en torno a la seguridad en el Caribe,²⁷ sino que hay que afrontar las tensiones políticas y económico-sociales que afectan al área.

La necesidad de fortalecer la cooperación intra-caribeña y entre EEUU y el Caribe a partir del incremento del comercio transfronterizo, implicará prestar atención a una gama de cuestiones vinculadas a la seguridad en el control de fronteras, de los puertos, de los sistemas de transporte, flujos de personas, etc., así como un mayor control sobre el espacio continental marítimo y el espacio de la aviación comercial. En el plano hemisférico y global, el nuevo ciclo del poder hegemónico estadounidense permite temer que la “guerra contra el terrorismo” podría transformarse en un criterio de legitimación de la injerencia de EEUU.

Desafíos para el Caribe

Tanto la nueva arquitectura global como la nueva arquitectura institucional en el plano hemisférico, regional y subregional presentan pocos rasgos benéficos que favorezcan a los países caribeños,²⁸ y siguen pesando considerablemente las asimetrías y desequilibrios. La inestabilidad que caracteriza al entorno global tiene un impacto especialmente significativo en una Cuenca del Caribe caracterizada por la heterogeneidad. Los desafíos de la globalización, con sus características actuales, tienden a limitar los espacios de acción para los países de la región.

²⁶ Norman Girvan, secretario general de la Asociación de Estados del Caribe, “Terrorismo, turismo y comercio”, *Esta semana en el Gran Caribe*, 20 de septiembre de 2001. En: www.acs-aec.org

²⁷ Anthony T. Bryan y Stephen E. Flynn, “Terrorism, Porous Borders and Homeland Security. The US-Caribbean Cooperation”, North-South Center Update, 22 de octubre de 2001, en *Manchester Trade’s Hemispheric Trade & Business Update*, noviembre de 2001.

²⁸ Para una perspectiva en este sentido, Jessica Byron, “La subregión de la Caricom/Cariforum en el periodo 1999-2000: ¿hacia un nuevo modelo de gobernabilidad regional?”, *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001*, CRIES, Invesp, CIEI, Nueva Sociedad, Caracas (Venezuela), 2001, N° 2.

La lógica geoestratégica, geoeconómica y geopolítica que prima en el enfoque de EEUU²⁹ indicaría que se afronta una orientación regional. A partir de la misma, un conglomerado regional estaría compuesto por el NAFTA (EEUU como eje, incluyendo a Canadá, México y a la Cuenca del Caribe como periferia de la seguridad de la frontera); otro conglomerado estaría formado por Mercosur (con Brasil como eje); y un tercero estaría constituido por la Comunidad Andina (como periferia del Mercosur). Esta lógica genera un desequilibrio que puede transformarse en brechas intrarregionales difíciles de superar.

En lo que se refiere a temas de seguridad, la reconfiguración de los comandos militares estadounidenses y la creación del Comando Norte³⁰ reformula la articulación funcional existente hasta ahora en la Cuenca. Así, parte del Caribe insular se ubica en el nuevo comando (Puerto Rico, Cuba e Islas Vírgenes) y parte en el Comando Sur.

Por otro lado, el apoyo brindado por la región a EEUU después del 11 de septiembre de 2001 se ha ido matizando y articulando paulatinamente, a partir de la consideración de que la cooperación y la sumisión no son conceptos equivalentes, ni globalmente ni en el contexto hemisférico, y que se hace necesario establecer una diferencia en la perspectiva del beneficio mutuo. La seguridad de la Cuenca del Caribe estará estrechamente relacionada con el logro de una cooperación multilateral —en la que se consideren los intereses de todas las partes— para enfrentar las amenazas de orden transnacional.

Las medidas restrictivas de control de fronteras y regulaciones internas planeadas en EEUU afectan, de hecho, a la libre circulación de servicios, bienes y personas en el área caribeña. La aplicación de medidas derivadas de la lógica de la seguridad debería caracterizarse no sólo por el rigor, sino por la objetividad y cautela necesarias para evitar una “bunkerización” de la región.

En un contexto cada vez más interdependiente en las relaciones internacionales, “la espiral de violencia que de alguna manera se relaciona con la creciente polarización del mundo”,³¹ tiende a un incremento de la franja de exclusión y pobreza. La supervivencia, en un entorno global profundamente competitivo, requiere iniciativas para buscar un consenso en torno a alternativas que consideren las necesidades de las economías pequeñas, al tiempo que aseguren la igualdad de condiciones y posibilidades en la nueva arquitectura en construcción.³²

²⁹ Para un enfoque de EEUU, Isabel Jaramillo Edwards, “EEUU y la conformación de un nuevo entorno global”, *Cuadernos de Nuestra América*, enero-julio de 2002, N° 29.

³⁰ Para una perspectiva previa a la formación del perímetro de seguridad, Peter Andreas, “La redefinición de las fronteras estadounidenses”, *Foreign Affairs en español*, primavera de 2002, Vol. 2, N° 1, pp. 165-175.

³¹ Norman Girvan, “The FTAA. A Caribbean Perspective”, *Conference on Caribbean and Canadian NGOs Perspectives on the FTAA*, Ottawa, 21-23 de febrero de 2002.

³² Para las preocupaciones del Caribe en torno a la Iniciativa de la Tercera Frontera, Hon. Billie Antoinette Miller, Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs and Foreign Trade of Barbados, Honors Excellence Occasional Paper Series, “Managing Foreign Policy in an Interdependent World”, *The Honors College*, Vol. 1, N° 1, Florida International University, diciembre de 2001.

El desarrollo de políticas realistas y comprensivas y las asignaciones de recursos y programas vinculados a las necesidades del Caribe por parte de los países desarrollados, podrían contribuir a crear las condiciones para una inserción menos traumática del área en el nuevo sistema internacional.

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

La política de Bush y el unilateralismo radical

En un mundo complejo global e interdependiente, el Gobierno de EEUU ha definido una doctrina con un fuerte sello unilateralista, que no concita el respaldo pleno en el sistema político de su país ni el apoyo de las principales potencias del mundo. El diseño de la nueva estrategia implica el uso de la fuerza al margen del sistema internacional legal organizado en torno al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Las consecuencias de una política de este tipo son muy graves a largo plazo y producirán una mayor inestabilidad global y regional.

El nuevo diseño de la política de defensa y de seguridad nacional del Gobierno de Bush fue dado a conocer a finales de septiembre de 2002, por medio del documento *The National Security Strategy of the United States of America*.¹ Este documento define la política gubernamental de EEUU en materias estratégicas. La primera reacción en el Congreso estadounidense no concitó un apoyo y consenso inmediato. Más aún, el presidente Bush fue acusado de vincular el diseño de una política hacia Irak con los intereses políticos domésticos relacionados con las elecciones del Congreso de noviembre. Sin embargo, también por razones electorales, tanto la Cámara de Representantes como el Senado otorgaron su aprobación para que la Casa Blanca pueda usar la fuerza y luego informar al Congreso. Esto le otorga mayor facilidad a la política de la administración para implementar un diseño unilateral, que posee un grado reducido de fiscalización. Dos ex secretarios de Estado, Henry Kissinger y Madeleine Albright, han expresado su oposición a la forma en que el Gobierno está enfrentando el tema iraquí. Han señalado que la prin-

Francisco Rojas Aravena es doctor en Ciencias Políticas y director de FLACSO-Chile. Entre sus últimas publicaciones se encuentra (conjuntamente con David R. Moses) *The United States and Chile. Coming in the cold*, Routledge, Taylor & Francis Group, Nueva York, 2001.

Este artículo pertenece al programa de investigación "Arquitectura del sistema internacional" que desarrolla y coordina FLACSO-Chile

¹ En: www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

principal amenaza, y donde EEUU debe focalizar su política, es en la destrucción del terrorismo vinculado a Al Qaeda. En este sentido, Kissinger destacó “EEUU — como cualquier gran potencia— se reservará el derecho de actuar solo. Pero sería un insigne fracaso de 50 años de política atlántica que las cosas llegaran a tal punto”.² Esta nueva doctrina tampoco congrega aliados internacionales. Francia, Rusia y China han expresado su posición. El Gobierno de Gran Bretaña, principal aliado de EEUU, no coincide en los objetivos a alcanzar en Irak. Es decir, le interesa focalizar en el tema de las armas de destrucción masiva y no en el derrocamiento o desplazamiento de Sadam Hussein.

El nuevo diseño estadounidense reafirma un unilateralismo radical que no deja espacio para políticas consensuadas que son las únicas que aseguran, en el contexto de la globalización y la interdependencia, resultados efectivos a corto y largo plazo. El diseño del Gobierno de Bush apunta a ejecutar su propia voluntad sin consideración de otros actores. Los principales líderes y voceros han reafirmado que EEUU actuará de acuerdo a sus propios criterios. Lo anterior significará un mayor aislamiento estadounidense, el peligro que declare la guerra en diversas situaciones, sin alianzas que le den soporte efectivo en el largo plazo. Con ello, el riesgo de la anarquía se incrementa de manera fundamental. El ex vicepresidente Al Gore, en un discurso pronunciado el 24 de septiembre de 2002, con motivo de la nueva definición política de Bush en el terreno estratégico, expresó su profunda preocupación por ella. En este sentido, destacó que “la política seguida respecto a Irak tiene el potencial de dañar seriamente nuestra habilidad para ganar la guerra al terrorismo y para debilitar nuestra habilidad para liderar el mundo en este siglo”.

Orígenes de la nueva doctrina

El secretario de Defensa de EEUU, Donald Rumsfeld, en un artículo publicado en *Foreign Affairs* sobre la transformación de las fuerzas armadas, ya anunciaba que “la mejor defensa, y en algunos casos la única, es una buena ofensiva”.³ Es decir, los ataques preventivos se comenzaban a perfilar como la opción estratégica por parte del nuevo Ejecutivo. En este sentido, Rumsfeld señalaba que “el desafío para este nuevo siglo es muy difícil: defender nuestra nación contra lo desconocido, lo incierto, lo que no se ve, lo inesperado. Puede parecer una tarea imposible pero no lo es. Para lograrlo debemos deshacernos de nuestras cómodas formas de pensar y planear (aceptar riesgos y probar cosas nuevas) a fin de disuadir y vencer a los enemigos que aún no se han presentado a desafiarnos”. Esto significó abandonar el esquema de dos guerras simultáneas importantes y principalmente el cambio de perspectiva de análisis, desde una estrategia fundada en amenazas a un enfoque “basado en las capacidades”. Es decir, una perspectiva que se centra menos en los actores y desde qué lugares se pueden producir las amenazas, y mucho más en las capacidades propias que se requiere para disuadir y para defenderse.

² *El Clarín*, Buenos Aires, 30 de septiembre de 2002, pp. 18-19.

³ *Foreign Affairs*, “Transforming the Military”, mayo-junio 2002, pp. 20-32.

Lo anterior refleja un cambio significativo de orientación. Condoleezza Rice, consejera de Seguridad Nacional, señaló las dificultades que tenía EEUU para definir su “interés nacional” en ausencia del poderío soviético y cómo esto generaba oportunidades para la conformación del mundo venidero. En este sentido, destacaba dentro de las prioridades en la definición del interés nacional el “centrar las energías de EEUU en vincularse íntimamente con las grandes potencias, en especial Rusia y China, que pueden y podrán moldear las características del sistema político internacional”.⁴ En la etapa post 11 de septiembre el foco es un unilateralismo extremo.

El secretario de Defensa Rumsfeld delineó una política de seis pasos. “1º) proteger el territorio estadounidense y nuestras bases en el exterior; 2º) enviar fuerzas a escenarios distantes y mantenerlas allí; 3º) impedir que nuestros enemigos encuentren refugio asegurándonos que sepan que ningún rincón del mundo(...) será suficientemente remoto(...) para huir de nuestro alcance; 4º) proteger nuestras redes de información; 5º) utilizar la tecnología de información para enlazar los distintos tipos de fuerza de EEUU; 6º) mantener sin trabas el acceso al espacio y proteger de cualquier ataque nuestros recursos en el espacio”.

Estos lineamientos, que han tenido una fuerte focalización en la guerra contra el terrorismo global, han significado una serie de cambios en las prioridades políticas del Pentágono y en la forma en que se evalúan las experiencias recientes. El secretario de Defensa sistematizó las enseñanzas recientes en ocho puntos:

- 1) Las guerras del siglo XXI requerirán cada vez más el concurso de todos los elementos del poder nacional;
- 2) Para tener éxito será decisivo que las fuerzas puedan comunicarse y operar sin solución de continuidad en el campo de batalla. Es decir, se reafirma el peso de lo conjunto;
- 3) En esta guerra (contra el terrorismo) la política de EEUU es aceptar ayuda de cualquier país de un modo cómodo para su gobierno y de permitir que sea el país en cuestión quien determine cómo está ayudando (en vez de ser EEUU el que genera la demanda y descripción de ella);
- 4) Las guerras pueden beneficiarse de las coaliciones, en cuanto a la disposición, ciertamente, pero no deben combatirse mediante comités;
- 5) Defender a EEUU requiere prever y en ocasiones tomar la delantera. No es posible defenderse contra todas las amenazas. Defenderse contra el terrorismo y otras amenazas emergentes requiere que llevemos la guerra hasta donde está el enemigo. La mejor defensa, y en algunos casos la única, es una buena ofensiva;
- 6) No se debe descartar nada, ni las fuerzas terrestres estamos dispuestos a hacer los esfuerzos que sean necesarios para alcanzar la victoria;
- 7) Transportar rápidamente fuerzas especiales incrementa la efectividad;
- 8) A los estadounidenses, señala el Secretario de Defensa, hay que hablarles claramente. Deben saber que sean buenas o malas noticias se las comunicaremos claramente.

*Una de las
prioridades
en la
definición del
interés
nacional de
EEUU es
vincularse
íntimamente
con las
grandes
potencias, en
especial
Rusia y China*

⁴ *Foreign Affairs en español*, ITAM, México, primavera 2001.

Este diseño reafirma dos aspectos que son esenciales en la nueva política:

- a) En el punto cuarto de las lecciones de Rumsfeld, destaca que la misión, establecida por EEUU, es la que determina la coalición, y no la coalición la que establece la misión. Esto significa el reinado del unilateralismo y un creciente aislamiento.
- b) A su vez, en el punto quinto se enfatiza el ataque previo, preventivo, el tomar la delantera. El generar una “buena ofensiva”.

Todo este diseño es el que se estructuró en el documento formal de la administración, firmado por el Presidente George W. Bush, el 17 de septiembre recién pasado.

La nueva doctrina de seguridad estratégica

En un documento de nueve secciones, con un total de 31 páginas y precedido por una carta del presidente Bush, se establecen los lineamientos de la nueva doctrina. El aspecto medular señalado por Bush es que “EEUU actuará contra las amenazas emergentes antes de que ellas estén completamente formadas”. El documento define la estrategia como el camino de la acción. “En el mundo nuevo que hemos entrado el único camino para la paz y la seguridad es el camino de la acción” (esto a diferencia del camino anterior basado en la disuasión).

El aspecto medular está fundado en la acción preventiva, en destruir las amenazas “antes de que alcancen nuestras fronteras”. EEUU no titubeará en actuar solo si es necesario, el ejercicio de nuestra autodefensa por medio de una acción preventiva contra el terrorismo es parte de la política. “Mientras nosotros reconocemos que nuestra mejor defensa es una buena ofensiva, nosotros también reforzamos la seguridad interna”.

La idea del ataque preventivo se constituye, por lo tanto, en el eje de la nueva doctrina estadounidense. Se funda en que no se debe permitir a los enemigos dar un primer golpe. En el caso del terrorismo es claro, sin embargo, referido a las relaciones interestatales el tema se vuelve sumamente complejo. En la lucha en contra del terrorismo la condición de éxito es la acción mancomunada de las democracias y los Estados que actúan en el orden internacional para aislar y evitar la acción terrorista.

El documento del Gobierno de Bush reafirma la perspectiva de la acción preventiva en distintas partes del documento, en la línea ya anunciada por Rumsfeld. “Mientras mayor sea la amenaza mayor es el riesgo de inacción y más apremiante el llamado anticipatorio a la acción para defendernos nosotros mismos aun si la incertidumbre permanece, tanto en el tiempo y lugar del ataque enemigo(...) EEUU actuará preventivamente si es necesario”.

Sobre esta doctrina del ataque preventivo, el ex candidato presidencial y ex vicepresidente de EEUU, Al Gore, efectuó una fuerte crítica dado que afecta las relaciones entre EEUU y el resto de la comunidad mundial. Señaló que esta doctrina es contraria al artículo 51 de Naciones Unidas. Lo más significativo es

el efecto de demostración e imitación que puede producir esta doctrina. Al Gore destacó, “si otras naciones hacen valer el mismo derecho, entonces las reglas del derecho rápidamente serán reemplazadas por el reinado del miedo. Cualquiera nación que perciba circunstancias que pueden eventualmente llevar a una amenaza inminente podría justificar bajo esta aproximación una acción militar contra otra nación”. Lo anterior significa crear el reino de la anarquía. Más aún cuando entre las situaciones potencialmente peligrosas y en las cuales pudieran surgir imitadores de la nueva doctrina estadounidense, se encuentran India/Pakistán o China/Taiwán y no debe olvidarse, señala Al Gore, a Israel/Irak o Israel/Irán. El ex vicepresidente destacó que Rusia ya ha citado la anticipación de una posible acción respecto de Georgia con motivo de la guerrilla chechena.⁵

La nueva doctrina estratégica de EEUU conlleva importantes peligros que afectarán a las distintas regiones del mundo. A países aliados, entre los que se encuentran los latinoamericanos y los europeos, los colocarán claramente en contradicción con este diseño:

1. La doctrina de ataques preventivos es contraria al derecho internacional. Ella no solamente cambia las reglas del juego establecidas en Naciones Unidas, sino que como consecuencia puede tener graves efectos sobre la población civil, además de acrecentar la tensión global.
2. Esta doctrina incrementa la visión unilateralista y lleva a un mayor aislamiento a EEUU. El aislamiento y el unilateralismo son “gemelos en la definición política-ideológica internacional estadounidense”, señala Michael Hirsh.⁶ El consenso ha sido un instrumento principal no sólo para la estabilidad internacional, también para luchar contra las amenazas compartidas. El Gobierno estadounidense, con su cambio de política, considera que puede establecer un orden sobre la base del unilateralismo. Con ello, como lo señalan fuertes críticas en el Congreso y en el sistema internacional, vuelve más vulnerable al sistema en su conjunto y al propio EEUU.
3. La nueva doctrina no establece un diseño de orden o legalidad para ser construida o reafirmada. Sin esta visión no podrá haber liderazgo efectivo. Sin una perspectiva global capaz de vincular y conectar la interdependencia global no será posible generar un liderazgo efectivo. El desarrollo del sistema internacional ha tenido en el liderazgo estadounidense una guía sustantiva a lo largo del último siglo. Ello se fundó en la capacidad para satisfacer los intereses propios en una perspectiva más amplia de consenso en el sistema internacional. Una mirada unilateral que reafirma el accionar preventivo y ofensivo tenderá a desestabilizar el sistema internacional con graves consecuencias para todos los Estados, en especial, los más débiles.

⁵ Ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Carolina María Rudas, “Chechenia: ¿otra guerra contra el terrorismo?”, p. 11 (nota del editor).

⁶ *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 2002.

4. América Latina ocupa tres párrafos en el documento. En el primero se destaca la formación de coaliciones flexibles con países que “comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia”. Un segundo párrafo está dedicado al tema de las drogas. Y el tercer párrafo se refiere a Colombia. El espacio latinoamericano se ve dificultado dado que la región en su conjunto y los recursos destinados a ella han bajado de prioridad. América Latina posee un espacio mucho menor que el que se preveía al inicio del Gobierno de Bush.⁷

Reafirmar el unilateralismo y la cooperación

La nueva política estadounidense basada en la doctrina descrita requerirá de un diálogo franco, abierto y efectivo con las autoridades y la elite estadounidense. Es una responsabilidad esencial de las democracias, incluidas las latinoamericanas y aun de países pequeños como Chile, de debatir abiertamente con EEUU esta política. Es necesario reconocer el terrible y profundo impacto que causaron los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington. Como señaló el alcalde de Nueva York, este fue un ataque a más de 90 naciones que fueron víctimas inocentes del terrorismo. La respuesta debe ser una respuesta del conjunto del sistema internacional y no una alternativa unilateral.

El desarrollo de un multilateralismo cooperativo y la construcción de bienes públicos internacionales capaces de promover estabilidad, justicia y resolver las situaciones críticas, es la opción que promueven la inmensa mayoría de los países, incluidos los del Consejo de Seguridad.

En definitiva, el impulso de esta doctrina unilateral representa un fracaso político y una autorreducción de las capacidades de liderazgo. Es también un cambio significativo y una alteración del orden político construido entre los estadounidenses y los europeos durante más de medio siglo. Esto es un motivo de alarma mayor. La destrucción de la perspectiva multilateral y de la alianza política básica de la Guerra Fría puede tener consecuencias insospechadas respecto al aislamiento de EEUU y la falta de soporte político internacional a sus decisiones. Ello se refleja con mayor fuerza cuando se evalúa que la estrategia tradicional, fundada en construir alianzas y en un nivel de disuasión autónomo sustantivo, fue lo que permitió el triunfo en la Guerra Fría, sin guerra. Estableció un contexto global de distensión que posibilitó un tránsito desde la bipolaridad al sistema actual sin un caos global, siendo un proceso relativamente ordenado. En este periodo las ideas occidentales se universalizaron. Ello representó un avance crucial en la valoración de los derechos humanos en el mundo. También incrementó las denuncias y, en algunos casos, tomar medidas efectivas sobre las graves violaciones que ocurrían en diferentes lugares del planeta. Nunca antes la democracia tuvo una expansión tan rápida sobre tantas personas. Con esto se contribuyó de manera efectiva a la estabilidad y la paz. Todo lo anterior corre un grave riesgo de mantenerse por la decisión de intervención unilateral.

⁷ Michael Shifter, “Ashaken agenda: Bush and Latin America” *Current History*, febrero 2002

Una decisión política errónea en este campo afecta al diseño esencial de construcción del sistema internacional. Es por esto que esta perspectiva radical de unilateralismo ha sido definida como neoimperial. Como señala G. John Ikenberry, “la incipiente gran estrategia neoimperial amenaza con desgarrar el tejido de la comunidad internacional y las asociaciones políticas precisamente en momentos en que se les necesita con urgencia. Es un enfoque preñado de peligros y probablemente destinado al fracaso. No sólo es insostenible en términos políticos, sino también perjudicial en el campo diplomático. Y a juzgar por la historia, desencadenará antagonismos y resistencias que dejarán a EEUU en un mundo más hostil y dividido”.⁸

La dificultad para enfrentar de manera adecuada la definición del interés nacional estadounidense en el contexto de los atentados del 11 de septiembre es que pueden priorizarse las visiones de corto plazo, y éstas normalmente están guiadas por las urgencias y no por la construcción de consensos y la estabilidad global en la que EEUU tienen una responsabilidad principal. Esto ya lo señalaba Condoleezza Rice en los primeros meses del nuevo Gobierno, “al no haber una visión convincente, son los intereses de corto plazo los que van llenando el vacío (de la definición del interés nacional)”. Las urgencias post 11 de septiembre parecen hacer lo propio. La reafirmación de la estabilidad global en un mundo con armas atómicas y con una acción terrorista de nuevo tipo, reafirma la necesidad de asociación y cooperación.

El mundo actual requiere del liderazgo de EEUU, junto con Europa y el apoyo latinoamericano y todos quienes sienten que los derechos humanos, la democracia y una economía abierta y equitativa posibilitan satisfacer las necesidades de las personas. Lo anterior requiere de una visión fundada precisamente en el crecimiento, promoción y universalización de estos valores. Demanda consultas tendientes al desarrollo de visiones integradas de un orden planetario. Requiere del establecimiento de reglas que permitan controlar y verificar los riesgos, en una era que sigue siendo nuclear y con riesgos por las armas de destrucción masiva. Alcanzar lo anterior sólo será posible si existen instituciones que funcionen de manera cada vez más eficiente. Para ello, el desarrollo de un multilateralismo cooperativo global y regional es una demanda y una necesidad que cobra cada día más fuerza.

Las diferencias entre EEUU y sus principales aliados están radicadas en este punto, “se refieren en gran medida al unilateralismo estadounidense y la ley internacional”, en contraposición con “la visión europea que busca crear un genuino orden internacional adaptado a las circunstancias del mundo pos guerra fría”.⁹ Lo mismo podría señalarse de los aliados y socios latinoamericanos. Claramente el multilateralismo posee definiciones y consecuencias diferentes para los estadounidenses y para el resto de Occidente. En definitiva, la discrepancia con EEUU radica en cómo construir un mundo fundado en la legitimidad democrática doméstica

*La
reafirmación
de la
estabilidad
global en un
mundo con
armas
atómicas y
con una
acción
terrorista de
nuevo tipo,
reafirma la
necesidad de
asociación y
cooperación*

⁸ *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 2002, también en *Foreign Affairs en español*, otoño-invierno 2002.

⁹ Francis Fukuyama, “El mundo pos 11 de septiembre”, *La Tercera*, Santiago de Chile, 8 de septiembre de 2002.

que se proyecta al plano internacional sobre la base de la cooperación y la asociación, y donde el multilateralismo institucionalizado es su expresión central. Todo esto nos obliga a repensar el rol de Naciones Unidas para dotarla de mejores capacidades de acción. La corresponsabilidad respecto a la paz y la seguridad internacional debe expresarse institucionalmente. El único camino efectivo para enfrentar las tendencias unilaterales y aislacionistas del actual Gobierno estadounidense es más diálogo; más y mejor multilateralismo; mayor cooperación y asociación.

11'09''01, 11 de septiembre

Ken Loach, Claude Lelouch, Danis Tanovic, Sean Penn y Shoei Imamura, Amos Gitai, Samira Majmalbaf, Yusef Chahine, Idrissa Uedraogo, Mira Nair, Alejandro Gonzalez Iñárritu
Francia, 2002

Gran parte del mundo fue testigo el 11 de septiembre de 2001, en vivo y en directo, de cómo se desplomaban sucesivamente las torres gemelas del World Trade Center. Una y mil veces pudimos observar los aviones, la gente saltando de los edificios, el derrumbamiento, los escombros... imágenes que seguramente permanecerán en nuestras mentes durante muchos años. Ahora somos testigos de sus consecuencias. El mundo no será el mismo después del 11-S, dicen algunos, mientras otros afirman que simplemente se ha recrudecido lo que antes ya se intuía.

Un año después, once directores de cine reconocidos internacionalmente nos presentan sus propias visiones del 11 de septiembre y sus consecuencias. Reflexionan, en cortos que duran significativamente once minutos, nueve segundos y una imagen (11'09''01), sobre cómo se vivió este acontecimiento en lugares tan distantes como Burkina Faso, Irán, Egipto, o Bosnia-Herzegovina. Los directores no intentan revivir las dolorosas imágenes de las torres, que en muchos lugares ni siquiera fueron vistas en directo, sino que más bien se esfuerzan en hacernos ver y oír las voces que generalmente no son escuchadas: los inmigrantes, los niños, los desplazados, los refugiados, los sordos, los viejos, las madres privadas de sus hijos y todos aquellos que por más ajenos que puedan parecer se vieron afectados por las consecuencias del 11-S y la violencia de la guerra en general.

La película *11'09''01, 11 de septiembre* muestra cómo desde el cine se puede hacer política y cómo a través de bellas imágenes y sonidos se pueden despertar aún, en este mundo tan convulsionado por las guerras, sentimientos humanos de solidaridad, tristeza, risa, nostalgia, memoria, dolor y rabia. Es una película que sin lugar a dudas debe ser vista por todos aquellos que intentan entender las razones y las consecuencias del 11 de septiembre. Pero también se recomienda para todos aquellos que aún no se han enterado o no se quieren enterar de las tremendas injusticias, la pobreza, el desamparo y la inseguridad que sufren la mayoría de los seres humanos.

Carolina María Rudas

Colaboradora del Centro de Investigación para la Paz (CIP)

LAURA RUIZ JIMÉNEZ

Ecuador en busca de una alternativa

Las elecciones presidenciales recientemente celebradas en Ecuador han sido expresión del amplio rechazo de los ciudadanos a las políticas neoliberales aplicadas en el país en los años noventa. Lucio Gutiérrez, el nuevo presidente del país andino, obtuvo el respaldo de la población con propuestas para construir un modelo de crecimiento alternativo y de dar al Estado un papel central en la economía. Su programa, estatista y con un alto grado de compromiso social, ha sido similar al de otros aspirantes a la presidencia de países latinoamericanos en el último año como Lula da Silva en Brasil o el indígena Evo Morales en Bolivia. El creciente ascenso político de quienes reclaman una intervención más activa del Estado y exigen la aplicación de medidas redistributivas parece indicar que en la región se está produciendo un vigoroso giro a la izquierda. Este viraje es mirado con gran esperanza por su compromiso con la superación del atraso económico y la desigualdad social, y porque puede constituirse en la necesaria alternativa al modelo vigente.

El proceso electoral ecuatoriano se ha desarrollado en medio de una profunda crisis económica, con indicadores que sitúan el porcentaje de población que vive en situación de pobreza en el 70% y con tasas de desempleo que se han duplicado en los últimos años, en paralelo al aumento de la informalidad laboral.¹ Buena parte de los ciudadanos considera que las reformas neoliberales son las responsables directas de esta situación, de ahí que hayan decidido respaldar en las urnas al político que durante la campaña fue más crítico con ellas, el que defendió el control nacional sobre los principales recursos económicos del país y apostó por la

Laura Ruiz Jiménez es directora del Master de Cooperación Internacional del Instituto Universitario Ortega y Gasset

¹ Comisión Económica para América Latina, *Balance de las economías de América Latina*, CEPAL, 2001.

recuperación del Estado como impulsor del crecimiento y como medio para propiciar una mejor redistribución de la riqueza.

Junto a las reformas neoliberales, la corrupción de los partidos tradicionales y su incapacidad para solucionar los graves problemas de pobreza y subdesarrollo del país llevó a los ecuatorianos a premiar con sus votos a dos organizaciones de reciente creación, el Partido Sociedad Patriótica del ex coronel Lucio Gutiérrez y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) del empresario Álvaro Noboa, elegidos para disputar la segunda vuelta.² Este resultado ha alterado profundamente el sistema de partidos tradicional ecuatoriano en el que, desde el retorno de la democracia en 1979, cuatro partidos se repartieron el 80% de los votos valiéndose de alianzas para gobernar: Izquierda Democrática (ID), Democracia Popular (DP), el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Partido Social Cristiano (PSC). En las últimas elecciones éstas cuatro formaciones han perdido su caudal habitual de votos, demostrando que Ecuador no escapa a la tendencia observada en otros países latinoamericanos de castigo a los partidos tradicionales de la que la Venezuela de Hugo Chávez o el Perú de Alberto Fujimori constituyen una significativa muestra.

La dimensión económica y política de una crisis

Sin duda, uno de los indicadores que mejor permite captar el imparable deterioro económico y social que padece Ecuador es acercarse a sus datos sobre emigración. En un país con algo más de doce millones de habitantes, fuentes oficiales cifran en dos millones el número de ciudadanos que en los últimos años han abandonado Ecuador para buscar una oportunidad fuera del mismo.³ Pero si esta cifra muestra las dimensiones de la pobreza y de falta de oportunidades, el hecho de que las remesas que mandan los emigrantes constituyan hoy el segundo rubro de riqueza más importante del país habla del estancamiento de los sectores productivos. El dinero enviado por los emigrantes es mayor que el valor de las exportaciones ecuatorianas tradicionales juntas (banano, cacao, café), siendo sólo superado por los ingresos que genera el petróleo.⁴ Uno de los pocos sectores económicos en expansión en los últimos años en Ecuador es el de la construcción de viviendas a la que los familiares de los emigrantes destinan buena parte del dinero que reciben de ellos. Consciente del potencial dinamizador de estos trabajadores y del elevado número de familias afectado por el fenómeno migratorio,

² Gutiérrez y Noboa fueron los candidatos más votados en los comicios celebrados el 21 de octubre en los que ninguno obtuvo suficiente respaldo para ser elegido presidente. Lucio Gutiérrez recibió el apoyo del 20,4% de los votantes y Álvaro Noboa el 17,3%.

³ Datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) de Ecuador.

⁴ Sólo durante el año 2000 las remesas enviadas por los emigrantes fueron de 1205 millones de dólares, cifra que no incluye las entradas de dinero realizadas de modo informal. La revista *Ecuador Debate*, ha dedicado el número 54 (abril de 2001) a analizar el fenómeno de la emigración ecuatoriana actual en sus diversas facetas.

Lucio Gutiérrez propuso durante la campaña la creación de una Agencia de Emigración para atender las necesidades específicas de este colectivo y de sus familiares y facilitar el retorno de quienes así lo deseen.

Los elevadísimos niveles de emigración confirman que las reformas económicas aplicadas en Ecuador durante la década de los años noventa no han producido los resultados esperados. La liberalización comercial no implicó una reactivación económica automática basada en el aprovechamiento de las ventajas comparativas. Por el contrario, la economía ecuatoriana se hizo más vulnerable y en 1999 el país sufrió una crisis financiera de gran magnitud que terminó con la decisión por parte del presidente Jamil Mahuad de dolarizar la economía. En ese año, el Gobierno ordenó una operación de rescate bancario de 16 entidades financieras, buena parte de ellas privadas y algunas estrechamente vinculadas al primer mandatario al que habían apoyado en su carrera electoral. El Gobierno nunca intentó poner freno a las conocidas prácticas corruptas del sistema bancario ecuatoriano. Por el contrario, el Estado pasó a hacerse cargo de la deuda contraída por entidades privadas generando entre los ciudadanos un rechazo generalizado al Ejecutivo y a los partidos con representación en el Parlamento que observaron pasivamente estos acontecimientos.

La decisión de Mahuad de dolarizar la economía fue contestada con masivas protestas y movilizaciones que provocaron su salida del Gobierno el 21 de enero de 2000. Sectores populares, entre los que había una contundente presencia indígena, liderados por militares lograron esta ruptura institucional en la que el entonces coronel Lucio Gutiérrez desempeñó un papel central. Como consecuencia de su implicación en las movilizaciones, varios militares fueron pasados a retiro y otros, entre los que se encontraba Gutiérrez, dejaron la vida militar para concentrarse en la actividad política. Los militares apartados de su carrera optaron en unos casos por ingresar en las filas del partido Izquierda Democrática, el más cercano ideológicamente a sus planteamientos. Lucio Gutiérrez prefirió, sin embargo, crear el Movimiento Patriótico 21 de enero, estrechamente vinculado a los sectores sociales populares y enfrentado a los partidos tradicionales.

Pero el cambio de Gobierno, que quedó en manos del vicepresidente Gustavo Noboa,⁵ no trajo la paz social. La dolarización impuso un encarecimiento de los productos y servicios básicos que deterioraron profundamente las condiciones de vida de la mayoría de los ecuatorianos, y los sectores populares organizados continuaron con sus presiones al Gobierno recurriendo a la movilización en las calles para hacerse oír. La dimensión alcanzada por estas protestas ha convertido a los grupos que las organizan en interlocutores reconocidos por el Gobierno. Durante el año 2001, el Ejecutivo accedió a constituir Mesas de Diálogo para encontrar soluciones a sus reivindicaciones, desde la indemnización a los familiares de las víctimas civiles de los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad hasta la negociación de rebajas en los precios del gas y los transportes. Las organizaciones civiles populares han ido así reemplazado a los partidos en su labor de servir como canalizadores de las deman-

*Lucio
Gutiérrez
propuso
durante la
campaña la
creación de
una Agencia
de Emigra-
ción para
atender las
necesidades
específicas de
este colectivo
y de sus
familiares*

⁵ Pese a la coincidencia en el apellido, el Vicepresidente Gustavo Noboa nada tiene que ver con el empresario Álvaro Noboa que ha disputado la segunda vuelta de las elecciones presidenciales con Lucio Gutiérrez.

das ciudadanas y han demostrado que son más eficaces que ellos puesto que han logrado forzar al Gobierno a negociar. Fue en este contexto de deterioro económico y fuerte movilización social en el que han tenido lugar las elecciones presidenciales que han convertido a Lucio Gutiérrez en presidente de Ecuador.

Propuestas para transformar un país

Lucio Gutiérrez ha recogido el descontento de los ecuatorianos con las reformas de mercado y con los partidos políticos que las aplicaron sin cuestionar sus efectos sobre la población. Gutiérrez se presentó como candidato de una alianza encabezada por su propio partido, el Partido Sociedad Patriótica, y en la que participa también el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País (MUPP-NP). El MUPP-NP es una formación surgida en 1995 por iniciativa de la Confederación Nacional de Indígenas del Ecuador (CONAIE) para crear un espacio político en el que tuvieran representación los ciudadanos siempre excluidos, entre los que los indígenas constituyen un colectivo principal. Los indígenas ecuatorianos han logrado adquirir una creciente presencia política en el país a lo largo de la década de 1990.⁶ Como otros de los denominados “nuevos movimientos sociales” pusieron en marcha organizaciones independientes de toda estructura sindical o partidaria y articularon dirigencias identificadas con el asambleísmo. Sus formas de protesta, poco institucionalizadas, y la reivindicación de carácter cultural y étnico que incorporan a sus programas las han hecho muy atractivas para importantes sectores de ciudadanos en Ecuador.⁷ En el voto a Gutiérrez existe un definitivo componente indígena, pero el líder del Partido Sociedad Patriótica nunca se ha presentado como portavoz de sus intereses sino como representante de todos los excluidos del sistema. En sus propuestas de gobierno no aparecen políticas diferenciadas para los indígenas, sino programas que aspiran a transformar la realidad social de todo el país. La consigna “nada sólo para los indios” que promueve la CONAIE es la mejor expresión del carácter nacional de la alianza PSP-Pachakutik.

La campaña electoral de la alianza Partido Sociedad Patriótica-Pachakutik ha estado centrada en dos grupos de reivindicaciones, unas de tipo económico y otras de carácter político. En el ámbito económico han insistido en la necesidad de frenar el proceso de privatizaciones emprendido por los Gobiernos anteriores para fiscalizarlo convenientemente, y han propuesto vender a compañías privadas sólo la gestión de aquellos servicios públicos que se considera imprescindible modernizar. Gutiérrez defiende la necesidad de conceder de nuevo al Estado un papel activo en la economía; por un lado como creador de empleo, mediante la construcción de viviendas y de infraestructuras, y por otro como proveedor de créditos que permitan a los pequeños propietarios campesinos modernizar sus explotaciones. Su proyecto de Gobierno tiene también una considerable carga nacionalista,

⁶ Nieves Zúñiga, “Ecuador en crisis”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2000, Nº 70, pp. 63-71; Nieves Zúñiga, “Ecuador: ¿lucha étnica o social?”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2001, Nº 74, pp. 97-101 (nota del editor).

⁷ Fernando García Serrano, “Política, estado y diversidad cultural. La cuestión indígena en la región andina”, en *Nueva Sociedad*, mayo-junio de 2001, Nº 173.

de ahí que otra reivindicación central de la campaña haya sido la interrupción del proceso de negociación que tiene por objetivo la construcción del ALCA mientras América Latina no refuerce su capacidad negociadora frente a EEUU. En el terreno político, el PSP-Pachakutik se ha mostrado especialmente comprometido con la erradicación de la corrupción que la ciudadanía considera tan responsable de la crisis económica como el propio modelo de desarrollo. De ahí la propuesta de obligar a todos los funcionarios públicos a declarar sus bienes al inicio de su gestión o de impulsar la creación de una Comisión de Control Cívico de la Corrupción que supervise las cuentas del Estado y del sector privado.

Tras los comicios del 21 de octubre, en los que se situó como candidato más votado, y con el deseo de lograr un amplio respaldo en la segunda vuelta de las presidenciales, Lucio Gutiérrez moderó la rotundidad de algunos de sus planteamientos y comenzó a usar un tono más conciliador para ganar los votos del centro y la izquierda moderada. Mantuvo, sin embargo, esa apuesta por un modelo económico en el que el Estado debe recuperar un papel central como promotor del crecimiento y reasignador de recursos que le ha valido el respaldo del 54,3% de los ciudadanos en esa segunda ronda electoral. La búsqueda de un nuevo modelo de crecimiento que huya tanto de la absoluta preeminencia del mercado como de un Estado excesivo e inoperante, está detrás del ascenso electoral de Lucio Gutiérrez en Ecuador, pero también del de Lula da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia o de los buenos resultados que el Partido Aprista Peruano (APRA) ha obtenido en las últimas elecciones locales. El altísimo coste social de las políticas neoliberales exige su urgente sustitución por un sistema que asegure el crecimiento y permita beneficiarse de él a crecientes sectores de la población, un modelo en el que el Estado deberá tener una función estratégica claramente definida.⁸

Reformar desde las instituciones

Dar un nuevo papel al Estado es sin duda una necesidad en América Latina; cómo lograrlo puede tornarse en una cuestión muy compleja. Las últimas elecciones que se vienen realizando en América Latina confirman la existencia de un creciente hartazgo con las políticas neoliberales que explica la disposición de los ciudadanos a votar a partidos situados en la izquierda del espectro político. El ascenso de Lucio Gutiérrez o Evo Morales, el triunfo arrollador de Lula da Silva y las buenas expectativas electorales del Frente Amplio en Uruguay o del APRA en Perú abren un nuevo panorama en América Latina dominado por partidos reformistas. Pero estos partidos de izquierda, aunque comparten planteamientos profundamente transformadores, presentan importantes diferencias entre ellos. La primera diferencia tiene que ver con el hecho de que no todos ellos son partidos articulados y consolidados, con experiencia de gobierno y de participación en las instituciones. La segunda se refiere al modo de actuar y entender el sistema político de sus respectivos líderes, con un nivel de elevado personalismo y de baja institucionalización preocupante en algunos casos.

⁸ Luiz Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Pizeworski, *Las reformas económicas en las nuevas democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1991.

La magnitud de la crisis y de las desigualdades en América Latina requiere cambios radicales, pero el futuro de la región exige también que esas transformaciones permitan consolidar unas democracias que en muchos casos han sido más formales que reales. Y consolidar la democracia implica que los cambios se realicen desde un estricto respeto a las normas y a las instituciones, respeto que no siempre está manifestando Lucio Gutiérrez. Una comparación entre Lula da Silva y Lucio Gutiérrez puede mostrar claramente estas diferencias entre las opciones reformistas latinoamericanas y plantear las ventajas y riesgos que esconde cada una de ellas. Lula da Silva gobernará respaldado por el Partido de los Trabajadores, una formación con una trayectoria política consolidada que posee además una considerable y exitosa experiencia de gobierno. El PT gobierna en casi dos centenares de ciudades brasileñas, desde pequeñas localidades a capitales de estado, incluida alguna urbe tan emblemática como Porto Alegre. La gestión de catorce años al frente de Porto Alegre ha demostrado la capacidad del PT para gobernar eficientemente, mejorando los indicadores sociales de la ciudad y haciéndolo a través de formas de participación ciudadana que han dado sentido real a la palabra democracia. Los dirigentes y gobernantes del Partido de los Trabajadores llevan años cambiando la política brasileña y lo están haciendo desde la aceptación del marco institucional vigente.

Lucio Gutiérrez y su Partido Sociedad Patriótica no tienen detrás una experiencia de gobierno comparable, pese a que el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País ha ido ampliando su presencia en gobiernos locales de la sierra en los últimos años. Pero sobre todo, Lucio Gutiérrez posee un marcado estilo personalista y poco comprometido con las instituciones que le sitúan en un reformismo alejado del de Lula da Silva. Durante la campaña presidencial, Gutiérrez ha hecho extensibles las denuncias a los partidos por su corrupción, ineficacia y falta de compromiso con los ciudadanos a todo el sistema democrático y en repetidas ocasiones ha mostrado su escasa disposición a buscar consensos para impulsar sus proyectos. El líder del PSP-Pachakutik, pese a haber obtenido la presidencia, va a estar en minoría en el Congreso en el que tienen mayor representación los partidos tradicionales. Ante la posibilidad de que esta institución pueda oponerse a las reformas que él decida llevar a cabo, Gutiérrez ha manifestado su intención de convocar a los ciudadanos en referéndum para lograr su respaldo frente a los diputados, elegidos en comicios tan libres como los que le han entregado a él la presidencia. Este estilo político tan personalista, su bajo perfil institucional y sus manifestaciones a favor de implicar a las Fuerzas Armadas en labores de asistencia social en todo el país, sitúan a Gutiérrez cerca de un presidente como Hugo Chávez y lejos de Lula da Silva.⁹ Encontrar un nuevo modelo de crecimiento y reconstruir el papel del Estado es el gran reto de los futuros Gobiernos latinoamericanos; hacerlo desde las instituciones para profundizar así una endémica debilidad democrática es el otro gran desafío que algunos de los nuevos dirigentes ni si quiera se plantean como tal.

⁹ Tanto el Partido Sociedad Patriótica de Lucio Gutiérrez como el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik se declaran bolivarianos y mantienen una relación cercana con el líder venezolano.

HANS R. BLUMENTHAL

Uniendo esfuerzos por Colombia

La sociedad colombiana, especialmente la de más bajos recursos, vive un drama causado por el conflicto interno. La guerra ha ocasionado un colapso de la economía y de las instituciones colombianas, convirtiendo al país en el centro de una crisis internacional. A partir de estos dos aspectos, el autor plantea cinco tesis que giran en torno a las preguntas centrales del tema: qué debe hacer Colombia, qué puede hacer la comunidad internacional, de qué manera pueden unir esfuerzos para contribuir a la superación del drama de la población colombiana y para evitar que Colombia no esté en el centro de una crisis internacional. Este texto es una versión editada de la exposición que el autor hizo en la Conferencia “Uniendo esfuerzos por Colombia” en la Universidad de Georgetown, en Washington el 24 de junio de 2002. Esta Conferencia fue organizada por Georgetown University Center for Latin American Studies Colombia Program, Ecole de la Paix y Friedrich Ebert Stiftung.¹

Hans R. Blumenthal ha sido director de la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia hasta agosto de 2002. Master en Economía y Sociología, actualmente es director de esta misma fundación en Marruecos

1. Aunque el conflicto colombiano tiene causas históricas como la exclusión política y la injusticia económica y social, la actual dinámica del mismo parece haberlas olvidado y obedecer hoy en día a otros factores que lo reproducen. Para encontrar instrumentos adecuados y eficaces para la solución del conflicto, resulta necesario distinguir analíticamente entre las causas históricas y factores como:

- la falta de presencia del Estado colombiano en muchas regiones del país y las prácticas frecuentemente indebidas de sus instituciones y representantes como la corrupción, el clientelismo, la impunidad e incluso la violación de derechos humanos;

¹ Ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* la entrevista con Lucho Garzón, coordinador de Polo Democrático de Colombia, p. 139.

- la independencia económica de los grupos violentos por su financiamiento a través de la droga, extorsión y el secuestro, indistintamente del apoyo de la población;
 - y la lógica de la supremacía militar y territorial.
2. Para lograr herramientas eficaces para la solución del conflicto colombiano, mejor dicho de las numerosas microguerras regionales en el país, es también necesario analizar y describir adecuadamente el carácter y la esencia del actor estratégico del mismo. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) es un actor político, sus objetivos son políticos, su meta es la toma del poder. Pero en su acción, especialmente la de algunos frentes, predominan los objetivos organizativos, financieros y de control territorial. Así, actúan como terroristas y algunas veces como narcoterroristas. Sin embargo, en sus intenciones su objetivo final sigue siendo político.
- Para solucionar el conflicto, es necesario negociar con ellos como con un partido político en armas, y luchar contra ellos como contra terroristas.
3. La actual política antidrogas orientada hacia la destrucción o reducción de la oferta, parece haberse comprobado que es ineficaz y hasta contraproducente. Ineficaz, porque no logra reducir el tamaño de los cultivos ilícitos —desde 1985, cuando comenzaron las fumigaciones, el área cultivada aumentó aproximadamente de 5.000 a 145.000 hectáreas o 200.000 ha, según otras fuentes—. Es contraproducente porque estabiliza el precio de la droga y juega a favor de los intereses de las mafias. Además, fomenta la solidaridad de los cultivadores con los actores violentos, la guerrilla y los paramilitares. Y esto sin hablar de los efectos colaterales como la destrucción del sistema ecológico y social.
- Por tanto, parece no solamente prudente sino necesario encontrar un nuevo enfoque en la política antidrogas que combine por lo menos tres líneas de acción:
- más apoyo para una política social en el campo y para cultivos alternativos;
 - estrategias represivas concertadas para reducir la importación de insumos químicos, para mejorar la interdicción del transporte de la droga, para atacar su distribución en los países consumidores y, especialmente, para combatir el lavado de los narco-dólares o narco-euros;
 - la reducción y, probablemente, la despenalización del consumo.
4. La guerrilla y, de manera reducida y algo pervertida, también los paramilitares son movimientos políticos, militares y predominantemente rurales. Estas tres características reproducen en gran parte sus intereses, sus objetivos y sus formas de actuar.
- Con base en lo anterior serían necesarias por lo menos tres reformas en Colombia:
- una reforma política, que reduzca sustancialmente elementos antidemocráticos en el sistema colombiano, como la corrupción y el clientelismo, y que

- abra a su vez el sistema para ejercer una verdadera oposición, que lo haga más incluyente y que permita, en el futuro, la participación de los hoy actores irregulares en la reconstrucción del Estado y de la nación colombiana;
- una reforma agraria productiva, diferente a las reformas agrarias concebidas en los años sesenta;
 - una reforma de las Fuerzas Colombianas de Seguridad con una doble orientación:

- a) la protección de la población colombiana y
- b) mecanismos de mayor resistencia contra la corrupción y complicidad.

Estas serán condiciones indispensables que facilitarán las garantías de seguridad necesarias para una reintegración de la insurgencia a la vida institucional del Estado colombiano.

La visión más práctica y útil es que un día las instituciones oficiales y la insurgencia, tanto ex guerrilleros como ex paramilitares, trabajen juntos para la formación y el perfeccionamiento del Estado colombiano (*state building*). La comunidad internacional podrá contribuir al fortalecimiento y a la legitimación del Estado y de esta forma a la superación del conflicto armado a través de:

- a) el apoyo en el diseño de estas y otras posibles reformas;
- b) facilitar la aceptación de estos cambios por ciertos sectores colombianos;
- c) y la verificación de la implementación y gestión de estas reformas.

Esto solo es posible a través del acuerdo y concertación entre el Gobierno y la sociedad colombiana.

5. La comunidad internacional es co-responsable de los desarrollos en Colombia, del conflicto interno y de sus posibles vías de solución. Esta co-responsabilidad no se basa solamente en que los países del norte son consumidores de droga y que de esta manera fomentan uno de los motores más potentes del conflicto colombiano. Se basa también en convicciones humanitarias y en el objetivo de evitar que Colombia se convierta en el centro de una crisis internacional.

Para cumplir con esta co-responsabilidad podría ser prudente:

- que EEUU modifique y reoriente su cooperación actual;
- que los países europeos y latinoamericanos aumenten su cooperación;
- que todos juntos, como comunidad internacional, coordinen mejor sus acciones entre sus países y el Gobierno y la sociedad colombiana;
- para lograr una concentración de su cooperación enfocada en medidas y programas que den la mayor y mejor garantía, más eficaces para atacar el conflicto interno colombiano y para contribuir a su solución.

*La
comunidad
internacional
es co-
responsable
de los
desarrollos en
Colombia, del
conflicto
interno y de
sus posibles
vías de
solución*

ANDREA ALTHOFF

Iglesias de fufurufus:¹ neopentecostales y política en Guatemala

El ámbito religioso en América Latina está sufriendo una transformación que puede denominarse “neopentecostalización”. Esta dinámica puede observarse especialmente en Guatemala, ya que el país tiene el porcentaje más alto de población evangélica de toda el área. Se trata de un proceso con fuertes implicaciones políticas. Las iglesias neopentecostales son mayoritariamente urbanas y de estrato social medio-alto. Atraen a altos funcionarios políticos, militares y empresarios, en parte por una doctrina que legitima la participación política a través de principios bíblicos. Sus valores son muy conservadores (por ejemplo, respecto a la moral sexual y la importancia de la familia) aunque, por otra parte, reflejan ideas políticas y económicas neoliberales, con fuerte énfasis en la libertad del individuo.

Desde el punto de vista histórico, las iglesias neopentecostales provienen de iglesias dispensacionalistas, seudocalvinistas, centroamericanas, reformadas y presbiterianas que, a su vez, surgen de la rama calvinista de la Reforma protestante del siglo XVI. Otras proceden de la iglesia luterana o de la anglicana y, en contados casos, de la iglesia bautista.² En Guatemala, los primeros pentecostales

¹ Fufurufus es un modismo guatemalteco que quiere decir en lengua cotidiana clase alta. La clase baja generalmente es denominada chusma.

² Véase Wolfgang Bühne, *Explosión Carismática. Un análisis crítico de las doctrinas y prácticas de las llamadas “Tres olas del Espíritu Santo”*, Ed. Clie, Barcelona, 1996, p. 11.

Andrea Althoff es licenciada en Ciencias Sociales. Actualmente realiza su doctorado en la Universidad de Leipzig, sobre iglesias y población indígena en Guatemala

comenzaron su labor misionera a principios del siglo pasado, mientras los neopentecostales lo hicieron a partir del terremoto en 1976. Desde aquel momento la iglesia católica perdió su monopolio religioso. Antecesoras de al menos una de las grandes iglesias neopentecostales —El Verbo— fueron organizaciones cristianas misioneras que utilizaron la catástrofe para establecerse a largo plazo en el país. Con el tiempo, El Verbo se convertiría en una iglesia puramente nacional. Hay iglesias neopentecostales nacionales que no tuvieron vínculos con EEUU sino que surgieron por divisiones dentro de iglesias guatemaltecas (Casa de Dios, Lluvias de Gracia, Iglesia de Cristo Eben-Ezer).

Las iglesias neopentecostales realizan sus cultos en antiguas salas de cine y de teatro e incluso han construido, con propios recursos, grandes templos, no sólo en Ciudad de Guatemala sino en otras megaciudades latinoamericanas. La cantidad de espectadores en muchos casos asciende a miles de personas. Actualmente se están construyendo, sólo en esta capital, siete templos con una capacidad global superior a 40.000 personas. Estas iglesias son El Verbo, la Iglesia de Cristo Rey de Reyes, Iglesia de Jesucristo la Familia de Dios, Fraternidad Cristiana de Guatemala, Misión Cristiana Evangélica Lluvias de Gracia, el Shaddai, Casa de Dios y Príncipe de Paz. Casi todas son propietarias de cadenas televisivas, atraen a miles de personas y llegan al público a través de los medios de comunicación, lo que subraya la hipótesis de que realmente ejercen una gran influencia.³

No todas las iglesias pentecostales y neopentecostales presentan las mismas características, pero en conjunto se las puede calificar como movimientos religiosos de crisis. Casi todas se desarrollaron en un ámbito sociocultural de crisis: no sólo en Guatemala, sino también en otros países de América Latina, surgieron en medio de regímenes militares, conflictos armados, incipientes democracias y ayuda estadounidense, dentro de Estados pluriétnicos y en sociedades afectadas por el subdesarrollo. Por lo tanto, corresponden a necesidades y demandas sociales de seguridad, libertad, identidad, justicia, educación y bienestar económico. En Guatemala en particular, el conflicto armado de 36 años entre las fuerzas del Estado y las insurgentes todavía está marcando a la sociedad. Este conflicto preparó, en alguna medida, el terreno para el surgimiento de iglesias neopentecostales.⁴

Una minoría de los protestantes guatemaltecos se considera importante por constituir una parte de las clases urbanas medias-altas y tener una posición social que les permite ejercer influencia en la sociedad. Sin embargo, la gran mayoría de los protestantes guatemaltecos y latinoamericanos son pentecostales y forman parte de la población pobre y marginada. La doctrina pentecostal aplica un tipo de dualismo a la sociedad: divide el mundo en un espacio sagrado y otro que es el mundo. La política se considera del mundo, equivalente a lo sucio y lo corrupto. Estas ideas derivan del concepto de santidad característico de los pentecostales tradicionales. Adolfo Barrientos, pastor de la Iglesia de Dios del Evangelio Com-

³ Rigoberto Manuel Gálvez Alvarado, "El Neopentecostalismo, ¿un movimiento de religiosidad popular o de fe popular?", conferencia en el 4º Congreso Latinoamericano de Evangelización, Guatemala CA, 1999, p. 67.

⁴ *Ibidem*, p. 65.

pleto, una de las mayores iglesias pentecostales de Guatemala, explica otras consecuencias: "Una vida de santidad desde la perspectiva de la iglesia es algo que en teoría es sobre la conducta, el servicio. [...] Por ejemplo: las mujeres no se deben pintar y deben tener el pelo largo. No se usa pantalón, no se usan aretes. Los varones se deben cortar el pelo. La conducta de relaciones y todo esto [...] es un asunto de una vida muy muy privada. Mi santidad es mi santidad privada. Yo puedo estar en un problema con usted pero yo me siento bien con mi santidad. [...] Es muy individual, personal la santidad pentecostal. No es colectiva. Entonces el aspecto de la relación con los demás va de lo que yo pienso, de lo que yo creo. Si no me gusta el estilo de vida de una persona, pues no me relaciono con ella, para no contaminarme. Entonces de esta manera unos se convierten, hasta que dejan de hablar con sus amigos".⁵ En cambio, en las iglesias neopentecostales no se prohíbe a las mujeres usar minifaldas, maquillaje, joyas etc. Este aspecto prueba que la oferta religiosa, si es exitosa, está estrechamente vinculada con el contexto socio-cultural y la identidad colectiva donde tiene su base social.

La cuestión del protestantismo en América Latina ha generado muchas controversias, incluso sospechas sobre una conspiración internacional dirigida por EEUU.⁶ La crítica fue articulada sobre todo por la iglesia católica y, dentro de ella, por los teólogos de la liberación, y también por científicos cercanos a ideologías de izquierda.⁷ Finalmente fue la ideología, y no los hechos, la que ha sido muchas veces el motor principal de la crítica. Aparte de eso es preciso preguntarse si cambios en el ámbito internacional inciden en la política y la sociedad guatemalteca. Por ejemplo, los cambios políticos en EEUU y los planes del Gobierno de George Bush de asignar a *faith-based social services* (servicios sociales basados en la fe cristiana) gran cantidad de medios financieros para ejecutar tareas del sistema del bienestar (combatir la pobreza, atención a drogadictos...). Aunque los planes todavía no se han realizado, afectarán también a las relaciones eclesíásticas, porque muchas tareas misioneras están vinculadas con la ayuda para el desarrollo e indirectamente son parte del servicio social de EEUU.

Participación en la vida política

Gran parte de las controversias sobre el protestantismo se debe a la participación política de dos ex presidentes evangélicos. El primero es el ex dictador y general Efraín Ríos Montt que, actualmente, es presidente del Congreso guatemalteco. Bajo su presidencia, a la que llegó a través de un golpe militar, tuvieron lugar las

*La cuestión
del protes-
tantismo en
América
Latina ha
generado
muchas
controversias,
incluso
sospechas
sobre una
conspiración
internacional
dirigida por
EEUU*

⁵ Entrevista con Adolfo Barrientos, 9 de mayo de 2001, Ciudad de Guatemala.

⁶ Véase Veronica Melander, *The hour of God?: People in Guatemala confronting political evangelism and counterinsurgency (1976-1990)*, Uppsala University Library, Uppsala, 1998.

⁷ Guillermo Melendez, "The Catholic Church in Central America: Into the 1990s", *Social Compass*, 1992, 4, p. 553-570. También "Das Religiöse ist auch politisch. Interview mit dem katholischen Theologen Herbert Mauricio Alvarez López", *Fijate: Nachrichten. Informationen. Berichte zu Guatemala*, 17 de julio de 2002, N° 264, pp.

violaciones más graves de los derechos humanos cometidas durante toda la guerra civil. Para llevar a Ríos Montt ante la Corte Penal Internacional, la Fundación Rigoberta Menchú lo ha acusado en España para que se abra un juicio contra el ex dictador (un caso que presenta paralelismos con el del general chileno Augusto Pinochet). Durante la presidencia de Ríos Montt se produjo una participación de iglesias neopentecostales en acciones contrainsurgentes. Junto con el ejército, se organizó la ayuda (a infraestructuras, alimentación, etc.) en torno a los llamados Polos de Desarrollo, regiones donde vivía la población más afectada por la violencia militar a principios de los años ochenta.⁸ Esto también explica por qué las primeras iglesias neopentecostales tenían principalmente una relación asistencialista y caritativa con la población rural e indígena. Después del terremoto de 1976, uno de sus objetivos principales fue la ejecución de proyectos sociales para obtener fondos (todos los productos de artesanía y los agrarios pasaban por la iglesia, que los comercializaba) y para ganar conversos.⁹ Esta estrategia no tuvo mucho éxito. El protestantismo guatemalteco sigue siendo mayoritariamente pentecostal y al mismo tiempo fundamentalmente rural, mientras las iglesias neopentecostales tienen su fundamento en estratos sociales medio-altos.

Otro evangélico que fue autor de un golpe de Estado y que ha sido atraído por la política es Jorge Serrano Elías. Serrano Elías se asiló en Panamá en 1993, después de haber protagonizado un fallido autogolpe de Estado en mayo de ese año. El Gobierno de Guatemala ha solicitado su extradición por su presunta comisión de delitos de corrupción y enriquecimiento ilícito. En relación con las acusaciones en contra de él, en junio de 2001 dijo en una entrevista: "El Estado guatemalteco, en algunos casos, ha caído hasta en falsedad ideológica, al haber falsificado documentos y pruebas, pero son cosas que las dejo en manos de Dios y sé que sólo el tiempo puede realmente hacer justicia".¹⁰

Hay otros políticos evangélicos que están convencidos de que, desde la cúpula del poder, se puede resolver los problemas espirituales, de pobreza y de corrupción de un país como Guatemala. Francisco Bianchi —que, durante la época de Ríos Montt, fue secretario de Estado— fue candidato presidencial por el partido ARDE (Acción Reconciliadora Democrática). Bianchi, igual que Ríos Montt, asiste a la Iglesia El Verbo, de la que es director general. ARDE consiguió el apoyo de otro destacado evangélico, el ex presidente y fundador de la Alianza Evangélica Guatemalteca, Virgilio Zapata Arceyuz.¹¹ Bianchi planteó en su discurso el fondo bíblico de sus intenciones políticas, como afirma Manuel Gálvez: "El discurso político del hermano Bianchi se centró en impulsar un gobierno fundamentado en 'Principios y Valores', y afirmó que si un gobierno se rige por principios bíblicos, entonces traerá la solución a la problemática económica y social de

⁸ Véase Centro de Estudios Integrados de Desarrollo Comunal (CEIDEC), *Guatemala. Polos de Desarrollo. El caso de la desestructuración de las comunidades indígenas*, Editorial Praxis, México DF, 1990, Vol. II.

⁹ Entrevista con la antropóloga Pilar Sanchiz Ochoa, Universidad de Sevilla, 18 de marzo de 2001.

¹⁰ *Prensa Libre*, "Guatemala", jueves 28 de junio de 2001, p. 10.

¹¹ Entrevista con Virgilio Zapata, 10 de febrero de 2002, Ciudad de Guatemala.

un país".¹² El partido ARDE no obtuvo el obligatorio 4% de los votos para seguir en la vida política.

El Frente Republicano Guatemalteco (FRG), partido fundado por Efraín Ríos Montt y que actualmente gobierna el país, tenía hace poco otro destacado evangélico de la Iglesia El Verbo en sus filas. Se trata de Harris Whitbeck, que durante el Gobierno de Ríos Montt coordinó el programa "Fusiles y Frijoles". Este programa formó parte de los proyectos contrainsurgentes que organizaron la reestructuración del altiplano con ayuda eclesiástica, militar y, en muchos casos, con el dinero de organizaciones cristianas de EEUU. Harris Whitbeck ha renunciado recientemente expresando su descontento con la política del FRG, que se encuentra sumido en una grave crisis política por escándalos de corrupción.

A su vez, el Partido de Avanzada Nacional (PAN), que gobernó el país durante el periodo legislativo anterior, tiene en sus filas al evangélico Marco Tulio Cajas. Éste escribió en 1985 el libro *La tarea política de los evangélicos* que, como su título indica, plantea la necesidad de que los evangélicos sean activos para modelar una nación bajo los principios bíblicos de justicia y misericordia. Cajas realiza varios comentarios que salen en defensa de Ríos Montt: "bajo su enérgico liderazgo se produjo la campaña moralizadora para fomentar la unidad de la familia, el respeto a la ley y, como inevitable consecuencia, la honestidad en la administración pública".¹³

La inspiración del fundamentalismo cristiano estadounidense

Aunque son pocos los políticos que oficialmente declaran sus convicciones, varios factores subrayan la problemática que conlleva la participación de ciertos neopentecostales en la política guatemalteca. Esta sociedad tiene rasgos profundamente autoritarios, jerárquicos, conservadores y racistas. Las iglesias neopentecostales no sólo corresponden a estas características sino que están organizadas bajo los rasgos citados. Dice Manuel Gálvez que "...es el pastor general el que dirige y la congregación, en completa sujeción a su superior, obedece. No cabe duda de que este modelo de tipo militar funciona como una iglesia bien disciplinada, como un ejército, puede marchar y avanzar sobre un mismo objetivo, el de la evangelización".¹⁴ De este planteamiento organizativo surgen dos interrogantes: ¿cuáles son las normas y valores que transmiten estas iglesias? ¿Qué impacto tienen realmente en la sociedad? En cuanto a las normas y valores que transmiten, están en la línea del fundamentalismo estadounidense, un movimiento de una elite intelectual-teológica que surgió a principios del siglo pasado. Los principios de los neopente-

¹² Gálvez Alvarado, *Op. Cit.*, p. 65.

¹³ Marco Tulio Cajas, *La tarea política de los evangélicos*, Ediciones MAS, Guatemala, 1985, p. 6.

¹⁴ Gálvez Alvarado, *Op. Cit.*, p. 69, y Dolores Alvarado, *Valores que se fomentan en los jóvenes dentro de la Iglesia Cristiana Familiar Casa de Dios*, Guatemala, mimeo, 2002.

Los activos dentro de la iglesia pueden aprovecharse de una doctrina que refuerza su identidad como clase dominante, les da una legitimación bíblica y satisface aspectos modernos de un modo de vida específico

costales actuales reflejan claramente esta relación: en parte son muy conservadores (por ejemplo, en relación con una moral sexual muy rígida y la importancia de la familia) y en parte reflejan ideas políticas y económicas neoliberales, con un fuerte énfasis en la libertad del individuo. Un ejemplo que muestra la relación entre lo económico y lo teológico es la teología de la prosperidad. Esta doctrina aplica el materialismo a las manifestaciones del encuentro con trascendencia. Es decir, que cualquier tipo de encuentro con Dios tiene que producir beneficios materiales.¹⁵ Esto significa también que las personas que gozan de muchos beneficios materiales lo pueden interpretar como una bendición de Dios y, por otro lado, atribuir la pobreza de otras personas a la falta de fe o incluso a un castigo divino. La teología de la prosperidad ha tenido un gran impacto en las iglesias pentecostales.

Aunque existe un sistema orientado a la obediencia, la disciplina y el dinero, no se trata de que los pastores impongan un código de conducta muy directo a los fieles (por ejemplo, determinando a quién deben votar los feligreses). Tampoco se puede verificar que usen los medios de comunicación con objetivos políticos. La hipótesis, más bien, sería que las redes sociales influyen de manera indirecta en los procesos políticos. Los activos dentro de la iglesia pueden aprovecharse de una doctrina que refuerza su identidad como clase dominante, les da una legitimación bíblica y al mismo tiempo satisface aspectos modernos de un modo de vida específico. En este contexto se considera importante el estilo de vida que, entre la clase alta, está muy orientado a la cultura estadounidense. Las iglesias neopentecostales corresponden a esta orientación: los coros llevan togas; el pastor predica desde una plataforma sin altar; el culto y otras actividades eclesiológicas se transmiten vía canales de televisión que son propiedad de las iglesias. En el caso de la Iglesia Casa de Dios, que inauguró su nuevo templo en noviembre de 2001 en uno de los barrios más exclusivos de la ciudad, un equipo de la iglesia viajó a EEUU para ver templos y construir uno similar. Se utilizó la tecnología más avanzada en cuanto a sonido, iluminación, aislantes, mobiliario, etc. Hasta los sanitarios son importados de EEUU.¹⁶

Hay otras consecuencias más directas que muestran el impacto de las iglesias neopentecostales en la opinión pública. Un ejemplo ilustrativo es el Código de la Niñez. Este código abarca cuestiones como la violencia doméstica, abusos sexuales y derechos laborales en lo referente a los niños. Virgilio Zapata, ex presidente de la Alianza Evangélica Guatemalteca, describió en una entrevista el papel que asumió el pueblo evangélico en esta cuestión: "Cuando se procuraba que el Congreso aprobara el código de la niñez, allí había una cuestión de cómo los evangélicos sentíamos. Que estaba en contra de la familia. Entonces la alianza se declaró muy fuerte en contra, antes que la iglesia católica. Y decía la gente a la iglesia católica: miren, ustedes no están diciendo nada y los evangélicos ya están adelantados. Allí se reunieron trescientas mil firmas. Eso nunca había pasado en

¹⁵ Entrevista con Dennis Smith, del Centro de Estudios Pastorales de América Latina, 23 de abril de 2001, Ciudad de Guatemala.

¹⁶ Observación propia y conversación con Dolores Alvarado, que realizó un estudio sobre la Iglesia Casa de Dios.

Guatemala. Con cinco mil firmas el Congreso ya tiene que tomar en cuenta una declaración. [...] Allí se habló porque se atenta contra la familia, se atenta contra las enseñanzas de la palabra de Dios, pero hay muchas otras cosas que son cuestiones de política y en que la iglesia evangélica le gusta meterse".¹⁷ Hubo otros grupos, incluso no evangélicos, que coincidieron con los planteamientos de las iglesias neopentecostales. Un ejemplo fue, a pesar de la iglesia católica, la postura de la organización de Madres Angustiadas.¹⁸ Estos efectos de sinergia bloquean todos los proyectos que se consideran una amenaza directa para los valores cristianos.

Otro problema que surge de la relación entre iglesias neopentecostales y política en Guatemala es el de la impunidad. El hecho de que personas vinculadas a iglesias con rasgos fundamentalistas e involucradas al mismo tiempo en violaciones graves de los derechos humanos sigan en la política guatemalteca, impide el necesario proceso de reforma del Estado y de la sociedad y el proceso de esclarecimiento histórico, tan necesario para una sociedad golpeada por la violencia. La democratización de la sociedad guatemalteca está amenazada por personas que nunca se han declarado culpables, más bien se consideran víctimas de los procesos políticos y no de sus actos. Estas personas todavía ocupan cargos políticos importantes y disponen, por la falta de información o desinformación y por el analfabetismo, de una base social. A esto se suma que Alfonso Portillo, presidente actual y miembro en la FRG, declaró en agosto de este año en Nicaragua que Ríos Montt será el candidato presidencial del partido (a pesar de que un artículo de la Constitución descarta esta posibilidad, ya que el general gobernó el país después de un golpe de Estado). La insistencia en que el presidente del Congreso sea nominado parece más bien una forma de dar continuidad y liderazgo al FRG.¹⁹ Ríos Montt también afirmó el 11 de octubre que se inscribirá, a pesar de la ley, como candidato presidencial del FRG.²⁰ De aquí surge la cuestión de cómo los miembros de las iglesias evangélicas ven a Ríos Montt y de la participación de evangélicos en la política. Quizá es un alivio lo que dijo un taxista, miembro de la Iglesia El Verbo, a la autora de este artículo: dentro de la Iglesia El Verbo, Ríos Montt ha perdido todo su prestigio. A esto se puede añadir lo que opina Virgilio Zapata sobre Efraín Ríos Montt: "Creo que ha sido absorbido por la política y el afán de poder. Algunos [evangélicos] pensamos que ha dejado un poco su responsabilidad cívica cristiana por la conveniencia política del poder".

¹⁷ Entrevista con Virgilio Zapata, 10 de febrero de 2002, Ciudad de Guatemala.

¹⁸ *Central America Report*, 25 de septiembre de 1998, Vol. XXV, N° 37, p. 2.

¹⁹ Centro de Estudios de Guatemala. Análisis de Coyuntura por Actores Sociales, agosto de 2002. Guatemala. Las próximas elecciones son en otoño de 2003.

²⁰ Edición de *Prensa Libre* en Internet (www.prensalibre.com), 11 de octubre de 2001.

LUIS DE LA CORTE IBÁÑEZ

Prejuicios y fantasmas: la política marroquí hacia España

Las relaciones euromediterráneas se han visto habitualmente obstaculizadas por ciertas sospechas y prejuicios que alimentan la noción de la “amenaza del sur”. Tales sospechas y prejuicios existen pero no siempre resultan igual de influyentes, por lo que conviene preguntarse por los factores que pueden promocionarlos. Las actuales —y no muy amistosas— relaciones entre España y Marruecos son un ejemplo que permite ilustrar cómo la activación de viejos prejuicios y temores sobre los vecinos del sur es también responsabilidad de estos últimos y no sólo de los países europeos.

La transformación del Mediterráneo en un espacio de cooperación y estabilidad política es un reto reclamado por los países que forman parte de esta zona geoestratégica. Sin embargo, esa percepción compartida no siempre se ve reflejada en la calidad e intensidad de las relaciones euromediterráneas. Entre las causas que se suelen considerar, a la hora de explicar la insuficiente cooperación entre los países de las dos orillas del *Mare Nostrum*, destacan las apelaciones a ciertos prejuicios y temores de los ciudadanos europeos con respecto a sus vecinos norteafricanos.

España y Marruecos protagonizan, actualmente, uno de los ejemplos más notables de decrecimiento de la solidaridad y el apoyo de una nación europea hacia otro país del sur del Mediterráneo como consecuencia de la desconfianza entre ambos. En un estudio reciente, el 45,7% de los españoles reconocía tener

Luis de la Corte Ibáñez es profesor de Psicología Social en la Universidad Autónoma de Madrid y miembro del Instituto de Estudios Ceutíes.
luis.cortes@uam.es

una opinión mala o muy mala de Marruecos¹ y de sus habitantes (a quienes muchos caracterizan también como subdesarrollados y fanáticos religiosos). El porcentaje de españoles que habitualmente reconoce sentirse amenazado desde el exterior no es muy elevado (en torno al 14%),² pero existe un consenso mucho mayor a la hora de considerar a Marruecos como el país más peligroso en ese sentido.

Diversos analistas afirman que el origen de esos estereotipos y suspicacias que enturbian periódicamente las relaciones entre España y Marruecos debe buscarse en la historia de los conflictos que han enfrentado a ambos países a lo largo de los siglos y en el poso de resentimiento que esos hechos habrían dejado en la memoria colectiva de los españoles.³ Pero los científicos sociales sabemos que, una vez constituidos, los estereotipos sufren grados diversos y cambiantes de aceptación y vigencia social.⁴ Un ejemplo es el de el estereotipo del “judío avaro”: la credibilidad de dicha imagen ha variado en diferentes contextos sociales y momentos históricos, como tantas veces ha cambiado también la proporción de españoles que ha asumido como cierta la “imagen sombría del moro”.⁵ Esas variaciones dependen, entre otros factores, de la frecuencia con la que los responsables políticos, líderes de opinión y medios de comunicación recurren a los estereotipos disponibles, haciéndolos más o menos accesibles al ciudadano medio.

La mayoría de los estudios sobre las relaciones hispano-marroquíes insisten en señalar los errores cometidos por los representantes políticos españoles, a los que se culpa de haber dramatizado en exceso sus divergencias con Marruecos. Sin embargo, no es razonable atribuir exclusivamente a España y a sus dirigentes políticos la responsabilidad sobre la persistencia de la imagen negativa y amenazadora del pueblo y el Gobierno marroquí. Por el contrario, algunas manifestaciones, actitudes y acciones del Reino de Marruecos contribuyen también a reactivar y reforzar los prejuicios y temores españoles respecto a aquel país. Los acontecimientos del verano de 2002 en torno a la isla Perejil y el viejo contencioso sobre Ceuta y Melilla —reavivado por aquellos mismos sucesos— sirven para ilustrar esta otra cara del problema.

¹ Carmen Gurruchaga, “Crisis con Marruecos. La opinión de los ciudadanos”, *El Mundo*, 5 de agosto de 2002.

² Instituto Español de Estudios Estratégicos, “Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos”, *Cuadernos de Estrategia*, 1997, 91.

³ Laura Feliu, “Marruecos en la política exterior española de la democracia: percepciones desde la literatura académica” en Ángeles Ramírez y Bernabé López (Eds.), *Antropología y antropólogos en Marruecos. Homenaje a David M. Hart* Alborán-Bellaterra, Barcelona, 2002.

⁴ J. C. Turner, *Redescubrir el grupo social*, Morata, Madrid, 1991; Daniel Bar-Tal, “Formation and change of ethnic and national stereotype: An integrative model”, *International Journal of Intercultural Relations*, 1997, 21, pp. 491-523.

⁵ La expresión es de Alfonso de la Serna, en *Al sur de Tarifa. Marruecos-España: un malentendido histórico*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

La isla de Perejil y la actual crisis de las relaciones hispano-marroquíes

El denominado “conflicto del Perejil” debe ser interpretado en un contexto temporal más amplio de progresivo deterioro de las relaciones hispano-marroquíes. Los hitos de ese proceso son numerosos: rechazo de Marruecos a la renovación de los acuerdos pesqueros con España; retirada de su embajador en Madrid; quejas y enfados por las críticas de la prensa española al Gobierno de Mohamed VI; por las actitudes del Gobierno español ante la inmigración; por su oposición al “plan Baker” como solución al problema del Sáhara occidental; etc.⁶ Como se ha señalado desde diversos ángulos, parece claro que en los últimos tiempos la diplomacia española no ha sabido comunicarse con Marruecos de modo eficaz, lo cual ha podido amplificar las controversias sobre algunas materias.⁷ Sin embargo, las acciones y comunicados de Marruecos no han sido menos desafortunados.

El 11 de julio de 2002, un grupo de gendarmes marroquíes desembarcó e izó su bandera en el diminuto islote conocido como “isla Perejil”, situado en pleno Estrecho de Gibraltar, a 200 metros escasos de la costa marroquí y a 3 kilómetros de la ciudad de Ceuta. Una patrulla de la Guardia Civil atracó en la isla para informarse de lo que sucedía y tuvo que abandonarla minutos después, tras ser recibida a punta de metrallata. La isla Perejil había sido objeto de otras polémicas anteriores entre España y Marruecos, en el siglo XIX, pero carece de una soberanía formal y jurídicamente definida. Siempre permaneció desocupada —su valor natural es nulo—, debido a un compromiso entre los dos países vecinos para no ocuparla y evitar conflictos innecesarios.⁸ Considerando que esa ocupación constituía una transgresión del “Tratado de buena vecindad y cooperación” suscrito por España y Marruecos en 1991 —y que obliga a ambos países a abstenerse del uso “directo o indirecto” de la fuerza, así como al arreglo pacífico de cualquier controversia—, el Gobierno español inició una serie de gestiones diplomáticas a las que se añadieron advertencias y presiones de la Unión Europea, la OTAN y EEUU, orientadas todas ellas a lograr que Marruecos desalojara el islote. Finalmente, y tras sucesivas negativas marroquíes, un comando del ejército español ocuparía la isla Perejil el 17 de julio, sin encontrar resistencia y, en breves horas, devolvió a los gendarmes marroquíes a su país. El incidente se cerró a finales del mes de julio cuando, por mediación del secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, España y Marruecos acordaron recuperar el *statu quo* anterior al 11 de julio y las tropas españolas se retiraron de la isla. Como era previsible, tras este episodio la opinión pública española sobre el Gobierno y el pueblo marroquí se ha vuelto aún más negativa. Pocos días después de los sucesos, un estudio indicaba que aproximadamente un 57,5% de los españoles hacía una valoración negativa o muy

*El
denominado
“conflicto del
Perejil” debe
ser
interpretado
en un
contexto
temporal más
amplio de
progresivo
deterioro de
las relaciones
hispano-
marroquíes*

⁶ Antonio Elorza, “Un difícil reencuentro”, *El País*, 23 de julio de 2002.

⁷ Antonio Elorza, *Ibidem*; Darío Valcárcel, “Cálculos ante el islote”, *ABC*, 18 de julio de 2002.

⁸ Dionisio García Flórez, *Ceuta y Melilla: cuestión de Estado*, Ciudad Autónoma de Melilla, Ciudad Autónoma de Ceuta, 1999.

negativa de las últimas actuaciones de Marruecos y un 37,5% creía que España corría peligro de sufrir una agresión de aquel país en terrenos de Ceuta y Melilla.⁹ Los viejos prejuicios y fantasmas recobraban parte de su vigencia. Mientras tanto, Marruecos reavivaba la otra gran polémica que sostiene con España desde su independencia poscolonial, en 1956.

El contencioso de Ceuta y Melilla

Una vez tomada la isla Perejil por tropas españolas, las declaraciones marroquíes para reivindicar Ceuta y Melilla se sucedieron en las semanas siguientes. Antes de finalizar el mes de julio, varios partidos políticos hicieron llamamientos a la población para organizar una nueva “marcha verde” sobre Ceuta y Melilla, a las que se volvía a caracterizar como “ciudades ocupadas”. A estas declaraciones se sumaron diversos miembros del Gobierno y ministros e incluso el propio rey Mohamed VI quien, durante el discurso pronunciado con motivo del día del trono —el 30 de julio—, reconoció su voluntad de realizar las viejas aspiraciones de su padre respecto a la definitiva “reunificación territorial” de Marruecos, incluyendo en tales objetivos el fin de la “ocupación” de Ceuta y Melilla. Tres días después, en una comparecencia ante el Parlamento, el primer ministro Abderramán Yusufi repitió el mismo mensaje. También la prensa marroquí publicó unas declaraciones, supuestamente gubernamentales, que instaban a las “fuerzas vivas” del país a liberar las dos ciudades. Por su parte, el ministro de Asuntos Exteriores, Mohamed Benaissa, emitió diversas declaraciones dirigidas a su colega española Ana Palacio para que, en la agenda de la reunión concertada para septiembre entre ambos, se incluyera el tema de Ceuta y Melilla como condición para solucionar de forma definitiva la crisis de las relaciones hispano-marroquíes.

El contencioso de Ceuta y Melilla agita las aguas del Estrecho desde hace siglos, por lo que entender también la política exterior de Marruecos exige entender la polémica que rodea a estas dos ciudades. ¿Cuál es su razón de ser? ¿Son legítimas las reivindicaciones marroquíes? Y sobre todo, ¿qué función han ejercido esas reclamaciones en la actividad diplomática del Marruecos independiente?

El sentido profundo al que apelan las reivindicaciones modernas de Ceuta y Melilla remite a un proyecto político perfectamente delimitado por Allal el Fassi, fundador del partido nacionalista marroquí Istiqlal. Como otros proyectos nacionalistas, el fundamento político del Istiqlal se asienta en la postulación de un “paraíso comunal”¹⁰ denominado el “gran Marruecos”, a cuya recuperación deberían orientarse todos los esfuerzos políticos del reino alauita.¹¹ Ese territorio abarcaría un espacio físico mucho más amplio del que delimitaban las fronteras marroquíes de 1944 (la fecha en que Allal el Fasi escribió el manifiesto fundacional de su par-

⁹ Carmen Gurruchaga, *Op. Cit.*

¹⁰ Tomo prestada la expresión del sociólogo Manuel Castells, *Economía, cultura y sociedad. El poder de la identidad*, Alianza, Madrid, 1998.

¹¹ Dionisio García, *Op. Cit.*

tido). Según el ideario del Istiqlal, entre los territorios a recuperar se encontrarían parte del actual Malí, Mauritania, una porción del desierto argelino, las entonces colonias españolas de Ifni, las zonas norte y sur del protectorado hispano-francés (ambas devueltas a Marruecos), el Sáhara occidental y Ceuta y Melilla, junto con las pequeñas islas y peñones todavía españolas como Chafarinas y Alhucemas y el peñón de Vélez de la Gomera. Estas y otras aspiraciones nacionalistas fueron asumidas como propias por el primer rey marroquí tras la independencia, Mohamed V y, sobre todo, por su hijo Hassan II. Ambos sacaron provecho de ello, al obtener el reconocimiento y la legitimidad que permitiría asegurar la perdurabilidad de la nueva monarquía ante sus súbditos. Las reivindicaciones territoriales nacionalistas llegaron a integrarse parcialmente en la nueva cultura política marroquí — aunque rebajadas por la independencia posterior de Mauritania y Argelia— y se convirtieron en un poderoso factor de cohesión nacional.¹²

En realidad, contra estas viejas reivindicaciones marroquíes acerca de Ceuta y Melilla pueden esgrimirse poderosas argumentaciones históricas, jurídicas y políticas. Ceuta y Melilla fueron naturalmente islámicas aunque también, y antes de ello, fenicias, griegas, romanas y visigodas. Tomadas y poseídas por los árabes durante su periodo de dominio de la península Ibérica —es decir, desde el siglo VIII d. C.—, dejaron de pertenecerles como consecuencia de la Reconquista. Primero pasaron a formar parte del reino de Portugal (en 1415) y de la monarquía católica regentada por el duque de Medina Sidonia (en 1497), respectivamente, para ser incorporadas a España en 1581 y 1556. Tras estas fechas —muy anteriores a la constitución del reino de Marruecos, unificado en 1672—, las dos ciudades resistieron numerosos intentos de conquista, todos ellos sin éxito. En consecuencia, puede decirse que Ceuta y Melilla nunca han sido ciudades marroquíes. Los argumentos jurídicos que también rebaten las reivindicaciones de Marruecos en este sentido se resumen en el fracaso de todos los intentos desarrollados a partir de 1956 por dicho país para que Naciones Unidas reconociera a Ceuta y Melilla como colonias. Tal designación hubiera otorgado coherencia al reclamo marroquí de que España desalojara Ceuta y Melilla, igual que había abandonado los territorios que formaron parte del Protectorado español y del Sáhara occidental. Marruecos apoyaba sus reclamaciones sobre el supuesto de que Ceuta y Melilla formaron parte de dichas colonias, lo cual es falso. Además, ninguna de las dos ciudades cumple los criterios que Naciones Unidas asigna al concepto de colonia. Aunque se caracterizan por su separación geográfica del territorio peninsular español (igual que Baleares y Canarias), no puede afirmarse que sus poblaciones sean completamente divergentes en términos étnicos y culturales respecto a la población española sino que, en todo caso, constituyen verdaderas ciudades multiculturales.¹³ Por otra parte, la noción de colonia remite a territorios dominados o administrados por una potencia extranjera, lo cual nos lleva a la argumentación estrictamente política. No se puede definir a las poblaciones de Ceuta y Melilla como pue-

*Las
reivindica-
ciones
territoriales
nacionalistas
llegaron a
integrarse
parcialmente
en la nueva
cultura
política
marroquí y se
convirtieron
en un
poderoso
factor de
cohesión
nacional*

¹² Antoni Segura, *Más allá del islam. Política y conflictos actuales en el mundo musulmán*, Alianza, Madrid, 2001.

¹³ Dionisio García, *Op. Cit.*

blos sojuzgados por un Estado extranjero si se conoce la evolución política de ambas ciudades, en la actualidad constituidas como ciudades autónomas que eligen libremente a sus representantes. Durante algún tiempo, diversos partidos políticos españoles alimentaron sospechas de que, en el momento en que los colectivos musulmanes de Ceuta y Melilla dejaran de constituir minorías para equipararse en proporción de población a la comunidad de ascendencia española (una tendencia ya casi consumada), la soberanía española de las ciudades podría peligrar. Sin embargo, el crecimiento del colectivo musulmán y su consiguiente incorporación a la vida política ha puesto al descubierto la exageración de tales temores. Aunque la cohabitación entre los diferentes colectivos no está exenta de problemas y tensiones, prácticamente no se han conocido iniciativas políticas pro-marroquíes en ninguna de las dos ciudades. La incorporación de los ciudadanos musulmanes de Ceuta y Melilla a la actividad política ha seguido cauces tan ordinarios como el incremento de su participación electoral, su ingreso en partidos políticos convencionales de corte nacional o localista o su apoyo a la aparición de partidos específicamente musulmanes, más orientados a la promoción de los intereses de ese colectivo que a propuestas de integración en Marruecos.¹⁴ Por tanto, también desde el punto de vista de sus propios habitantes, las reivindicaciones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla carecen de legitimidad.

La historia de las reivindicaciones marroquíes respecto a las dos ciudades españolas norteafricanas, desde la independencia de Marruecos, demuestra que en esas declaraciones e iniciativas han predominado los intereses sobre las pasiones y la planificación sobre la improvisación. Las apelaciones marroquíes al contencioso de Ceuta y Melilla han seguido un patrón bien definido. Los reclamos tienden a multiplicarse siempre que se den dos clases de circunstancia: que el Gobierno de Marruecos pase por un momento político delicado en el que necesita recuperar la confianza de su pueblo o distraerle de sus problemas internos (que son muchos),¹⁵ o que exista la intención de obtener de España alguna concesión importante (por ejemplo, su retirada de los territorios que formaban el protectorado o la negociación de un nuevo tratado de pesca). Por el contrario, las reivindicaciones han sido silenciadas siempre que alguna negociación o alguna inversión española en el país vecino corriera el riesgo de fracasar, en perjuicio del reino alauita.

El fantasma de la amenaza del sur (en este caso circunscrita a Ceuta y Melilla) resulta útil, o así parece creerlo Marruecos, para negociar cuestiones como la posición española ante el problema del Sáhara. Pero, sobre todo, resultó útil en los meses del pasado verano de 2002 para agitar el ambiente político antes de las elecciones generales de septiembre, en un país donde la participación política es escasa y donde un rey en progresivo descrédito necesitaba movilizar a sus súbditos para legitimar con sus votos un régimen corrupto, renuente al cambio e insufi-

¹⁴ Ana Isabel Planet, *Melilla y Ceuta, espacios-frontera hispano-marroquíes*, Uned, Ciudad Autónoma de Melilla, Ciudad Autónoma de Ceuta, 1998.

¹⁵ Abdeslam Maghraoui, "Autoridad política en crisis: ¿hasta dónde llegan las reformas en Marruecos?", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano 2001, Nº 74, pp. 103-112.

cientemente respetuoso con los derechos de sus ciudadanos. Pasado el periodo electoral, comienzan a percibirse tímidos propósitos para que las relaciones hispano-marroquíes regresen a cauces más apacibles. El rey Mohamed VI ha declarado su voluntad de rehabilitar esas relaciones y darles la calidad amistosa más conveniente para Marruecos y España, Europa y el Mediterráneo. Seguramente sería más fácil conseguirlo si Marruecos no jugara tan caprichosamente con viejos fantasmas que, una vez resucitados, cuesta tiempo disipar.

MAYTE MARTIN SERRA

Nueva crisis en Madagascar

La crisis de Madagascar comenzó en los años ochenta a causa de dos factores: los efectos de una explosión demográfica brusca y tardía, y las nefastas consecuencias económicas y financieras derivadas del Gobierno del almirante Didier Ratsiraka. El pulso político mantenido entre Ratsiraka y Marc Ravalomanana, desde las elecciones del 16 de diciembre de 2001, condujo a un enfrentamiento entre el interior y la costa. Los más de seis meses de crisis han producido efectos catastróficos en la economía del país.

Didier Ratsiraka llegó por primera vez al poder en 1975, quince años después de la independencia malgache de Francia. A finales de los años setenta llevó a cabo radicales reformas en lo político y social, inspiradas en las teorías de Mao Tse-Tung. En ese momento, la economía de Madagascar dependía de la venta de armamento a la antigua URSS. La crisis de la deuda económica de 1981-1982 llevó a Ratsiraka a suspender las reformas y a adoptar medidas más austeras para poder acceder a los préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), que contribuyeron a una mejora apenas perceptible de la economía malgache a muy corto plazo.

En marzo de 1989, Ratsiraka fue elegido por tercera vez presidente de la República de Madagascar, en unas elecciones muy poco transparentes, que provocaron graves revueltas en todo el país. Los candidatos de la coalición Forces Vives (Fuerzas Vivas), que luchaban por el fin del régimen de Ratsiraka, llamaron a una huelga general desde mayo de 1991 hasta enero de 1992.

En agosto de 1992, tres semanas después de un conato de golpe de Estado civil, se celebró un referéndum en el cual se aprobó una nueva Constitución. Ésta limitaba los poderes de la presidencia y declaraba Madagascar como una República y no como una federación de seis estados —como había decretado Ratsiraka unos meses antes—. En febrero de 1993, tras nuevas elecciones generales, Albert Zafy fue elegido presidente y puso fin a los 17 años de mandato de Ratsiraka.

Mayte Martín Serra es adjunta de coordinación en el terreno de la ONG La Maison de L'Eau de Coco. Actualmente realiza su trabajo en Fianarantsoa (Madagascar)

Idas y vueltas políticas

El nuevo Gobierno se encontró con un país que había soportado durante casi veinte años una dictadura de estilo soviético y una economía en plena recesión incapaz de hacer frente a su deuda externa. Zafy fue acusado de narcotráfico y de apropiación indebida de fondos públicos. En julio de 1996, el Parlamento presentó una moción de censura contra él. En las elecciones celebradas en noviembre de ese mismo año, Ratsiraka fue elegido presidente por mayoría absoluta —aunque votó menos del 50% del electorado—.

El 16 de diciembre de 2001 se convocaron nuevas elecciones generales en Madagascar. Los dos principales candidatos a la presidencia fueron Didier Ratsiraka y Marc Ravalomanana, alcalde de la capital —Antananarivo—, vicepresidente de la Iglesia Protestante de Madagascar y accionista mayoritario de Tiko S.A. y Tiko Oil Products S.A., la mayor empresa agroalimentaria del Océano Índico. En estas elecciones, el pueblo votaba básicamente por el cambio. Los sondeos predijeron la victoria de Marc Ravalomanana a pesar de no ofrecer un programa muy concreto. Sin embargo, estos comicios presentaron diversas irregularidades.

Un mes antes de las elecciones, el Gobierno, por medio de la Dirección General de Impuestos, impuso el cierre durante tres meses de las fábricas del Grupo Tiko S.A. y congelar sus cuentas bancarias, alegando la evasión fiscal de 51 millones de euros, con el fin de debilitar financieramente a su principal competidor y desacreditarlo frente al electorado. Por el contrario, causó el efecto opuesto, creando un mártir político frente a la opinión pública. Didier Ratsiraka rechazó la presencia de una comisión de observadores electorales internacionales y la ayuda económica de la UE, por no considerarla necesaria. Tres semanas antes de los comicios, reformó completamente la Alta Corte Constitucional (HCC) y designó a nuevos miembros simpatizantes de su Gobierno.

En más del 20% de los 16.510 colegios electorales se detectaron irregularidades. Las más frecuentes fueron el recuento de mayor número de papeletas que de votantes y el sufragio de numerosos fallecidos. Esto explica que los resultados del escrutinio ofrecidos por la Comisión Nacional Electoral (CNE) y el Comité de Apoyo a Marc Ravalomanana (KMMR) fueran muy dispares. Según el CNE, Ravalomanana obtuvo el 46,47% de los votos y Ratsiraka el 40,64% —el resto quedaban repartidos entre los otros cuatro candidatos—. Según el KMMR, Marc Ravalomanana se declaraba vencedor de la primera vuelta con el 53,09% de los votos.

Ratsiraka, apoyado por la comunidad internacional y especialmente por Francia, exigía una segunda vuelta a la que Ravalomanana se negaba. Éste reivindicaba la confrontación de los resultados por parte de la antigua HCC. Ante la falta de consenso, Ravalomanana llamó a la huelga general, que fue principalmente secundada en las provincias del interior: Antananarivo y Fianarantsoa. En algunas provincias costeras el discurso étnico de Ratsiraka había logrado reavivar artificialmente antiguas tensiones tribales.

La costa contra el interior

El 22 de febrero, después de casi dos meses de huelga general, Marc Ravalomanana se autoproclamó presidente de la República en una ceremonia de investidura

que ni la HCC designada por Ratsiraka, ni la comunidad internacional —entre otros, la Organización para la Unidad Africana (OUA)— consideraron legítima. Didier Ratsiraka declaró el estado de emergencia e impuso el toque de queda. Posteriormente, determinó la ley marcial, pero el ejército se declaró neutral y reticente a colaborar con ninguno de los dos gobernantes, por lo que Ratsiraka aplicó métodos más drásticos como el corte de carreteras y la destrucción de puentes y accesos de la costa a la capital para desabastecer al interior de carburante y de todo producto de importación.¹ Ratsiraka trasladó entonces la capital a Tamatave —su ciudad natal, en la costa Este— y dotó a Madagascar de un Gobierno bicéfalo.

La provincia de Antananarivo, en la que se encuentra la capital, es la única provincia malgache que carece de puerto y en la que Ravalomanana cuenta con el apoyo unánime de la población. En el resto de las provincias de la costa siguen en el poder los antiguos gobernadores de AREMA (Association for the Rebirth of Madagascar) —partido político de Ratsiraka—, que intentan mantener desinformada a la población de lo que ocurre en el interior prohibiendo la venta de periódicos y censurando las emisiones de televisión y radio. Incluso se ha llegado a cortar la línea telefónica.

Las agresiones de Ratsiraka continuaban. Miembros de su ejército entraron armados con Kaláshnikovs e incendiaron el estudio radiofónico de la emisora MBS de Fianarantsoa —perteneciente a Ravalomanana—, hirieron a los agentes de seguridad y secuestraron a los periodistas. Los partisanos de Ravalomanana respondieron con el incendio de diversas residencias de ministros del antiguo Gobierno. Madagascar empezó a enfrentarse así a una peligrosa espiral de ofensivas y contra ofensivas y a una ley de milicias y grupos paramilitares.

Acuerdo sin paz

El 18 de abril se celebró la Cumbre del NEPAD (*Nouveaux Partenaires pour le Développement de l'Afrique*) en Dakar y a la cual, el presidente senegalés, Abdoulaye Wade, invitó a ambos líderes malgaches con la intención de mediar en el conflicto. Tras varias horas de negociación se firmó el Acuerdo de Dakar, según el cual ambos contendientes se comprometían a poner fin a todo acto bélico y a reestablecer la libre circulación de personas y bienes. Sin embargo, el acuerdo firmado, de apenas 250 palabras, era vago, poco explícito y susceptible a varias interpretaciones. El acuerdo preveía:

- un nuevo recuento de los votos y la verificación de los resultados por parte de la antigua HCC;
- la celebración de un referendun popular en caso de no existir mayoría absoluta de ninguno de los dos candidatos —vigilada por una entidad independiente y distinta a la CNE—, lo que en realidad se interpretó como un eufemismo de la controvertida segunda vuelta a la que los seguidores de Ravalomanana se negaban;

¹ Entrevista con el Dr. Heinz-Peter Behr, Embajador de Alemania en Antananarivo, el 22 de febrero de 2002.

*Madagascar
empezó a
enfrentarse a
una peligrosa
espiral de
ofensivas y
contra
ofensivas y a
una ley de
milicias y
grupos
paramilitares*

- la formación de un Gobierno de reconciliación nacional de transición en el cual el Primer Ministro sería designado de mutuo acuerdo entre Didier Ratsiraka y Marc Ravalomanana;
- Ravalomanana nombraría los ministros de Economía e Interior y las demás carteras serían designadas a partes iguales por ambos candidatos;
- el compromiso de instaurar un Consejo superior de transición, una vez proclamados los resultados del referéndum, con el fin de vigilar el proceso de transición, que sería presidido por Marc Ravalomanana, con el rango protocolario de segundo jefe de Estado.

Ninguno de los cinco artículos del Acuerdo de Dakar se respetó. La HCC anterior a la nombrada por Ratsiraka poco antes de las elecciones, determinó la victoria de Marc Ravalomanana con un 51,09% de votos, por lo que Ravalomanana procedió a designar a todos los miembros de su Gobierno. Ratsiraka no aceptó la legitimidad de dicha HCC ni de su veredicto y continuó dinamitando los puentes y endureciendo el bloqueo. Esta HCC fue la misma que ratificó la elección del presidente Albert Zafy en 1993 y su moción de censura en 1996, la elección de Ratsiraka en 1997 y todos los comicios desde 1992 hasta 2001.

Fianarantsoa, a 400 km al sur de la capital, fue una ciudad geoestratégicamente clave para ambos contendientes. En dicha ciudad, las tendencias políticas estaban más repartidas y, después de tres meses de huelga general, el 12 de abril estalló la guerra civil. El antiguo gobernador de AREMA, Emilson, huyó a Manakara, único puerto de la región de Fianarantsoa y desde allí continuó imponiendo el bloqueo al interior.

Desde la toma del Faritany —sede del Gobierno regional de Fianarantsoa— por parte de miembros del KMMR, ayudados por la población civil, los chantajes y las desapariciones siguen produciéndose. El nuevo gobernador del KMMR, Pety Rakotoniaina,² ejerce la política de la extorsión y el terror. Las comunidades china, india y pakistani, principales comerciantes de la ciudad, viven amenazadas y sometidas a un sistema de chantajes del que no tienen defensa alguna.³

La población civil está armada y muchos aprovechan la coyuntura para llevar a cabo ajustes de cuentas, actos de vandalismo y violencia que quedan totalmente impunes. Actualmente se vive un fuerte clima de inseguridad y tensión en toda la isla. Las violaciones de los derechos humanos son sistemáticas por ambas partes y los testigos cada vez son menos. Parte del ejército ha tomado partido por Ravalomanana, pero en las provincias costeras éste permanece fiel al antiguo dirigente.

Deterioro económico y social

El 20 de mayo Ravalomanana lanzó un ultimatum a Ratsiraka según el cual, si no

² Entrevista con Pety Rakotoniaina, presidente de la Delegación Especial de Fianarantsoa, el 21 de abril de 2002.

³ Entrevistas con Yu Yan Boune, presidente de la comunidad china de Fianarantsoa, 13 de abril de 2002, 5 de mayo de 2002, 16 de junio de 2002 y 20 de julio de 2002.

levantaba inmediatamente el bloqueo, llevaría a cabo una intervención militar. Pasado el plazo, el bloqueo seguía vigente y las llamadas tropas legalistas pro-Ravalomanana atacaron el bloqueo de la carretera que une la ciudad portuaria de Mahajanga —al norte del país— con la capital. Dicho ataque se saldó con la vida de 39 personas y produjo numerosos heridos. El 27 de mayo, las mismas tropas legalistas pro-Ravalomanana tomaron el Palacio Presidencial de Mahazoarivo (Antananarivo) y arrestaron al antiguo primer ministro de Ratsiraka, Tantely Andrianarivo.⁴

Los más de seis meses de crisis han producido efectos catastróficos en la economía del país. El Producto Interior Bruto de 2002 se estima que alcanzará los niveles de 1999, y la tasa de crecimiento prevista para este año será de -9,6% (según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)⁵ o de -10% (según el BM). El índice de pobreza en Madagascar, que debería haber descendido a 65,3% este año, ascenderá a 73,2%, mismo índice que en 1997.

Este pulso político ha conducido al empobrecimiento de la población del interior y a una crisis alimentaria en todo el país. Algunas ciudades, como Ambohitra y Mananjary, cuya electricidad proviene de generadores alimentados con gasoil, se vieron desprovistos de energía eléctrica durante mayo y junio de 2002. Los servicios públicos no funcionaban —durante más de tres meses el servicio de correos estuvo interrumpido y los bancos no abrían más de dos horas diarias—. Desde enero hasta principios de julio, en Antananarivo y Fianarantsoa apenas circulaban vehículos ya que el litro de gasolina solo se encontraba en el mercado negro y a un precio superior a los 6 euros. Los comercios quedaron desabastecidos con apenas el 20% de los productos básicos. La escasez de medicamentos provocó el aumento de la mortalidad infantil en un 20% en los últimos cinco meses. Las capas más desfavorecidas de la sociedad empezaron a pasar hambre.

Las tropas legalistas pro-Ravalomanana, comenzaron a principios de junio la conquista del país hacia el norte y este de la isla, provincia a provincia, y fueron instaurando un nuevo gobierno KMMR en los territorios anexionados. Ratsiraka, sin embargo, que en un principio se atrincheró en la provincia de Tamatave, preparó su retirada y se exilió en las islas Seychelles el 5 de julio de 2002.

La comunidad internacional y Francia especialmente han mostrado un mutismo y pasividad flagrantes ante la crisis malgache. Los primeros en reconocer a Marc Ravalomanana como presidente legítimo de Madagascar han sido EEUU —el 26 de junio, día de la Fiesta Nacional de Madagascar—, Suiza y los países escandinavos. Con el reconocimiento oficial de Francia en julio, las relaciones diplomáticas con la antigua metrópoli se han reestablecido completamente y la situación política vuelve a la calma.

*El pulso
político ha
conducido al
empobreci-
miento de la
población del
interior y a
una crisis
alimentaria
en todo el
país*

⁴ Entrevista con Pierre Tourhighy, secretario de la Asociación Avana de apoyo al KMMR, fotógrafo y testigo del arresto del antiguo Primer Ministro, el 3 de junio de 2002.

⁵ Entrevista con el Director Nacional del PNUD en Madagascar, el 29 de mayo de 2002.

Referencias bibliográficas:

- Ferdinand Délérís, *Madagascar 1995. Le Marais*, L'Harmattan, París, 1996.
- *L'Express de Madagascar*, octubre 2001 - abril 2002, Nº 2.025-2.167.
- *Madagascar Tribune*, octubre 2001- abril 2002, Nº 3.824 - 4.033.
- *Midi Madagasikara*, 23 de febrero de 2002, Nº 5.638.

Este artículo fue escrito antes de las elecciones legislativas del 15 de diciembre de 2002.

ISABEL COELLO

Justicia popular en Ruanda

El pasado 18 de junio, Ruanda inauguró los tribunales “gacaca”, un nuevo sistema de justicia popular que tiene por objetivo juzgar a los más de 100.000 presos acusados de haber participado en el genocidio de 1994, en el que se estima que murieron un millón de personas. La “gacaca”, que responde a la especificidad de la situación del país tras el genocidio, constituye un experimento nuevo en la historia de la Justicia. Como tal, exigirá un enorme esfuerzo y responsabilidad de la sociedad ruandesa, en un contexto muy condicionado por el trauma del genocidio. Desde el punto de vista jurídico, el sistema ha suscitado grandes inquietudes, principalmente por su incompatibilidad con las normas internacionales que definen el derecho a un juicio justo. Tanto la comunidad internacional como organizaciones de derechos humanos han apoyado el proceso, en el que ven la única posibilidad de que Ruanda avance para superar la etapa más trágica de su historia.

La *gacaca* original es un método muy antiguo que los ruandeses siguen utilizando para resolver conflictos relacionados con la propiedad o el matrimonio. La ley de las nuevas jurisdicciones *gacaca* se inspira en este sistema, pero le añade elementos de la justicia clásica. El resultado es un híbrido de justicia popular y ordinaria que prevé que los detenidos sean llevados al lugar en el que cometieron sus crímenes, donde sus habitantes testificarán a su favor o en su contra ante un panel de jueces, elegidos entre la población, que decidirá el veredicto y la sentencia. Ante la incapacidad de los tribunales ordinarios de procesar en un tiempo razonable a todos los prisioneros, que viven en condiciones deplorables en las cárceles del país, el Gobierno ha visto en esta solución la única manera de hacer justicia y, por ende, caminar hacia la reconciliación nacional.

Síntesis histórica

Situada en la región africana de los Grandes Lagos, Ruanda es un pequeño país de 26.340 km², cuyas fértiles tierras han atraído desde hace siglos a campesinos y

Isabel Coello es corresponsal de la Agencia Efe en Nairobi (Kenia)

ganaderos. El país está habitado por un solo pueblo, el banyaruanda, dividido en tres castas tradicionales: la de los propietarios de rebaños —tutsis, el 14% de la población—; la de los agricultores —hutus, 85%—, y la de los jornaleros y criados —twa, 1%—.

Cuando en 1897 fue colonizado por Alemania, el sistema imperante en el país era similar al feudalismo europeo, en el que la casta dominante era la de los tutsis. Tras la I Guerra Mundial, la administración colonial de Ruanda fue transferida a Bélgica, que siguió favoreciendo a la minoría tutsi. Ésta se mantuvo en el poder respaldada también por la Iglesia católica, mientras la mayoría hutu quedaba marginada del gobierno y la educación.

En la década de 1950, cuando la oleada independentista y anticolonial se expandió por toda África, Bélgica apoyó a los hutus, ante las demandas de independencia de la aristocracia tutsi. La Iglesia también cambió de actitud e incluyó a los hutus en sus programas educativos. Todo ello provocó una toma de conciencia de los hutus sobre su situación de marginación, que desembocó en la llamada “revolución del 59”. En ese año estalló una violenta guerra civil que causó la muerte de miles de tutsis, la huida de muchos a los países vecinos y la marginación de los que se quedaron. Sucesivas generaciones de tutsis exiliados crecieron con la esperanza de volver a Ruanda, declarada República independiente en 1962 y bajo dominio hutu desde entonces.

El 1 de octubre de 1990, el Frente Patriótico Ruandés (FPR), formado por tutsis exiliados en Uganda, invadió el país. Aunque la ofensiva no llegó a tomar la capital, Kigali, gracias a la ayuda de tropas francesas y belgas, la creciente presión del FPR obligó al presidente, Juvenal Habyarimana, a emprender unas negociaciones de paz en la ciudad tanzana de Arusha. El acuerdo, sellado en 1993, incluía la integración de los tutsis en el poder y las Fuerzas Armadas, y fue categóricamente rechazado por la facción más radical del círculo de poder hutu. El 6 de abril de 1994, el avión que transportaba al presidente fue derribado cuando se aproximaba al aeropuerto de Kigali. Los medios de comunicación atribuyeron el magnicidio al FPR y, a las pocas horas dio comienzo el genocidio contra los tutsis, que se había ido planificando en los años anteriores. Las Fuerzas Armadas Ruandesas, las milicias creadas por las ramas juveniles de dos partidos de ideología extremista hutu, así como la población civil y el clero participaron en las masacres, que fueron realizadas principalmente con machetes y herramientas agrícolas, y en menor medida con armas de fuego. Hasta julio de 1994, cuando el FPR, liderado por el actual presidente ruandés, Paul Kagame, tomó el poder, se calcula que murieron más de un millón de personas.¹

¹ Según el último recuento efectuado por el Gobierno, hecho público en diciembre de 2001, entre el 1 de octubre de 1990, cuando el Frente Patriótico Ruandés invadió Ruanda, hasta el 31 de diciembre de 1994 murieron 1.074.017 personas, el 93,7% de ellas tutsis. La investigadora de Human Rights Watch Alison Des Forges ha aportado otra estimación, basada en cálculos del demógrafo William Seltzer, que cifra en 507.000 el número de muertos. Alison Des Forges et. al., *Aucun témoin ne doit survivre*, Human Rights Watch & Fédération International des Ligues des Droits de l'Homme, Éditions Karthala, Paris, 1999, p. 22.

Situación ruandesa tras el genocidio

Una de las especificidades del genocidio ruandés, que lo diferencia del cometido en la guerra de los Balcanes o en la Alemania nazi, reside en la masiva participación de civiles en las matanzas. En Ruanda, la población no sólo fue masacrada por soldados de las Fuerzas Armadas o por las milicias juveniles de los partidos extremistas hutu. La consigna dada por el poder político y por los medios de comunicación era acabar con “el enemigo y sus cómplices”, es decir, no sólo con los tutsis, sino con cualquier hutu que los protegiera o se negara a matarlos, lo que automáticamente le hacía merecedor del atributo de cómplice. Ello convirtió en asesinas a muchas personas sin adscripción política o militar.

Por este motivo, después del genocidio el número de detenidos en las cárceles ruandesas, construidas para albergar un número de prisioneros mucho menor, se incrementó vertiginosamente. Las deplorables condiciones de vida derivadas de la masificación de las prisiones hicieron que el Comité Internacional de la Cruz Roja decidiera, por primera vez en su historia, construir una cárcel.

Descartada la posibilidad de una amnistía general por el nuevo Gobierno —firme partidario de que los responsables del genocidio no escaparan a la acción de la justicia—, éste se vio obligado a juzgar a cientos de miles de acusados partiendo de un sistema judicial prácticamente inexistente en septiembre de 1994. La situación en aquella época la describe así la organización International Crisis Group (ICG): “Los jueces y funcionarios asociados al régimen anterior [hutu] habían huido del país, mientras que casi todos los magistrados y funcionarios tutsis habían muerto. (...) El nuevo Ministerio de Justicia fue albergado en un edificio sin teléfono ni cristales en las ventanas. No había papel ni máquinas de escribir. Todo el equipamiento había desaparecido de los edificios oficiales, la mayoría de los cuales estaba en ruinas. El personal judicial quedó reducido a 20 investigadores, varios secretarios judiciales y 19 abogados para todo el país”.²

Entre 1994 y 1996, asistida por la ayuda internacional, Ruanda vive un periodo de reconstrucción de emergencia que le permite recomponer su sistema judicial. Hasta finales de 2001, los tribunales de primera instancia han juzgado a 6.454 personas —de las que 660 han sido condenadas a muerte, 1.795 a cadena perpetua, 2.566 a prisión por una duración determinada y 1.194 han sido absueltas—.³ Las previsiones más optimistas calculaban que serían necesarios más de cien años para procesar tamaña población carcelaria.

En la actualidad, se estima en 110.000 el número de detenidos que vive en las prisiones de Ruanda, el 95% de los cuales está acusado de haber tomado parte en el genocidio. Algunos de ellos llevan retenidos hasta ocho años sin haber sido juzgados y en condiciones que, para Amnistía Internacional, “constituyen trato

La consigna dada por el poder político y por los medios de comunicación era acabar con “el enemigo y sus cómplices”. Ello convirtió en asesinas a muchas personas sin adscripción política o militar

² *Five years after the genocide in Rwanda: Justice in question*, International Crisis Group, Africa Report, 7 de abril de 1999, N° 11, p. 4.

³ *Le Verdict. Mensuel sur les procès de génocide au Rwanda*, Liga para la Promoción de Derechos Humanos en Ruanda (LIPRODHOR), enero 2002, N° 34, p. 7.

cruel, inhumano o degradante”.⁴ Según Klaas de Jonge, coordinador de la organización Penal Reform International (PRI), las consecuencias del atasco judicial perjudican a toda la sociedad: “Es injusto mantener a tanta gente en prisión sin ser juzgada. Sus familias quedan incompletas, las víctimas no han recibido reparación, y los supervivientes siguen sin saber qué pasó con los suyos”.⁵

La Corte Penal Internacional para Ruanda de Naciones Unidas (CPIR), que opera en Arusha (Tanzania), no ha contribuido de manera significativa a que la sociedad ruandesa perciba que se ha hecho justicia. Creado por el Consejo de Seguridad en noviembre de 1994, su objetivo es juzgar los delitos de genocidio y crímenes contra la humanidad cometidos en Ruanda, en particular a los máximos responsables de su planificación y ejecución. La Corte ha logrado el reconocimiento jurídico de la existencia del genocidio ruandés, el procesamiento de personas que de otro modo hubieran escapado a la justicia⁶ y la neutralización política del poder extremista hutu. Sin embargo, la Corte internacional ha adolecido de un exceso de burocracia y una lentitud en los procesos cuyo resultado más visible es que, ocho años después de su creación, sólo ocho personas han sido condenadas —de las cuales dos se declararon culpables— y una absuelta.⁷

La organización ICG, que ha analizado la percepción de la Corte en Ruanda, considera que “la apropiación por la sociedad ruandesa de la justicia internacional instaurada en su nombre se revela hoy extraordinariamente limitada, o nula si se sale de la capital.” Y añade: “Los afectados ven en la CPIR una manera en que la comunidad internacional expía sus culpas por su inacción en 1994. Para la mayoría de la sociedad ruandesa, la CPIR es una institución costosa e ineficaz. (...) El Gobierno ruandés se queja del despilfarro de dinero y medios de la Corte, mientras 130.000 prisioneros superpueblan las prisiones ruandesas (...) Los supervivientes del genocidio lo encuentran lejano e indiferente a su suerte”.⁸

Este contexto, junto a la convicción de que mientras no se haga justicia será imposible lograr la reconciliación de los ruandeses, llevó al Gobierno a buscar una alternativa a los tribunales ordinarios: una solución excepcional para una situación de excepcionalidad. En marzo de 2001 el Ejecutivo aprobó la ley de las jurisdicciones *gacaca*, que han sido definidas por el presidente de Ruanda, Paul Kagame, como una “innovación surgida de la necesidad”.

⁴Amnistía Internacional. Informe Anual 2002. En: <http://web.amnesty.org/web/ar2002.nsf/afr/rwanda>

⁵ Entrevista realizada en abril de 2002.

⁶ Numerosos países han mostrado su oposición a extraditar a Ruanda a personas acusadas de haber participado en el genocidio, debida, en algunos casos, a la vigencia de la pena de muerte en el país. Desde 1994, sólo un sospechoso de envergadura ha sido extraditado y posteriormente juzgado en Ruanda.

⁷ La CPIR mantiene detenidas a 52 personas, de las cuales 21 están siendo juzgadas en diferentes procesos. El presupuesto en 2001 superó los 90 millones de dólares.

⁸ *Tribunal Penal International pour le Rwanda: l'urgence de juger*. International Crisis Group. Rapport Afrique, 7 junio 2001, Nº 30, p. 28.

Los objetivos principales de la *gacaca*, según el presidente ruandés, son tres: “Primeramente, luchar contra la impunidad llevando ante la justicia a aquéllos que cometieron crímenes. En segundo lugar, la reconciliación. Y el tercer objetivo es averiguar la verdad sobre lo que pasó durante el genocidio. Queremos saber quién fue responsable, por qué una parte tan grande de la población se implicó en los crímenes, cómo se involucraron. Queremos respuestas a estas preguntas”. Kagame considera que la *gacaca* puede llevar a la reconciliación “porque conlleva la participación de la población. Ésta sentirá que el proceso le pertenece, que tiene un foro para hablar, y si se apropia del proceso eso le ayudará a aceptar sus resultados. Además, que los hechos salgan a la luz, que se discutan y se hablen puede contribuir a curar las heridas, aunque la cicatrización total y la reconciliación llevarán mucho tiempo. No pueden ocurrir de la noche a la mañana”.⁹

Características de la *gacaca*

Gacaca significa “hierba” en idioma kinyarwanda, y por extensión “justicia sobre la hierba”. La *gacaca* tradicional se utiliza para resolver conflictos civiles, relativos a la propiedad o el matrimonio: la ocupación ilegal de una casa, la propiedad de un inmueble tras un divorcio, un impago, una promesa incumplida, la restitución de una vaca, la división de una parcela... Los jueces —generalmente los ancianos— escuchan a las partes, a otros miembros de la comunidad y toman una decisión. El objetivo de la *gacaca* tradicional no es determinar culpables, sino llegar a compromisos y restablecer la armonía social.¹⁰

Las jurisdicciones *gacaca* creadas para juzgar el genocidio, por el contrario, tienen algunos de los poderes propios de los tribunales ordinarios: están habilitadas para investigar hechos, ordenar detenciones preventivas, pronunciar sentencias, evaluar daños y perjuicios, y confiscar bienes.

Cada jurisdicción está formada por tres órganos:

- Asamblea General: en el caso de la célula —la unidad administrativa más pequeña—, la asamblea está integrada por la totalidad de la población mayor de 18 años. En el resto de niveles administrativos la forman un grupo de 50 a 60 personas elegidas según criterios de integridad, honestidad y buena conducta.
- Sede: formada por 19 jueces.
- Comité de coordinación: compuesto por cinco personas elegidas entre los 19 jueces.

La ley del 30 de agosto de 1996 sobre la organización de la persecución de infracciones constitutivas de genocidio o crímenes contra la humanidad clasifica a las personas en cuatro categorías:

⁹ Extractos de la entrevista concedida a la BBC por el presidente Kagame el 18 de junio de 2002.

¹⁰ *Rapport d'étape. Recherche sur les juridictions Gacaca et leur préparation. Juillet-Décembre 2001*, Penal Reform International, enero 2001, p. 14.

- 1ª - Incluye a los planificadores, organizadores y los líderes del genocidio, aquellos que actuaron desde una posición de autoridad, los asesinos de renombre y los culpables de cometer torturas sexuales o violaciones.
- 2ª - Se aplica a los autores, co-autores o cómplices de homicidios voluntarios o de atentados mortales, así como aquellos que infligieron graves heridas.
- 3ª - Se clasifican las personas que cometieron atentados graves sin intención de causar la muerte de sus víctimas.
- 4ª - Aquellos que cometieron infracciones contra la propiedad.

Todos los acusados clasificados como pertenecientes a la primera categoría serán juzgados por los tribunales ordinarios.¹¹

Las cortes *gacaca* juzgarán el resto de los casos, a través de aproximadamente 11.000 jurisdicciones que se distribuirán geográfica y funcionalmente del siguiente modo:

- 9.201 tribunales *gacaca* se crearán en el nivel administrativo más pequeño, la célula. Su tarea consistirá en investigar los hechos, elaborar listas de los crímenes cometidos, clasificar a los detenidos en la categoría correspondiente y juzgar a los acusados de la cuarta categoría, cuyo veredicto no puede ser recurrido.
- 1.545 tribunales se establecerán en el siguiente nivel administrativo, el sector, y se encargarán de juzgar a los acusados de la tercera categoría.
- 106 jurisdicciones operarán en el nivel de los distritos. Su tarea consistirá en juzgar los casos de la segunda categoría y resolver los recursos de apelación referentes a veredictos sobre personas de la tercera categoría.
- 12 tribunales funcionarán en el ámbito de la provincia, donde resolverán únicamente las apelaciones de veredictos de la segunda categoría.

El procedimiento establece que cada preso sea llevado al lugar donde presuntamente cometió sus crímenes, y allí, tanto él como los habitantes, testifiquen a su favor o en su contra según lo que presenciaron cuando ocurrieron los hechos.

Para formar los paneles, más de 254.000 jueces han sido elegidos por y entre la población en octubre de 2001 según criterios de integridad, honestidad y buena conducta. Los jueces han recibido una formación de seis días sobre principios básicos de derecho, resolución de conflictos, dinámicas de grupo, procesos traumáticos, recursos humanos y gestión económica. Por el desempeño de sus funciones, los magistrados no recibirán salario alguno.¹²

A diferencia de los tribunales ordinarios,¹³ las cortes *gacaca* no podrán condenar a la pena de muerte. Las sentencias pueden ir desde la cadena perpétua a

¹¹ En marzo de 2001, el fiscal general del Estado hizo pública una lista revisada que cifraba en 2.900 los presos pertenecientes a la primera categoría.

¹² Sí recibirán otro tipo de beneficios, como un seguro médico.

¹³ De las 660 personas condenadas a muerte, según LIPRODHOR, sólo 24 han sido ejecutadas desde diciembre de 1996.

la prisión por una duración, de entre uno y veinticinco años. En determinados casos, una pena alternativa a la mitad del tiempo de prisión la constituyen los Trabajos de Interés General, mediante los cuales aquellos reconocidos culpables desempeñan durante un periodo una tarea no remunerada en el seno de su comunidad. El objetivo es facilitar la reinserción social de los detenidos y emplear su fuerza de trabajo en el desarrollo del país, así como contribuir a aliviar la masificada situación penitenciaria.

Por otro lado, la ley establece un procedimiento de confesión de culpabilidad, que conlleva automáticamente una reducción de la pena, siempre que la confesión se produzca antes de que el acusado y su presunto crimen sean clasificados en la categoría correspondiente y las listas publicadas. El procedimiento de la confesión está pensado para favorecer el conocimiento de la verdad, ante la probada dificultad de obtener pruebas. En casos de comunidades en las que apenas hubo supervivientes puede jugar un papel fundamental, al ser el acusado el único capaz de ofrecer el relato más completo de los hechos.

El Gobierno ruandés ha estimado el coste de la *gacaca* para los primeros tres años en 100 millones de dólares.¹⁴ Ochenta jurisdicciones de célula funcionan desde el pasado 18 de junio, y el objetivo del Ejecutivo es que el resto comience a actuar en los próximos meses. Juzgar a la totalidad de los detenidos puede llevar al menos cinco años.

Inquietudes y retos

El carácter popular de la *gacaca* y su arraigo en la cultura ruandesa pueden favorecer su aceptación por la población y alentar a ésta a testificar sobre los eventos que presenciaron durante el genocidio. Sin embargo, multitud de inquietudes sobre su viabilidad han sido puestas de manifiesto por organizaciones de derechos humanos, asociaciones de víctimas e investigadores, que ven en la *gacaca* un sistema muy vulnerable al abuso. Estos son algunos de los aspectos que han suscitado más preocupación:

- El tipo de procedimientos que define la ley de las jurisdicciones *gacaca* aparece incompatible con un escrupuloso respeto de las normas internacionales referentes al derecho a un juicio justo. El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que Ruanda ha ratificado, establece que toda persona acusada de una infracción penal tiene derecho a unas mínimas garantías que incluyen el derecho a ser defendido por un abogado de su elección o por un abogado de oficio y el derecho a ser juzgado sin excesivo retraso. La *gacaca* no prevé la figura del abogado defensor, y los acusados no podrán recurrir la clasificación de sus presuntos crímenes en categorías de mayor o menor gravedad.

¹⁴ Dicho presupuesto, junto a la necesidades de financiación, fue presentado el pasado junio a la comunidad de donantes (gobiernos, organismos internacionales), que en los próximos meses deberá decidir y concretar el respaldo financiero que da al proceso *gacaca*.

*El carácter
popular de la
gacaca y su
arraigo en la
cultura
ruandesa
pueden
favorecer su
aceptación
por la
población*

Amnistía Internacional teme que la gacaca se convierta en “un vehículo de justicia sumaria y arbitraria”

- La mayoría de las personas que ejercerán como magistrados no tienen experiencia previa en asuntos legales o de derechos humanos. Según Amnistía Internacional (AI), “la breve formación que han recibido es extremadamente inadecuada para la tarea a la que se enfrentan, dada la complejidad de la naturaleza y el contexto de los crímenes cometidos durante el genocidio”.¹⁵
- Las asociaciones de supervivientes del genocidio han subrayado su temor por las consecuencias traumáticas que el relato de los hechos puede tener sobre supervivientes ya de por sí traumatizados, y han pedido al Gobierno un programa de asistencia psicológica paralelo a los juicios. Asimismo han expresado su preocupación por la seguridad de los testigos, ante la posibilidad de que éstos sean amenazados para que no declaren en contra de un acusado. Amnistía Internacional comparte esta última inquietud y se cuestiona “si todas las partes serán escuchadas con imparcialidad y si la presunción de inocencia será respetada. Los juicios piloto de *gacaca*, celebrados en 2001, estuvieron marcados por la intimidación por parte de testigos en defensa del acusado y la población local”. La organización teme que la *gacaca* se convierta en “un vehículo de justicia sumaria y arbitraria”.¹⁶
- Dado que las mujeres víctimas de una violación afrontan en Ruanda una situación de marginación y ostracismo, numerosas mujeres que fueron violadas durante el genocidio, y que lo han ocultado desde entonces, temen que su secreto salga a la luz durante los testimonios presentados ante la *gacaca* y sean repudiadas por ello. Por otro lado, la organización Penal Reform International ha señalado que la clasificación de la violación en la categoría primera (planificadores y delitos más graves), aunque comprensible dado que ésta fue utilizada como arma de guerra, no contribuirá a que dicho crimen forme parte del debate sobre lo ocurrido y el conocimiento de la verdad: “Pocas mujeres se atreverán a contarlo porque sufrirán enormes presiones y virtualmente ningún detenido osará confesar una violación que le acarrearía automáticamente la posibilidad de la máxima pena”.¹⁷
- A corto plazo, la *gacaca* no tiene por qué conllevar una desmasificación de las prisiones. Si a medio plazo el sistema de confesiones y la consiguiente reducción de la pena o su conmutación por Trabajos de Interés General debería reducir la población carcelaria, parece probable que el propio mecanismo de confesión, en el que quien confiesa debe mencionar a otros coautores o cómplices de su crimen, dará lugar a nuevos arrestos.
- La justicia social o participativa, tal y como es concebida en la ley, presupone un marco social caracterizado por unos mínimos niveles de libertad de expresión y de tolerancia hacia la disidencia. Algunos autores han apuntado que, “tanto en el ámbito nacional como en el local, no parece que el clima socio-político ruandés sea acreedor de una atmósfera abierta, serena y tolerante”.¹⁸

¹⁵ AI Index: AFR 47/003/2002 (Public), News Service, 19 de junio de 2002, Nº 103.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Penal Reform International, enero 2001, *op.cit.*, p. 50.

¹⁸ Stef Vanderginste, *Les juridictions gagaca et la poursuite des suspects auteurs du*

– La *gacaca* pondrá en manos de la sociedad ruandesa un poder mucho mayor del que históricamente ha estado acostumbrada a ejercer, y cabe preguntarse si lo ejercerá con la responsabilidad que exige la situación. Benoit Joannette, hasta hace unos meses coordinador de la ONG Red de Ciudadanos Justicia y Democracia, que ha asistido al Gobierno en la preparación de los dosieres de los acusados, ha apuntado lo siguiente al respecto: “La *gacaca* es un concepto bastante democrático: el pueblo que juzga al pueblo. Pero la democracia no está arraigada en la sociedad ruandesa, y de pronto ésta se encuentra que debe ejercerla de inmediato. Evidentemente el pueblo debe ser capacitado para ello, pero para las instituciones ruandesas eso significa informar de arriba abajo, lo que refleja muy bien cómo es de vertical esta sociedad. La naturaleza del proceso es empoderar al pueblo, pero las instituciones no saben cómo hacerlo, no en relación a lo judicial sino al proceso democrático. La democracia no se aprende en cinco días, como tampoco a hablar, o a decir la verdad o las muchas verdades que coexisten. Para entender la verdad, el pueblo debe entender que éste es su proceso y no tienen costumbre de pensar que nada les es propio. La *gacaca* puede suponer un salto cualitativo muy grande, pero la base para hacerlo es muy frágil”.¹⁹

A pesar de todos los problemas que puede plantear la *gacaca*, la organización Human Rights Watch, en su informe anual 2002, observa que el “innovador sistema ofrece la única esperanza de juicio en un futuro inmediato para las decenas de miles de personas que en la actualidad viven en condiciones inhumanas en prisiones y calabozos locales”.²⁰ Amnistía Internacional, por su parte, indica que es “una oportunidad para todos de presentar sus casos en una atmósfera participativa y ello podría constituir un importante paso adelante hacia la reconciliación y la resolución de la crisis penitenciaria del país”.²¹

El presidente Paul Kagame ha reconocido los puntos débiles de la *gacaca*. “No es un sistema perfecto”, ha dicho, “pero creemos que nos permitirá avanzar y pasar página. Es la mejor solución que hemos encontrado. Podíamos esperar y seguir los procesos por los tribunales ordinarios, lo que nos puede llevar cuatrocientos años. O mandar a todos los presos a casa, como si nada hubiera pasado. O esperar a la solución perfecta venga de fuera. La *gacaca* es lo mejor que hemos encontrado analizando todas las opciones. Creo que es un proceso imperfecto, pero que nos capacita para salir adelante. Así que tenemos que concentrarnos en sacar lo mejor de ella. No veo otra alternativa”.²²

genocide et des crimes contre l'humanité au Rwanda. L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1999-2000, Centre d'étude de la région des Grands Lacs d'Afrique, Editorial L'Harmattan, p. 91.

¹⁹ Entrevista realizada en abril de 2002.

²⁰ Human Rights Watch, Informe Anual 2002. En: www.hrw.org/wr2k2/africa9.html

²¹ AI Index: AFR 47/003/2002 (Public), News Service, 19 de junio de 2002, N° 103.

²² Declaraciones del presidente en un encuentro con periodistas en abril de 2002.

Sin duda, será difícil juzgar este experimento hasta que se ponga en marcha por completo. Se han señalado muchos defectos, pero nadie se ha opuesto al sistema de manera absoluta. Con todas sus debilidades y su potencial de fracaso, la *gacaca* cuenta con algo a su favor: todo el mundo desea que funcione.

Indigenismo

**El pueblo maasai en Kenia: de la
riqueza a la marginalización**

117

ISABELL KEMPF

El pueblo maasai en Kenia: de la riqueza a la marginalización

El pueblo indígena maasai en Kenia está actualmente inmerso en un complejo proceso de cambio socio-económico, lo que plantea una serie de dilemas individuales y colectivos. Los maasai, que a principios del siglo XX fueron una de las tribus más ricas de África, ahora están marginados como resultado de una pérdida progresiva de sus recursos y de políticas de desarrollo discriminatorias. Tanto el sistema económico capitalista desde el colonialismo, como la política de desarrollo nacional desde la independencia, han limitado en gran medida el derecho de los maasai al desarrollo causando efectos negativos en su organización social y cultural y desequilibrando el control sobre sus recursos económicos. Actualmente, el principal desafío de este pueblo consiste en encontrar estrategias para realizar su derecho a un desarrollo auto-determinado, y combinar éstas con un papel activo en la economía de mercado y en el desarrollo nacional de Kenia.

Los maasai se consideran un pueblo indígena de Kenia y Tanzania. Su auto-identificación se basa en razones históricas, políticas y económicas. Como ganaderos, están estrechamente unidos a su territorio —el *Maasailand*— donde tradicionalmente han vivido y alimentado su ganado. Así mismos se identifican como maasai y son reconocidos por los demás como un grupo étnico distinto. Hablan una lengua indígena, el maa, diferente a las dos lenguas oficiales de Kenia —suajili e inglés—. Como pueblo los maasai disponen de unas arraigadas instituciones sociales y políticas, como el sistema de clan, una estratificación social basada en grupos de edad, sus propios derechos de herencia y procedimientos de justicia social supervisados por el consejo de ancianos.

¹ Las opiniones expresadas en este artículo son personales.

Isabell Kempf es doctorando en Economía Internacional y Desarrollo en la Universidad Complutense de Madrid y funcionaria internacional de Naciones Unidas (Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas – OHCHR) en Ginebra en el tema de derechos de los pueblos indígenas¹

En la actualidad, los representantes de las organizaciones maasai intervienen de forma activa en la lucha por los derechos de los pueblos indígenas. Participan en reuniones internacionales como el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas, y en varios foros nacionales, como el Foro Nacional de Pastores y el Consejo Ma en Kenia. Los maasai también intentan influir en la política nacional presentando propuestas a la Comisión Nacional de la Tierra, cuya objetivo es revisar la apropiación ilegal de las tierras en Kenia, y a la Comisión sobre la Reforma Constitucional. Además están organizados a nivel local y regional a través de sus propias ONG.

De acuerdo a una perspectiva de derecho al desarrollo, la antropóloga maasai Naomi Kipuri² afirma que la marginación económica de los maasai se debe principalmente a su exclusión del desarrollo nacional. Kipuri destaca que sus recursos naturales han sido expropiados por otros, y concluye que “los pueblos indígenas en África Oriental están marginados a pesar de y, algunas veces, debido a que tienen valiosos recursos naturales”.³

Orígenes de los maasai y pérdida progresiva de sus territorios

Los maasai, como grupo étnico, proceden del sur de Sudán y norte de Kenia, de donde emigraron progresivamente hacia el Rift Valley (Kenia) y el norte de Tanzania durante el siglo XVII. Se dividen en dos grupos importantes: los exclusivamente pastores y los agricultores-pastores. Varios conflictos entre ambos finalizaron con el control por parte de los pastores de la mayoría de los territorios, extendiendo su modo de producción. A principios del siglo XIX su territorio abarcaba desde el lago Turkana (en el norte de Kenia), a través del Rift Valley, hasta el centro de Tanzania.

A finales del siglo XIX, durante el colonialismo, se dividió su territorio (*Maasailand*) imponiendo la frontera entre Kenia y Tanzania. Se estima que bajo el régimen colonial británico los maasai perdieron una tercera parte de sus tierras a través de tratados por coacción.⁴ El primer tratado de 1904 limitó al pueblo maasai a dos reservas —una al norte y la otra al sur del ferrocarril Kenia-Uganda—. A pesar de que el tratado estipulaba que estas reservas pertenecerían a los maasai tanto tiempo como estos existiesen, poco después, en 1911, otro tratado confinó a los de Kenia al sur de su territorio, lo que hoy comprenden los distritos de Narok y Kajiado. Durante este proceso de apropiación “legal” de la tierra por los británicos,

² Naomi Kipuri, *Regional Studies in Indigenous Areas in English Speaking Countries: Kenia, Tanzania, Uganda, Namibia, Botswana, Nigeria and Ghana*, artículo presentado al Saami Council, Nairobi, 2000.

³ *Ibidem*, p. 10.

⁴ Abdi Umar, “Herding into the New Millennium: Continuity and Change in the Pastoral Areas of Kenya”, en ILO *Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trends*, Project to Promote ILO Policies on Indigenous and Tribal Peoples, ILO, Ginebra, 2000.

los maasai estaban considerados como “pueblo” en el sentido de una nación capaz de participar en tratados internacionales junto a otras naciones, en este caso la Corona británica.

Después de la independencia de Kenia, en 1963, se estima que los maasai perdieron otra tercera parte de sus territorios. Los distritos de Narok y Kajiado fueron abiertos a la inmigración de otros grupos étnicos, principalmente de los kikuyu, el más grande de Kenia. La tierra usada por los maasai colectivamente y su modo de producción, hicieron creer a quienes elaboraron la política nacional que las extensas áreas de tierra estaban abandonadas y animaron a los agricultores a asentarse allí.

Desde finales de los años sesenta, el Gobierno promovió ranchos colectivos para aumentar la productividad de la tierra, lo que condujo a una restricción de ésta disponible para el uso comunal. La mala administración y la falta de créditos conllevaron la subdivisión de los ranchos colectivos y la emisión de títulos individuales. La privatización de la tierra fue apoyada por préstamos del Banco Mundial bajo el control del Gobierno. Los resultados fueron la apropiación de tierra a partir de registros fraudulentos, la venta de tierra y la desposesión de tierra por parte de los maasai, así como la estratificación social de este pueblo en base a la riqueza.⁵

La continua pérdida de terreno se vio reforzada por la creación de Parques Nacionales y Reservas de Fauna Salvaje. Los parques más importantes, como Amboseli y Masai Mara, se encuentran en territorio maasai. Sin embargo, la población maasai en la zona no necesariamente se beneficia de ello debido a que las entradas a los parques son recaudadas por el Estado. Además, no se les permite tener su ganado en dichos parques y no pueden acceder a los recursos de agua, muchos de los cuales se encuentran en su interior.

*La continua
pérdida de
terreno se vio
reforzada por
la creación de
Parques
Nacionales y
Reservas de
Fauna
Salvaje*

Estructura socio-económica maasai en proceso de cambio

Los maasai en Kenia son principalmente ganaderos y, hasta hace poco, su economía era generalmente de subsistencia. La carne, la leche y las pieles del ganado las utilizan para su propio consumo y comercializan algunos productos ganaderos a cambio de otros bienes como ropa, miel y productos agrícolas. El ganado es la base de la vida de los pastores, no sólo como medio de subsistencia sino también por razones sociales y culturales. Las vacas se usan para pagar las dotes y también como pagos en el habitual sistema de justicia, por ejemplo una multa por robo. El ganado también constituye una medida del estatus social, tradicionalmente la riqueza se mide de acuerdo con el número de hijos y ganado que un hombre posee.

En los últimos años hay una clara tendencia hacia el incremento de la comercialización del ganado. Para el pobre la venta, principalmente de cabras y ovejas, se debe a razones de supervivencia ya que supone una forma de cubrir sus necesidades básicas como la educación y la sanidad. Para el ganadero rico, la comer-

⁵ Mukhisa Kituyi, *Becoming Kenians: Socio-Economic Transformation of the Pastoral Maasai*, Acts Press, African Centre for Technology Studies, Nairobi, 1990.

cialización es una forma de renovar y mejorar su ganado, expandiendo sus rebaños y multiplicando sus riquezas.

Hoy en día, el sistema de producción maasai es en su mayoría sedentario o basado en la transhumancia. La división del trabajo es por géneros y líneas generacionales. Durante las estaciones secas los hombres llevan el ganado a mejores zonas de pasto, mientras que las mujeres permanecen en los poblados. Los hombres son responsables de la gestión del ganado y del pastoreo. Las mujeres están a cargo de la casa, los niños y la comida. Tradicionalmente, los mayores controlaban el acceso a la tierra y otros recursos como el agua y la sal para el ganado, los más jóvenes (los guerreros *moran*) tenían funciones militares y protegían la tierra, el ganado y la comunidad de los invasores externos, mientras que los niños varones cuidaban de los animales.

La organización territorial maasai se divide en 12 secciones geográficas (denominadas *oloshos*) dentro del *Maasailand*. Cada una de ellas tiene su propio dialecto, ceremonias y dirigentes. El *olosh* es una unidad territorial con funcionalidad política para administrar el acceso y el control sobre los recursos (el derecho al pasto o el uso del agua). Antes la resolución de conflictos y la supervisión de las leyes consuetudinarias eran responsabilidad del consejo local de ancianos. Actualmente, la autoridad de los tradicionales jefes ha sido sustituida por estructuras administrativas alternativas controladas por el Estado. Éstas nombran los nuevos jefes según su nivel educativo o su lealtad política, y no en función de su autoridad dentro de la comunidad. Esto conlleva estructuras paralelas de liderazgo y un debilitamiento del sistema tradicional, ya que la administración estatal dispone de instrumentos y recursos para promocionar y fortalecer a sus líderes.

Tradicionalmente en cada *olosh* la tierra pertenecía a la comunidad y los individuos podían utilizarla según sus necesidades. Todos los miembros de la comunidad podían acceder libremente a los recursos naturales de agua (lagos y ríos), mientras que los pozos pertenecían a la persona que los construía. Respecto a la propiedad de bienes, existe una separación entre la propiedad de los recursos y el control sobre estos según el género y la edad. Generalmente son los hombres quienes poseen el ganado y dirigen la propiedad familiar. Cuando una mujer se casa, la familia del marido le ofrece unos animales que pasan a ser de su pertenencia. El control y gestión del ganado de una familia es ejercido por el padre y cabeza de familia. Los niños también pueden poseer ganado, aunque controlado por el padre.

El sistema hereditario, muy relacionado con el acceso y control sobre los recursos, también depende del género. El ganado o la tierra se heredan en líneas patriarcales. En ausencia de una decisión del padre en contra, todas sus propiedades son heredadas por el hijo mayor, quien distribuirá la herencia entre sus hermanos. Es improbable que una mujer maasai posea una propiedad importante por su propio derecho. Sin embargo, si ella lo hace, tras su muerte todas sus propiedades son heredadas por el hijo menor, quien tiene el deber de cuidarla en su vejez. Si sólo hay hijas en la familia, el padre tiene la potestad de evitar que una de sus hijas se case siendo ésta la que heredaría todas sus propiedades, las cuales pasarían a su hijo mayor. Puede tener este hijo con cualquier hombre, pero no se le permite casarse puesto que perdería la propiedad familiar a favor de la fami-

lia de su marido. Desde 1980 el número de organizaciones de mujeres con fines lucrativos ha aumentado, lo que indica que muchas de ellas buscan acceder a nuevos recursos y medios de producción no controlados por hombres.

Tradicionalmente la sociedad maasai ha sido igualitaria basada en principios de reciprocidad. Los “socios de ganado”, por ejemplo, era un mecanismo para la redistribución de los recursos por el que el excedente de ganado de los más ricos se transfiere temporalmente a los más pobres quienes lo cuidan y lo utilizan como alimento o para crianza. Este sistema permitió la distribución de grandes rebaños, evitando así la sobre acumulación y la utilización productiva de la mano de obra desocupada. Para el ganadero pobre este mecanismo actuaba como un sistema de crédito, lo cual ayudó a sobrellevar la pobreza temporal causada, a veces, por las sequías.

Mukhisa Kituyi sugiere que el igualitarismo tradicional en la sociedad maasai no era necesariamente un resultado de la reciprocidad sino que estaba asociado a la propia naturaleza del modo de producción ganadera y su volátil ambiente natural.⁶ Sin dinero, el excedente de los recursos ganaderos era temporal ya que las sequías podían eliminarlo en cualquier momento. Además, el poder estaba conferido a las elites y a menudo expresado en símbolos de estatus no materiales, como la generosidad y el prestigio. El hecho de que la estratificación social haya tenido lugar, una vez que los maasai se introdujeron en la economía del mercado, confirma este argumento.

Los colonos y los subsiguientes gobiernos independientes veían el modo de producción de los maasai como tradicional y no productivo y, por tanto, debía ser sustituido por la modernización. Estas creencias se basaban en la teoría de la “tragedia de los comunes” expuesta por Garrett Hardin,⁷ que establecía que el excesivo uso del pasto tendría lugar en tierras comunales explotadas por individuos. Sin embargo, la teoría no tenía en cuenta el control social sobre el uso de la tierra, el cual evitaba el exceso de su uso.

El nuevo pensamiento acerca de los ganaderos⁸ prueba que la ganadería es una forma de producción sostenible en áreas áridas y semiáridas y que la transhumancia es un sistema tan productivo como la mayoría de la producción ganadera occidental cuando se mide en producción de proteína por hectárea. En la actualidad, la mayoría de los investigadores están de acuerdo en que la ganadería es una forma de conseguir un desarrollo sostenible en las zonas áridas.

Actuales problemas de desarrollo para los maasai

Los maasai han experimentado una serie de cambios sociales como resultado de su participación incipiente en la economía de mercado. La comercialización de la tierra ha supuesto la disminución del territorio necesario para poder sostener su

⁶ *Ibidem.*

⁷ Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons”, *Science*, 1968, N° 162, pp. 1243-1248.

⁸ Abdi Umar, *op.cit.*

modo de producción. Sus tierras fueron vendidas a granjeros y particulares y su desplazamiento está ahora limitado por el vallado de las tierras privadas. El sociólogo Fred Zaal argumenta que algunos de los ganaderos maasai más ricos se beneficiaron de estas políticas, mientras que los pastores más pobres estaban excluidos de los beneficios.⁹ Las políticas de desarrollo en áreas como Kajiado han supuesto un incremento de los sin tierra. Las mujeres también han sufrido las consecuencias de la privatización territorial, puesto que fueron excluidas de su propiedad cuando se registraron los títulos de la tierra.

Como resultado de los procesos de marginación y empobrecimiento, los maasai se enfrentan en la actualidad a una serie de problemas para su desarrollo. Entre los obstáculos para la realización de sus derechos al desarrollo se encuentran: la pérdida de tierra y que los ranchos particulares no son económica ni socialmente viables. El investigador Marcel Rutten constata, en un estudio de caso de dos ranchos colectivos (Olkinos y Embolillo) en el distrito de Kajiado subdivididos en títulos individuales, que el 48% y el 51% respectivamente de los hogares maasai estudiados no pudieron seguir con el autoabastecimiento de su ganado para satisfacer sus necesidades alimenticias. Además, sólo el 10% de los hogares poseían terrenos lo suficientemente grandes para ser auto-suficientes durante la estación seca.¹⁰

La tenencia individual de la tierra en el territorio maasai ha debilitado los mecanismos utilizados tradicionalmente para sobrellevar las sequías y constituye una fuente de conflicto. En los primeros indicios de la sequía de 2000, los ganaderos con más experiencia llevaron sus ganados a Tanzania y a los distritos vecinos en el Central y el Rift Valley. Cuando los que se quedaron intentaron alimentar a su ganado en las tierras de sus vecinos no-maasai, como los inmigrantes o compradores de tierra, se les rechazó el permiso, aun cuando fueran tierras sin utilizar. Como último recurso, los maasai se desplazaron a las zonas de pasto fuera del distrito, teniendo que pagar importantes sumas de dinero para acceder a ellas así como por los servicios veterinarios.

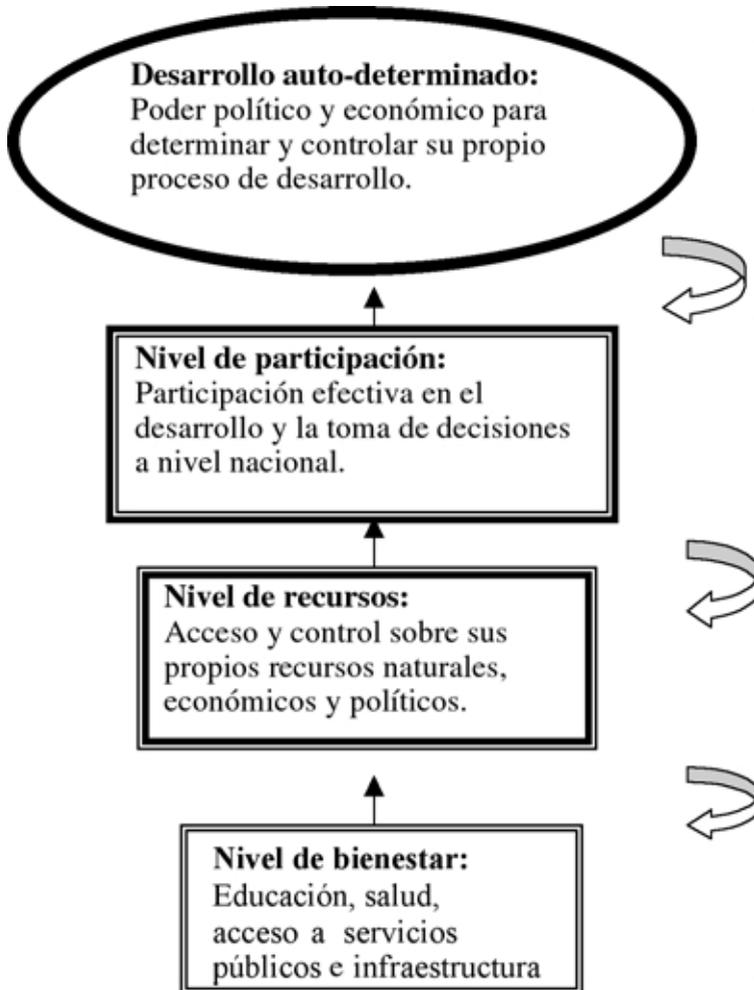
Las limitadas oportunidades de diversificación de ingresos para superar sus problemas asociados a la pérdida de la tierra constituye otro problema para los maasai desde los años noventa. Los sin tierra y los marginados buscan oportunidades de empleo en el sector formal. Sin embargo, esta opción está severamente limitada pues gran parte de ellos tienen un bajo nivel educativo. Además, las oportunidades de empleo formal en Kenia son limitadas y más aun en los distritos maasai, como Kajiado, donde en 1997 sólo el 11% de la mano de obra tenía un empleo remunerado.

La marginalización actual de los maasai en Kenia se debe a la pérdida de sus recursos, pero también del control sobre estos, y a su exclusión del desarrollo nacional y de la toma de decisiones. Los maasai intentan salir de esta situación a

⁹ Fred Zaal, *Pastoralism in a Global Age. Livestock Marketing and Pastoral Commercial Activities in Kenia and Burkina Faso*, Thela Thesis, Amsterdam, 1999.

¹⁰ Marcel Rutten, *Selling Wealth to buy Poverty*, Saarbrücken: Breitenbach Verlag, 1992.

través de un proceso de empoderamiento colectivo que incluye los siguientes elementos interrelacionados:



La relación entre los maasai y el Gobierno ha sido tensa desde que se descubrieron casos de apropiación de terrenos a partir de registros ilegales en el distrito Kajiado. A final de los años noventa algunas organizaciones maasai propusieron un proyecto de ley de enmienda sobre la adjudicación de la tierra para poder revisar apropiaciones fraudulentas. Como respuesta el presidente keniano Daniel Arap Moi nombró una Comisión de Tierra encargada de proponer soluciones políticas y legales a este problema. Hasta el momento, dicha Comisión no ha producido ningún resultado tangible, demostrando la falta de voluntad política por parte del Gobierno para remediar la marginalización de los maasai en el desarrollo nacional de su propio país.

**PUEBLOS INDÍGENAS,
DERECHOS HUMANOS E
INTERDEPENDENCIA
GLOBAL**

Patricia Morales (coord.)
Siglo XXI Editores,
México, 2001,
282 páginas.

El desarrollo del actual contexto globalizador supone una amenaza para la diversidad y las identidades locales pero, a su vez, alimenta y refuerza dichas identidades y la demanda de reconocimiento pluricultural. En los últimos veinte años los pueblos indígenas han adquirido gran importancia en el panorama internacional. Desde el establecimiento en 1982 del Grupo de Trabajo para Pueblos Indígenas de Naciones Unidas con dos misiones principales —revisar las situaciones que afectasen a los pueblos indígenas de todo el mundo; y elaborar normas para la protección de sus derechos—, el reconocimiento de los pueblos indígenas en el ámbito de Naciones Unidas ha sido crucial para los posteriores reconocimientos constitucionales de los Estados con población indígena. La organización internacional estableció 1993 el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, así como la Década Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo entre 1994 y 2004 con el objetivo principal de “aumentar la cooperación internacional para mejorar la vida de los indígenas en áreas como salud, desarrollo, educación, medio ambiente y derechos humanos”. A partir de este momento los indígenas actúan internacionalmente exigiendo el reconocimiento de sus culturas y la

protección de sus derechos a la autodeterminación, a la tierra y a sus recursos. La ONU se ha convertido en el principal foro de la acción política de los pueblos indígenas.

Este libro, coordinado por Patricia Morales, recoge, a través de artículos de distintos autores, la relación entre pueblos indígenas e interdependencia global con los derechos humanos como única instancia mediadora. Publicado por primera vez en 1994, en inglés, año en el que dio comienzo la Década Internacional de las Poblaciones Internacionales, y poco después de que una indígena, Rigoberta Menchú, recibiera el Premio Nobel a la Paz en 1992, la primera parte del libro recoge las reflexiones respecto a este reconocimiento internacional; la trayectoria de la cuestión indígena en Naciones Unidas haciendo hincapié en la responsabilidad de la comunidad mundial por el cumplimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas; así como los discursos de Rigoberta Menchú y del entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali en la inauguración del Decenio.

Pero ese reconocimiento, que ha seguido una línea descendente del nivel internacional al nacional, no debe quedar exclusivamente en el plano teórico, si no que para la supervivencia de los pueblos indígenas como tales en un mundo de interdependencia global es fundamental que sea llevado a la práctica. En reconocimiento y participación se pueden englobar las demandas indígenas ya que sin el cumplimiento de éstos no se pueden desarrollar los derechos a la autodeterminación, al desarrollo, etc. Una democracia más participativa ayudaría a establecer el marco necesario de igualdad. Como

afirma Rigoberta Menchú, las culturas son libres cuando tienen todas las oportunidades de desarrollo y participación. Es necesario crecer con dignidad, sin racismo ni discriminación, y con todas las oportunidades.

La segunda parte de la obra avanza un paso más y aborda cuestiones como cuáles deben ser los marcos necesarios para la convivencia pacífica e igualitaria entre la diversidad cultural y la sociedad nacional. Según los documentos internacionales contemplan los derechos indígenas como el Proyecto de Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, se plantea el reconocimiento de la autodeterminación siempre que no amenace la soberanía territorial de los Estados.

Los autores exponen la importancia de la diversidad cultural no sólo en términos de respeto a los demás, sino como contribución al desarrollo sostenible del mundo. Más allá de la cuestión indígena, resulta fundamental “la relación entre la sociedad global y sus normas impersonales de equidad y no discriminación, y las comunidades particulares que a pesar de grandes dificultades hayan mantenido su existencia e identidad, basándose en sus antiguas tradiciones pero perfectamente modernas en su vinculación con las normas internacionales”, como expone el noruego Asbjorn Eide. La globalización es conflictiva porque ha tendido a favorecer a los fuertes a expensas de los débiles. Pero la globalización también puede socavar el poder que ha oprimido a los débiles, por ejemplo a través del movimiento universal en favor de los derechos humanos (Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en 1948) y la exigencia global de un medio ambiente

sostenible. Como afirma Gilberto Velho, “el proyecto de homogeneización está en contradicción con la idea misma de sociedad, que solo existe a través de la interacción entre sus diferencias y modalidades”. El fortalecimiento del pluralismo cultural debe convertirse en una prioridad. Pero con la diversidad cultural no se trata de congelar a las sociedades o de mantener las poblaciones en guetos. Por el contrario, hay que exigir que los cambios, influencias recíprocas e interacciones entre culturas se lleven a cabo en un marco de respeto básico. Es necesario examinar el respeto de las comunidades particulares desde el compromiso global con la igualdad. La tercera parte del libro se centra en los derechos humanos, tema que se aborda desde las perspectivas científica, ética, filosófica. Algunos de estos artículos se refieren a cuestiones generales que, aunque no hacen una referencia concreta al tema indígena, sí le afecta indirectamente. Ejemplo de ello es el artículo del filósofo Mario Bunge, “Sobrevivencia, derechos y obligaciones”. La exclusión de la que han sido víctimas los pueblos indígenas ha sido consecuencia de aceptar unos valores y una moral equivocadas, según afirma Bunge. En su artículo repasa la actual escala de valores que impera en nuestras sociedades y que responde a una moral individualista. “El individualismo constriñe a la democracia a la esfera de lo político: obsesionado como está por proteger los derechos civiles y económicos de aquellos que tienen los medios para ejercerlos, no consagra el derecho al bienestar del mayor número”, afirma el profesor Bunge. “El individualismo fomenta el consumismo, está agotando los recursos renovables, explotando al tercer mundo y alimentando la

obsesión por la seguridad nacional, lo que causa el creciente militarismo y autoritarismo". Y propone que la democracia integral sustituya a la democracia política. Derechos, responsabilidades y sistema de valores son tres conceptos que también maneja Carlos Mallman. Éste los relaciona además con las necesidades, el desarrollo y el medio ambiente y plantea su exposición a partir de interrogantes como: ¿Cuáles son los requisitos de los seres humanos para su desarrollo?, ¿qué contribuciones deben hacer los seres humanos para desarrollarse y contribuir a que los demás se desarrollen?, ¿cuáles son las condiciones que los entornos psicosociales y psicosociales tienen que cumplir para incrementar el desarrollo de los seres humanos? En más de un capítulo queda reflejado el debate que actualmente se está gestando a nivel internacional respecto a los derechos individuales y los derechos colectivos reivindicados por los pueblos indígenas. Dónde se sitúan los límites de cada grupo de derechos; si tienen igual valor o unos están por encima de los otros; si son opuestos o se pueden ver como complementarios, son cuestiones todavía por clarificar. Este debate se destaca también en el marco de los retos de los derechos humanos en la cuarta y última parte del libro, dedicada a la cooperación internacional para los derechos de los pueblos indígenas. En ella se analizan instrumentos

internacionales como el Convenio 169, y se establece una vinculación más directa con el desarrollo. Diferentes autores, visiones y cuestiones, que directa o indirectamente están relacionadas con los pueblos indígenas y la interdependencia global, son recogidas en una obra que se completa con diferentes documentos oficiales como el Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de París (Cumbre de Defensores de los Derechos Humanos), la Agenda 21, la Declaración de Seattle de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como anexo. Se trata de un libro, que aunque institucional en algunas partes, su importancia radica en despertar la reflexión al plantear cuestiones sociológicas generales que nos afectan a todos y de las cuales dependen comunidades particulares desfavorecidas a lo largo de la historia. Ello permite integrar una situación de injusticia y desigualdad, que aunque para algunos pueda parecer muy específica, se trata de una responsabilidad colectiva.

Nieves Zúñiga García-Falces
 Centro de Investigación para la Paz
 (CIP)

**Guía educativa para comprender los
conflictos**

129

PEDRO SÁEZ ORTEGA

Guía educativa para comprender los conflictos

¿Cuáles son los componentes de los conflictos armados actuales? ¿Se inicia el 11 de septiembre de 2001 la primera guerra del siglo XXI o hay otras muchas guerras olvidadas? ¿Qué relación existe entre el mercado globalizado, la crisis ecológica, las identidades culturales y la universalización de los derechos humanos? Este texto es un extracto del libro de Pedro Sáez Ortega "Guerra y Paz en el comienzo del siglo XXI. Una guía de emergencia para comprender los conflictos del presente", CIP/CIE/FUHEM, Madrid, 2002. Se trata de una guía para comprender la realidad internacional, con especial atención a los conflictos armados, sus manifestaciones y raíces. Con un estilo didáctico, este riguroso análisis se ocupa de cuestiones como el papel de las religiones como factores de guerra o vehículos de paz, el supuesto "choque de civilizaciones" y las legitimaciones para un nuevo imperialismo y los estereotipos sobre el islam como nuevo "enemigo" de Occidente. Orientado a educadores, proporciona información, análisis y una amplia bibliografía para comprender los grandes problemas mundiales de forma global e interrelacionada. A la vez, presenta reflexiones sobre las posibilidades y límites de su traducción al espacio educativo y ofrece un conjunto de propuestas didácticas para tratar estas cuestiones desde un enfoque crítico e innovador.

Pedro Sáez Ortega es profesor de Geografía e Historia en IES Clara Campoamor de Móstoles (Madrid) e investigador asociado al Centro de Investigación para la Paz (CIP). Extracto realizado por Belén Dronda, coordinadora del libro

A raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el "pensamiento único" se ha encargado de difundir rápidamente la lógica belicista por todo el planeta. Este triunfo de la guerra, concebida no ya como instrumento para resolver conflictos, sino como el vehículo idóneo para asegurar el castigo y la venganza, resulta un síntoma verdaderamente preocupante acerca de nuestro tiempo, frente al que hay todavía mucho que decir y que hacer, especialmente en el ámbito educativo. *Guerra y Paz en el comienzo del siglo XXI. Una guía de emergencia para com-*

prender los conflictos del presente hace una lectura de la actualidad en clave didáctica, a la vez que intenta construir un discurso alternativo a la misma: mirar más allá de los disfraces y encubrimientos con que se presenta, hasta llegar a poner en evidencia sus falacias, y ofrecer una visión distinta frente al coro de los entusiastas y al ejército de los conformes. Esta es la complicada y necesaria tarea del pacifismo en nuestros días: en las labores de análisis crítico e investigación preventiva sobre viejos y nuevos conflictos armados; en las acciones de sensibilización ciudadana, protesta social y desobediencia civil; y en la traducción didáctica de una cultura de paz a los escenarios de enseñanza y aprendizaje de niños y adolescentes.

Los atentados en EEUU están situados en un marco histórico sin el cual no es posible comprender su sentido. Aunque para muchos sea el acto inaugural del nuevo siglo, éste ya había comenzado antes, cuando entre 1989 y 1991 se produce el hundimiento de los regímenes comunistas en el Este de Europa y la disolución de la URSS, lo que clausuró la época de la Guerra Fría y, según todos los indicios, el “corto” siglo XX.¹

Contextos perdidos, nuevos desafíos

El final de la II Guerra Mundial supuso la puesta en marcha de una serie de procesos históricos —descolonizaciones, revoluciones populares, enfrentamientos civiles y étnicos—, caracterizados por la abundancia de conflictos armados por todo el planeta. Su tipología era muy variada: desde los episodios de corta duración y extremada violencia, hasta las denominadas guerras de baja intensidad, enquistadas crónicamente en lugares del Tercer Mundo azotados por diferentes formas de violencia estructural (desigualdades socioeconómicas, carencias educativas, ausencia de derechos civiles y políticos). El término Tercer Mundo englobaba en un espacio común a los pueblos y Estados afroasiáticos y latinoamericanos que se debatían por entonces entre la independencia política y el sometimiento al modelo dominante.

En la mayoría de los casos, las explicaciones de estos enfrentamientos y sus traducciones cotidianas a las aulas eran sencillas, ya que quedaban subordinadas sin más al marco global de la Guerra Fría. La bipolaridad Este-Oeste ordenaba el mundo, situando cada tensión bélica, ya fuera en Asia, África o América Latina, dentro de la pugna política y estratégica de las superpotencias para alcanzar la hegemonía mundial. Las doctrinas nucleares y los intereses materiales de los bloques militares, justificados por eficaces vehículos propagandísticos, hacían tabla rasa de escenarios y situaciones muy diversas que se habían gestado de forma endógena. Se disfrazaba su complejidad interna dentro del juego entre EEUU y sus aliados, y la URSS y los suyos, por el dominio del planeta. Por lo general, los

¹ Se sigue la terminología acuñada, entre otros, por Eric J. Hobsbawm, para diferenciar el espacio comprendido entre 1914 y 1989 del “largo” siglo XIX, desde la Revolución Francesa (1789) hasta la I Guerra Mundial.

libros de texto y los programas escolares se limitaban a reproducir y socializar estas imágenes simplificadoras.

Desde mediados de la década de los ochenta, tales esquemas han perdido utilidad pedagógica. La desaparición de la URSS, la quiebra en cadena de los regímenes comunistas de la Europa del Este y las correspondientes modificaciones territoriales que han supuesto (unificación alemana, división checoslovaca, fragmentación yugoslava) han transformado el mapa europeo de 1945 y han roto el escenario bipolar sobre el que se construyó la Guerra Fría. Por otro lado, ni los apresurados anuncios sobre el “final de la historia”, ni las soflamas en torno a un “nuevo orden mundial” de ambigua definición han podido evitar, incluso en el corazón de Europa, la superposición caótica de conflictos que mezclan viejas herencias, anteriores incluso a 1939-1945 (como los de Irlanda del Norte, Suráfrica o Palestina), con las consecuencias inmediatas de la quiebra del modelo de la Guerra Fría y otras realidades emergentes, frente a las que ya no es posible acudir a las explicaciones convencionales.

Entre 1990 y 1991, la guerra del Golfo —con su confusa mezcla de variables históricas, geoestratégicas, neocoloniales, económicas, ambientales, etc., en un espacio vital para el modelo energético de Occidente por la presencia de petróleo— marcó el inicio de una política intervencionista que, como se proclamaba por entonces, alumbraría unas relaciones internacionales supuestamente nuevas, basadas en los principios fundacionales de la Carta de Naciones Unidas. Las limitaciones de tales propósitos han quedado de manifiesto de múltiples maneras. Por ejemplo, en la gestión de las tensiones étnicas derivadas del colapso del imperio soviético (el caso de Chechenia) y, sobre todo, con ocasión del estallido del conflicto yugoslavo. Este último constituye un verdadero modelo de guerra en la posguerra fría, cuyas consecuencias aún están presentes en la escena internacional, diez años después.

Mientras tanto, los países que, por razones económicas o estratégicas, podrían considerarse perdedores de la periferia de los centros de poder reconstituidos tras la desaparición del enemigo comunista, padecen distintas rupturas estatales y sociales. Ejemplos de ello son:

- El imperio del narcotráfico, que asola la región andina latinoamericana y que está llevando a países como Colombia al borde de la desintegración como Estados.
- El ya citado fundamentalismo religioso y político, que va ganando espacio y conquistando poder en el Magreb y en Oriente Medio y que tiene en países como Argelia, desde 1991, algunas de sus manifestaciones más violentas.
- Los enfrentamientos supuestamente tribales en África subsahariana, que han convertido a Somalia, Ruanda, Burundi o Liberia en escenarios de genocidios brutales sin aparente explicación racional.

Todos estos conflictos no son sino bumeranes —por utilizar una expresión de Susan George— que responden, desde sus respectivos espacios, a las prácticas políticas y económicas imperantes en el planeta. Además, se sitúan en el contexto de catástrofes ambientales y humanas: hambrunas, movimientos de refugiados y emigrantes en busca de la mera supervivencia física, motines urbanos frente a pla-

*Estos
conflictos no
son sino
bumeranes
que
responden,
desde sus
respectivos
espacios, a
las prácticas
políticas y
económicas
imperantes en
el planeta*

nes de ajuste dictados por las instituciones financieras internacionales y otros procesos traumáticos muy difíciles de controlar.

En el laberinto de los conflictos de principios de siglo

Se hace necesario, pues, concebir nuevos marcos conceptuales para explicar los conflictos del presente. Mientras llegan estas aportaciones, será mejor sistematizar los componentes básicos de las crisis violentas actuales, teniendo en cuenta que cada enfrentamiento armado tiene sus especificidades, al tiempo que mantiene constantes que se reproducen en la mayoría:

- 1) Se trata de guerras civiles, en el interior de cada Estado.
- 2) Se utilizan armas poco sofisticadas.
- 3) La población civil es el objetivo estratégico por excelencia.
- 4) Se trata de conflictos de larga duración, que alteran los estallidos de elevada violencia con periodos de baja intensidad.
- 5) El elevado grado de destrucción humana y material se prolonga más allá del final de la crisis bélica y afecta a la reconstrucción tras la guerra (refugiados, minas antipersona).
- 6) La financiación ya no depende de una fuente externa, como en la época de la Guerra Fría, sino de la extorsión, el bandidaje, el secuestro y los negocios ilícitos con materias primas y otros recursos de la zona (petróleo, diamantes, droga).
- 7) Aparecen ejércitos privados que controlan extensas zonas del territorio.
- 8) Abundan los episodios de guerra sucia: no se respetan las convenciones de la guerra clásica.
- 9) Fronteras y bandos se modifican continuamente, ofreciendo un marco difuso difícil de comprender.
- 10) La intervención exterior adopta la forma de injerencia humanitaria, militar o no gubernamental.

Riesgos globales, incertidumbres sociales, caos geopolítico

No existe unanimidad entre los expertos a la hora de definir el sentido general del presente, y más tras el derrumbe de los aparentemente sólidos símbolos del poder económico y militar del Estado más poderoso del planeta. Después los fastos que cantaron, y aún cantan, las excelencias del triunfo del capitalismo sobre el comunismo, proclamando incluso el final de la historia —ya que la humanidad ha llegado por fin al ideal soñado del mercado libre—, el nuevo orden mundial que se anunció a bombo y platillo está revelando sus deficiencias: la pobreza sigue enseñoreándose entre los desfavorecidos, dentro y fuera de las sociedades enriquecidas del Norte; demasiados pueblos padecen Gobiernos dictatoriales, cuando no abiertamente totalitarios, y las guerras no sólo no han desaparecido, sino que incluso han llegado al corazón de la vieja Europa, con un grado de violencia y crueldad difícilmente soportable hasta para los estómagos más avezados.

Hay quien dice que esto es el resultado del fin de la Guerra Fría, puesto que la amenaza nuclear era una garantía de paz para el mundo. Pudo serlo, en todo caso, para el mundo occidental, ya que esta afirmación tan falaz olvida las crisis bélicas que asolaron la mayoría de los países asiáticos, africanos y latinoamericanos desde 1945 hasta 1989. Hoy, roto ese equilibrio por la derrota de uno de los bandos, ya no existen referencias planetarias a las que acudir para explicar las causas de los conflictos. Por esta razón, los contendientes recurren a sus ancestrales odios étnicos o a los más bajos instintos tribales para seguir utilizando la violencia armada con absoluta impunidad. Del orden bipolar hemos pasado al caos internacional.

Semejantes explicaciones reflejan, por una parte, una ausencia de rumbo interpretativo acerca de los signos de los tiempos que nos rodean; por otra, escamotean el análisis crítico de las verdaderas claves que permiten comprender los enfrentamientos, en el contexto del desorden en que parece que ha entrado el sistema de Estados de la posguerra fría. Parece claro que muchas de esas reacciones instintivas o tribales responden, en realidad, a un conjunto de factores que la investigación para la paz ha englobado habitualmente bajo la denominación de “violencia estructural”, para distinguirla de la violencia explícita o abierta.

Resulta poco menos que obligado mencionar algunos problemas de dimensiones planetarias —como la crisis ecológica, el auge de los fundamentalismos étnicos o las violaciones sistemáticas de los derechos humanos más elementales— como puntos de partida inexcusables para entender los conflictos armados del presente, incorporando a sus causas locales o inmediatas una perspectiva más amplia y compleja. Dichos problemas están en el trasfondo de muchos estallidos de violencia, a la vez que bloquean o dificultan la resolución negociada o cooperativa de las tensiones.

Traducir al aula lo que pasa alrededor: dificultades previas

¿Qué ocurre cuando conflictos como éstos se plantean en las aulas, ahora que ya no es posible remitirse a la bipolaridad Este-Oeste para explicarlos? ¿Qué respuestas puede dar el profesor a sus alumnos, si tanto uno como otros están acostumbrados a trabajar sobre acontecimientos fijados y cerrados de antemano, y carecen de instrumentos para analizar didácticamente el presente, más allá de los estereotipos audiovisuales con que se hace visible a diario? El tratamiento escolar de los conflictos actuales no es tarea sencilla, por varias razones:

- La cercanía, cuando no la convivencia cotidiana, con los hechos que se pretenden explicar, hace inevitable un alto grado de implicación voluntaria o involuntaria e impide situarse en la distancia analítica necesaria para poder comprenderlos mejor. La ausencia de perspectiva histórica es un argumento esgrimido para justificar las dificultades con las que tropiezan los profesores que, por ejemplo, pretenden abordar el conflicto yugoslavo o la crisis ruandesa (cuyos datos están recibiendo continuamente nuevas interpretaciones y lecturas, que ponen en cuestión las esgrimidas cuando ocuparon las portadas de los periódicos).

Las actitudes con las que los profesores se sitúan frente a la realidad influyen directamente en la acción educativa que desarrollan con respecto al presente

- La mediación audiovisual que ejercen los medios de comunicación social obliga a tener en consideración que los conflictos actuales son, ante todo, conflictos televisados. Los medios se autoproclaman factorías de lo histórico en nuestro tiempo, con capacidad para decidir no sólo lo que es noticia y lo que no lo es, sino la forma en que determinado acontecimiento es presentado como noticia digna de incorporarse a la historia. Por ello, sus imágenes pueden fácilmente confundirse e identificarse con las realidades a las que aluden. El ejemplo de la guerra del Golfo fue enormemente revelador y su lectura didáctica, como la de los sucesos de la antigua Yugoslavia, Somalia o Chiapas, no puede prescindir del ropaje incorporado, para bien y para mal, por los medios de masas.
- Cuando los conflictos del presente irrumpen en el aula se producen varias quiebras metodológicas que tardan en ser asumidas e incorporadas a la práctica docente:
 - En primer lugar se rompe el orden, es decir, la jerarquía temática establecida por el currículo legislado y la cultura académica dominante.
 - En segundo, resulta de escasa operatividad: tratar en clase el conflicto bosnio puede ser motivador, pero no servirá para aprobar los exámenes de la materia y mucho menos para afrontar con garantías de éxito la prueba de selectividad.
 - Por último, amenaza la certeza docente, puesto que el profesor temerá desdeñarse o equivocarse, perdiendo el control sobre la información que debe ser evaluada y que constituye su principal fuente de poder.

A veces estas quiebras se disfrazan de cierto desprecio por problemas que no pueden encerrarse en las materias científicas habituales, o de disculpa por carecer de los recursos informativos adecuados y no tener capacidad, tiempo o ganas para localizarlos.

- Las actitudes con las que los profesores se sitúan frente a la realidad influyen directamente en la acción educativa que desarrollan con respecto al presente: pueden ser reticentes a explicar situaciones excesivamente dramáticas o violentas para no inducir a los adolescentes a su emulación. Pueden ser interpretaciones neutralistas, que renuncien a explicar lo que no sea objetivable desde el compartimento académico que corresponde a cada cual. O pueden reflejar la variada gama de obsesiones por estar al día, que llegan a convertir la clase en una especie de telediario sin coherencia ni argumento, más allá de la reproducción periodística de la realidad. Esta amplia gama de respuestas refleja la necesidad de clarificar las formas de ver el mundo y su posible aprendizaje en el aula por parte de los educadores.
- Además de responder a opciones más o menos explícitas, estas prácticas reflejan muchos discursos ocultos e inconscientes (eurocentrismo, cientifismo, economicismo o androcentrismo). Estos discursos sistematizan desde el aula mecanismos de aprendizaje para integrarse en la realidad que hacen muy difícil entenderla en su complejidad. Este currículo reproductor, que impregna de manera implícita desde la programación de las asignaturas hasta la organización escolar en sus aspectos materiales, no influye demasiado en la presencia o ausencia de determinados temas en la clase sino, sobre todo, en el enfoque desde el que se enseñan y aprenden.

Estos y otros problemas conducen a la búsqueda de propuestas didácticas transversales, que no se limiten a la acumulación de datos o actividades puntuales sino que proporcionen cauces de aproximación a los conflictos actuales —sea la guerra en Chechenia, la deforestación de la Amazonía o la situación de los niños de la calle en los barrios marginales de los núcleos urbanos del Tercer Mundo—, dentro de procesos educativos más amplios y activos, capaces de desbordar los programas y las asignaturas tradicionales y contribuir a la gestación de una cultura escolar distinta para un mundo diferente.

De la investigación a la educación para la paz, una alternativa posible

La urgencia y la necesidad de llevar al aula esta cultura escolar alternativa hace necesario incorporar los recursos y métodos de la educación para la paz y la solidaridad. Éstas son herramientas metodológicas para traducir la compleja situación mundial a la escala socioafectiva del aula y sus integrantes. Los contenidos y enfoques de la investigación/educación para la paz proporcionan el mejor acceso posible a los conflictos de la posguerra fría dentro del aula, debido a sus características.

- La teoría del conflicto elaborada por la investigación/educación para la paz sitúa el mismo en el centro de las realidades humanas de forma constructiva, y propone su tratamiento mediante el recurso al acuerdo y la negociación no violentas, lo que supone condiciones de libertad y justicia más amplias y dinámicas. Esta concepción del conflicto como agente necesario de las relaciones humanas y sociales facilita el análisis de los diversos tratamientos que aparecen o perviven en el planeta desde el final de la Guerra Fría.
- La investigación/educación para la paz maneja una metodología multidisciplinar que recoge referencias geográficas, históricas, psicológicas, económicas, políticas y culturales de la realidad. Esto resulta muy operativo dentro del espacio escolar, donde lo interdisciplinar se entiende en numerosas ocasiones como suma de fragmentos, no como reconstrucción totalizadora de situaciones que se suceden en el espacio y en el tiempo.
- Esta metodología interdisciplinar está orientada hacia la globalización de la realidad, lo que en el espacio del aula quiere decir educar para la complejidad: por un lado, desarrollar la capacidad para emprender un camino interactivo entre el entorno inmediato y las dimensiones planetarias de la realidad; por otro, hacer posible el establecimiento de conexiones entre diferentes conflictos que, habitualmente, suelen presentarse de manera aislada entre sí.
- Esto explica que la investigación/educación para la paz no se organice sobre mecanicismos o causalidades abstractas, sino operando sobre un conjunto de valores de referencia que apuestan por una forma de ver la realidad en colisión más o menos directa con los modelos dominantes. Todo ello refuerza su utilidad para valorar dichos modelos en el aula.

- Finalmente, la investigación/educación para la paz tiene sentido en la medida en que se proyecta hacia la realidad y los cambios que en ella se generan. Esta dimensión proyectiva no se conforma con la comprensión escolar de una realidad conflictiva —aunque dicha comprensión sea un requisito casi indispensable para activar el cambio social—, sino que intenta proporcionar herramientas útiles para la intervención activa y emancipadora fuera del aula.

Lecturas sobre educación

VIOLENCIA EN LA ESCUELA II

El libro de A. Vásquez y F. Oury, *Hacia una pedagogía del siglo XX*¹ no analiza el fenómeno de la violencia en la escuela, sino que propone una metodología de intervención para aplicar en el aula con el fin de abordar la violencia de los jóvenes. F. Oury, maestro francés, y A. Vásquez, psicóloga venezolana, a través de su obra tratan de establecer las bases de la pedagogía institucional. Una opción metodológica que se define como el conjunto de técnicas, organizaciones y métodos de trabajo que surgen de las prácticas de clase que regulan la actividad del grupo.

Entre las opciones metodológicas de la pedagogía institucional están actividades como la correspondencia escolar e intraescolar y el periódico escolar; la organización del espacio físico, del tiempo y de los subgrupos de alumnos; y la institución, el consejo.

La lectura del libro resulta interesante puesto que se inicia con descripciones de situaciones de clase hasta llegar a la teoría.

Describe los aportes de diferentes movimientos pedagógicos como el de Freinet y Dewey, entre otros, como también el de las escuelas de la psicología de grupo y del psicoanálisis.

En la actualidad, los profesores o profesoras que se han formado en la pedagogía institucional aplican esta metodología a lo largo de todo el

curso escolar en escuelas de secundaria de barrios desfavorecidos de Francia y Bélgica, que tienen problemas de violencia entre los jóvenes. El profesor/a y los alumnos asumen actuaciones diferentes a las tradicionales. En cada consejo se nombra un presidente que se encarga de hacer pasar el turno y distribuir la palabra a las personas que quieren intervenir en el "momento de palabra libre"; y un secretario o secretaria que se responsabiliza de que se cumpla el orden del día y además elabora una acta escrita.

Desde la Pedagogía también se evidencia una tendencia a desarrollar actuaciones de intervención para abordar el fenómeno de la violencia, que van desde una perspectiva psicológica (relaciones interpersonales) hasta perspectivas más amplias que incluyen aspectos del centro (su organización, gestión del aula, etc.). Ejemplo de ello es el libro de De Casamayor y otros, *Cómo dar respuesta a los conflictos. La disciplina en la enseñanza secundaria*.² El autor es licenciado en Pedagogía, miembro de los consejos de redacción de las revistas *Guix* y *Aula*.

El libro está dirigido a profesores de secundaria. De Casamayor considera que solo es posible responder a los conflictos y solucionar las situaciones conflictivas si se da una respuesta

¹ Vásquez y Oury, *Hacia una pedagogía del siglo XX*, Editorial Siglo Veintiuno, México, 1968.

² De Casamayor y otros, *Cómo dar respuesta a los conflictos. La disciplina en la enseñanza secundaria*, Graó, Barcelona, 1999.

global que abarque todo el centro. Los capítulos están organizados en función de las diferentes maneras de abordar un conflicto o una situación conflictiva, tanto las que son disciplinas más estrictas —marco legal, normas de centro, mediación y negociación—, como las que afectan a intervenciones educativas, organización de centro y de la clase, potenciar la autoestima, comunicación y participación. Otra publicación es *Escuelas Democráticas*,³ que presenta experiencias interesantes de prácticas escolares de diferentes profesores que hacen de la democracia su estilo de vida. Las autoras Apple, de la Universidad de Wisconsin, y Beane, de la Universidad Nacional de San Luis, son dos profesoras estadounidenses que definen el significado de las escuelas democráticas en relación a dos líneas de trabajo: a) crear estructuras y procesos democráticos mediante los cuales se configure la vida en la escuela; y b) diseñar un currículo que aporte experiencias democráticas a los jóvenes. El libro aporta un análisis del significado de una escuela democrática y de un currículo democrático. Y presenta cuatro experiencias de profesores y profesoras en diversos centros educativos.

Otro trabajo de carácter teórico-práctico realizado por dos autoras estadounidenses, K. Girard y S. Koch, es *Resolución de conflictos en las escuelas. Manual para educadores*.⁴ El libro resulta atractivo pues en cada módulo

ofrece, primero, un análisis de conceptos y, luego, presenta diversos ejercicios para desarrollar los contenidos.

En el primer módulo aborda el tema de la naturaleza del conflicto a través de diferentes definiciones sobre el mismo, su estructura, y los tipos de conflicto. En el segundo presenta los conceptos y las técnicas de la resolución de conflictos, entre las que están las técnicas de comunicación, el manejo de las emociones y el pensamiento lateral. En el tercer módulo ofrece los procedimientos alternativos de resolución y disputas como son la negociación en colaboración, la mediación y la creación de consenso. Y en el último presenta las aplicaciones de técnicas de resolución de conflictos en la educación: educación para la democracia, educación progresiva, aprendizaje cooperativo, educación intercultural, prevención de la violencia y pensamiento crítico. La Educación para la Paz, como Pedagogía fundamentada en los conceptos de paz positiva y en la perspectiva creativa del conflicto, aporta diferentes estrategias de intervención desde la resolución de conflictos. Ello se refleja en parte de sus publicaciones. Un autor que destaca en este campo es Xesús Jares,⁵ que forma parte del grupo Educadores por la paz del movimiento Nova Escola Gallega, y es profesor de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de A Coruña. Su libro *Educación y conflicto. Guía de*

³ Apple y Beane, *Escuelas Democráticas*, Morata, Madrid, 1997.

⁴ K. Girard y S. Koch, *Resolución de conflictos en las escuelas. Manual para educadores*, Granica, Barcelona, 1998.

⁵ Ver Xesús Jares, "Conocer lo que pasa: la educación para la paz después del 11 de septiembre", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP/FUHEM, verano 2002, Nº 78.

⁶ Xesús Jares, *Educación y conflicto. Guía de educación para la convivencia*, Popular, Madrid, 2000.

educación para la convivencia,⁶ representa una aproximación concreta al tema del conflicto en los centros educativos. En primer lugar, inicia con la comprensión del conflicto. Después, analiza la relación entre conflicto y educación haciendo énfasis en las dimensiones organizativas y evidenciando las características de la naturaleza conflictiva de las escuelas. Continúa presentando propuestas claves de trabajo para desarrollar la convivencia como parte del proyecto educativo. Sigue con las definiciones del concepto de mediación, las habilidades y principios de actuación del mediador. Describe también el proceso de mediación y los ámbitos de aplicación y sus implicaciones. Al final del libro presenta estudios de casos y juegos de roles, para analizar qué es un conflicto y para entrenarse en las diferentes estrategias de resolución de conflictos. Las actividades se pueden utilizar desde educación primaria hasta la universidad y van dirigidas a alumnos y profesores. Otra publicación es *La mediación de conflictos en instituciones educativas. Manual para la formación de mediadores*,⁷ de J. Torrego. El libro representa un programa de formación de mediadores que tiene como objetivos prevenir la violencia, enseñar estrategias y habilidades para desempeñar la mediación y fomentar un clima socio afectivo entre los participantes. El programa está organizado en 6 módulos, cada uno de los cuales especifica unos objetivos, contenidos, actividades y materiales de trabajo. En el primero se pretende

sensibilizar sobre el trabajo del taller, presentar el enfoque y sentido del programa. En el segundo se trabajan los elementos para entender el conflicto. El tercero da a conocer qué es un proceso de formación de mediación. En el cuarto ejercita las principales habilidades de comunicación que tendrán que utilizar los mediadores. En el quinto trata de entrenar en el proceso de mediación. Y en el último capítulo se recogen pautas y sugerencias para iniciar y poner en marcha un proyecto de mediación en un centro educativo.

Otro libro que se puede citar desde la perspectiva de la Educación para la Paz, es *Educación en la no-violencia*⁸ de la asociación italiana Pace e Dintorni, dirigido a educadores y educadoras de jóvenes. En la primera parte se presentan propuestas didácticas para educar en la no violencia. La organización de esta unidad ofrece una alternativa diferente a otros libros ya que primero se presenta una reflexión de cada tema y la teoría va al final. En la segunda parte se ofrecen ejemplos históricos de defensa no violenta, en los que se mencionan trece situaciones en las que se han utilizado medios no violentos. La tercera parte consta de biografías de personas no violentas, algunas más conocidas que otras, que han desarrollado una identidad relacionada con los valores de la no violencia. En la cuarta parte se presentan grupos y colectivos de *peacemakers* (pacificadores), mientras que en la quinta parte de la obra se ofrece una profundización teórica sobre el tema, analizando algunos conceptos. Al final del libro aparece una lista de materiales y

⁷ J. Torrego, *La mediación de conflictos en instituciones educativas. Manual para la formación de mediadores*, Narcea, Madrid, 2000.

⁸ Pace e Dintorni, *Educación en la no-violencia*, Educar Práctico, Madrid, 2000.

una bibliografía.
Existen diferentes aproximaciones teóricas y prácticas para abordar el fenómeno de la violencia en la escuela. En gran parte de las publicaciones revisadas se evidencia un intento de ofrecer alternativas de comprensión del fenómeno y de intervención desde los contextos inmediatos que rodean a los jóvenes en los centros educativos.

Paulina Fajardo
Colaboradora del proyecto
Violencia en la Escuela
del Centro de Investigación para la
Paz (CIP)

**Entrevista con Lucho Garzón:
“Necesitamos libertades y negociación
política”**

143

Entrevista

MABEL GONZÁLEZ BUSTELO

Entrevista con Lucho Garzón, coordinador del Polo Democrático de Colombia

“Necesitamos libertades y negociación política”

*Luis Eduardo Lucho Garzón es el coordinador del Polo Democrático de Colombia, una alianza de fuerzas sociales y políticas que se presentó a las últimas elecciones presidenciales con un programa de reforma política y solución negociada al conflicto armado. El Polo acudió a las elecciones del pasado mes de mayo con el lema “la tercera vuelta”, que habla del futuro escenario de negociación para resolver el conflicto, y con un programa: “el candidato al que votan no va a ganar”. Esta perspectiva dio fuerza a una campaña que obtuvo 650.000 votos y 23 escaños en el Congreso, lo que significa un 10% de los asientos de la cámara y la segunda votación más importante en la historia de la izquierda colombiana, después de la Alianza Democrática M-19. Lucho Garzón tiene una larga trayectoria sindical; fue presidente de la Unión Sindical Obrera y de la Central Unitaria de los Trabajadores y, durante los últimos años, ha formado parte de distintas iniciativas a favor de la paz en Colombia. El pasado 18 de octubre mantuvo un encuentro en Madrid con la revista Papeles de Cuestiones Internacionales, un diálogo en el que recordó las líneas maestras de su campaña y realizó un análisis sobre la situación colombiana y lo que algunos actores internacionales, como la Unión Europea, pueden hacer por su país.**

En un país que tiene en torno a 28.000 muertos al año, múltiples actores armados, una diversificación ilegal de la mayor parte de la economía, más de dos millones de despla-

Mabel González Bustelo es periodista, colaboradora del Centro de Investigación para la Paz (CIP) y autora de “Desterrados. Desplazamiento forzado en Colombia”, Cuadernos para el Debate, Nº 12, MSF-E, Barcelona, 2001. Disponible en www.msf.es

* Ver en este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* Hans R. Blumenthal, “Uniendo esfuerzos por Colombia”, p. 79.

zados y un número no conocido de exiliados, Lucho Garzón mantiene la esperanza. Todavía más, considera que no es central hablar de Colombia sino que hay que mirar el contexto latinoamericano y global. Para completar un discurso no convencional, Garzón ha sido un candidato a presidente que no buscaba el triunfo. Su objetivo: generar un debate y democratizar una vida política marcada por la guerra y el miedo.

En las elecciones presidenciales del mes de mayo, el candidato Álvaro Uribe logró la victoria en la primera vuelta con un programa contrainsurgente que incluye la creación de una red de un millón de informantes civiles, el apoyo y fortalecimiento del Plan Colombia y el recorte de libertades públicas mediante la imposición de estados de excepción para dar mayor margen de maniobra a las fuerzas armadas en la lucha contra las guerrillas.

Pese a este clima político, Garzón reclama garantías y respeto para poder ejercer la oposición en Colombia de forma abierta. La apuesta del Polo Democrático es incorporar a muchos sectores en torno a tres ejes: reforma política y lucha por las libertades democráticas; negociación política para resolver el conflicto; y un esfuerzo permanente para ubicar la situación de Colombia en el área andina y lo que significa en América Latina. En este último punto destaca la crisis económica estructural que atenaza a la región: América Latina representa el 5,3% de la economía mundial y sus indicadores siguen empeorando. “Estamos a punto de que nos borren del mapa. Es decir, que no existe sólo el conflicto colombiano, hay que tener una perspectiva más amplia”.

La historia del Polo Democrático —antes Frente Social y Político— es la de una convergencia entre la multitud de iniciativas que componen el denominado “espejo roto” de la sociedad colombiana. El primer paro estatal conjunto de 1997 dio lugar al Comando Central Unitario de las tres grandes centrales obreras, que no habían celebrado desde hacía veinte años un Primero de Mayo conjunto. Esto abrió la puerta a una discusión sobre el papel de los movimientos sociales e hizo surgir una dinámica en la que entran sectores ligados a las mujeres, jóvenes, población negra, indígenas, grupos de derechos humanos y de paz, sectores que hasta ese momento habían funcionado de forma autónoma. Muchos de ellos querían ir más allá de la simple denuncia y vincularse a la actividad política. Es un momento en que comienzan a cuajar experiencias e iniciativas como Planeta Paz, un proyecto en el que convergen movimientos sociales y sindicales; las asociaciones de derechos humanos vinculadas a Paz Colombia; la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz o el Consejo Nacional de Paz, creado a iniciativa del Gobierno de Samper pero con una participación importante de sectores de la sociedad civil. Esto se fue agrupando con personas y grupos que políticamente integraban los partidos tradicionales de izquierda y en esta dinámica se conforma el Polo Democrático, “que logra agrupar, en torno a la candidatura presidencial, a todos esos sectores sociales que quieren hacer política”.

Lucho Garzón destaca una de las particularidades de la campaña electoral del Polo Democrático: “Nuestra campaña fue un caso único en el mundo: se basó en que el candidato no iba a ganar. Pero logramos posicionar un lema con mucha vigencia en Colombia, la tercera vuelta”. La tercera vuelta significa que el único escenario posible para Colombia, para rehacer su institucionalidad, su democracia, su política, es posconflicto.

“Ni insurrección ni rendición: negociación”

Para Lucho Garzón, a pesar de las proclamas de todos los actores del conflicto, “las negociaciones no están rotas sino suspendidas y no habrá otra salida que una negociación política”. Sin embargo, en estos momentos, los actores están apostando por otro escenario. “La guerrilla —explica— cree que está en condiciones de hacer la insurrección y tomar el poder por la vía armada y el presidente Álvaro Uribe, alentado por la estrategia internacional de EEUU y George Bush, sostiene que los va a rendir como ocurrió con Sendero Luminoso o la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Sin embargo, si se adopta una perspectiva histórica, en Colombia la radicalización de los esfuerzos de guerra siempre ha llevado a un fortalecimiento de las guerrillas y del poder militar en detrimento de los instrumentos del Estado de derecho; paralelamente, el Estado perdía legitimidad en la medida en que su defensa se la apropiaron grupos paramilitares de extrema derecha que escapan al propio control del Estado. Esto lleva a un callejón sin salida”.

El modelo que defiende el Polo, frente a esta situación, es el de las negociaciones que condujeron al proceso de paz de El Salvador: “Ni insurrección ni rendición: negociación”. La elección del modelo de El Salvador antes que el guatemalteco tiene una razón clara: “Hay un tema de gran importancia en El Salvador, la cuestión del poder militar. El proceso de negociación del M-19 y la Constitución colombiana de 1991 no tocó factores de poder como el militar, y éste es un problema clave en cualquier solución negociada. En El Salvador la negociación no fue de derrotado a derrotado sino de ganador a ganador; en Guatemala es el ultraderrotado con el ultraganador, y el esquema no es el mismo”.

La cuestión de quién debe participar en las negociaciones saca a relucir la formidable complejidad de la sociedad colombiana. En primer lugar, las guerrillas deben dar una muestra de unidad y no seguir negociando cosas distintas. “El Ejército de Liberación Nacional (ELN) tiene la idea de que deben negociar los grupos sociales, mientras las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) sostienen que no existe la sociedad civil y que ellos son el ejército del pueblo y el Estado”. Para Garzón, esto es un reflejo de la sociedad colombiana, formada por multitud de grupos y sectores que no se agrupan ni delegan. “Entre fundaciones y ONG hay 235.000 en Colombia, la tercera parte de América Latina, y el número está aumentando a partir de los fondos del Plan Colombia”. El primer esfuerzo a realizar, por tanto, sería la coordinación.

Lucho Garzón y el Polo Democrático realizan en su discurso un esfuerzo permanente de inclusión, de valorar las iniciativas positivas independientemente de dónde procedan. En este sentido recalcan, como aspectos más interesantes del proceso de negociación entre el Gobierno de Andrés Pastrana y las FARC, el esfuerzo de agrupación plasmado en la agenda común y las 28 comisiones temáticas. Se trata, a su juicio, de una agenda reformista: elección popular del procurador, congreso unicameral (algo que también defiende Uribe), y una reforma agraria que, como mínimo, debería suponer la expropiación de las propiedades y tierras de los narcotraficantes.

El escenario de negociación política, considera Garzón, será inevitable a medio plazo, en la medida en que las expectativas levantadas por Álvaro Uribe se

*En Colombia
la radicali-
zación de los
esfuerzos de
guerra
siempre ha
llevado a un
fortalecimien-
to de las
guerrillas y
del poder
militar en
detrimento de
los instru-
mentos del
Estado de
derecho*

revelen inalcanzables en varios puntos en los que tiene que mostrar resultados de forma muy rápida: la resolución de la guerra (que, si no logra a corto plazo, hará tambalearse su discurso); la economía (la mitad del Producto Interior Bruto está comprometido con la deuda, un índice sólo ligeramente inferior al de Brasil, y la reforma fiscal recién iniciada ya ha gravado con tres nuevos tributos a la clase media), y el cambio de las costumbres políticas. “Uribe se metió con tres grandes problemas al mismo tiempo y necesita resultados ya, incluso para muchas de las personas que forman parte de su entorno, a las que ha hecho creer que esta guerra se puede ganar y de forma muy rápida”. Pero recuerda que las FARC también están obligadas a mostrar resultados: “uno no puede tener en armas a más de 20.000 personas indefinidamente y sin resultados. En los últimos años, 1.400 guerrilleros han desertado y se han ido al ejército. Las FARC necesitan resultados en el corto plazo, y Uribe los necesita ya”. Esta dinámica de polarización en la que ha entrado el país hace olvidar la perspectiva de medio plazo.

La inversión extranjera, necesaria pero con reglas

El muchas veces cuestionado papel de las multinacionales extranjeras en la crisis colombiana también es recordado por Garzón, quien señala que, no sólo a favor de Colombia sino en su propio beneficio, sería más positivo que apoyasen las negociaciones, en lugar de contribuir a agudizar el clima de guerra: “Las inversiones extranjeras, las empresas privadas europeas tienen un papel que jugar aquí”. El 63% de la inversión extranjera en Colombia es de capital español y, de ella, el 80% es catalana. “La inversión extranjera es necesaria pero hay que plantear y discutir de qué forma actúan: cómo, en qué condiciones, para qué. Hay que plantear el papel de Repsol, de Telefónica, del sector financiero...” Garzón califica su actuación de nueva colonización sin reglas de juego y denuncia que el discurso y la actuación de estos actores es muy diferente en Europa y en América Latina. “Nuestra campaña costó 1.200 millones de pesos, la de Uribe 67.000 millones. Esto significa que las transnacionales le dieron mucho dinero a su candidatura, como ya habían hecho en México con Vicente Fox. Y que están influyendo en la situación política”.

Sobre el papel que puede y debe jugar Europa, mencionó tres cuestiones clave. En la Unión Europea siguen existiendo sensibilidades muy diferentes y los Gobiernos español o italiano, el francés o los nórdicos, mantienen posturas muy diferentes ante la situación colombiana y una eventual negociación. “En primer lugar es necesario un esfuerzo de definición de posturas y discurso común. Segundo, la posibilidad de un observatorio que trate de regular la información. Tercero, no desistir en la solidaridad, no sólo a nivel de Colombia sino regional”.

El ejercicio de la oposición en Colombia siempre ha sido arriesgado y Garzón recuerda que el Polo está embarcado en “una lucha titánica”, por lo que reclama el apoyo internacional para esta iniciativa, no sólo por parte de Gobiernos y organizaciones internacionales sino de los partidos de izquierda y las organizaciones sindicales. Atribuye el colapso de la sociedad colombiana a que el Estado se ha

negado a hacer reformas de ningún tipo. Por lo tanto, es importante la reforma política y social, la reforma agraria, la redistribución de ingresos y la lucha contra la corrupción y la impunidad como únicas vías de salida para la crisis. Algunas de sus propuestas, como el rechazo al Plan Colombia, la apertura del debate sobre la legalización de las drogas o un eventual acuerdo humanitario entre Gobierno y grupos insurgentes han levantado polémica en Colombia. Sin embargo, al cierre de este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* comenzaban a debatirse nuevas propuestas de intercambio humanitario.

El presidente del Congreso, William Vélez, ha planteado un intercambio entre secuestrados y guerrilleros presos, que serían enviados a algún país amigo —probablemente Francia— para su reinserción. Esta propuesta se suma a otras realizadas por una coalición de ONG y por destacados políticos e intelectuales. En un comunicado fechado el 4 de noviembre, las FARC señalan que no se han producido avances en este sentido pero muestran su voluntad de llegar a un acuerdo que permita dejar en libertad a los políticos y miembros de la fuerza pública que permanecen en su poder, a cambio de la liberación de los guerrilleros encarcelados. En estos momentos están secuestrados por las FARC 23 políticos, entre ellos la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt, así como numerosos efectivos del ejército y la policía.

Colombia y América Latina en la posguerra fría

Garzón insiste en situar la realidad colombiana dentro del escenario regional latinoamericano. “Hay que hacerse una idea de la situación global, de que el conflicto colombiano no es sólo colombiano. El conflicto del Cono Sur pasó a Centroamérica y ahora se ha trasladado al área andina”. Desde esta perspectiva es preciso considerar varios elementos: la Amazonía, sus recursos y el control sobre los mismos; el conflicto en Colombia y el problema del narcotráfico; la doble vertiente de este país a los océanos Pacífico y Atlántico, la importancia del río Atrato en comunicaciones y como posible alternativa al canal de Panamá; Venezuela, con sus reservas de petróleo, el pulso social y político que está viviendo y una crisis estructural que va más allá de la figura del presidente Hugo Chávez. A esto hay que sumar la inestabilidad en Perú y la crisis de Ecuador. Para Garzón, este escenario es muy complejo pero también un laboratorio de la posguerra fría: hay conflictos sociales por la desigualdad y la pobreza; conflictos políticos por la debilidad y corrupción estatal; conflictos étnicos con reclamaciones de las comunidades negras e indígenas; conflicto ecológico y por recursos naturales, y en Colombia un conflicto armado que involucra al Estado, guerrillas y grupos paramilitares por el control del Estado y de zonas ricas en recursos naturales.

En esta situación, Garzón destaca la importancia del —entonces— previsible triunfo de Luis Ignacio *Lula da Silva* en Brasil,¹ no sólo para su país sino para

¹ El encuentro con Lucho Garzón en Madrid se celebró el 18 de octubre y todas las encuestas daban por hecho la aplastante victoria de Lula en la segunda vuelta de las elecciones brasileñas, el día 27 del mismo mes.

América Latina y Colombia. “Para nosotros tiene elementos muy positivos: ha sido radical contra el Plan Colombia; ha recordado que la velocidad del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) no tiene que ser la de EEUU sino la que corresponda a las necesidades de América Latina; tiene una posición muy afirmativa en el cuidado y protección de la Amazonía. Es una posición autónoma y abierta que anuncia grandes cambios”.

Derechos humanos

El Gobierno español y el trato a los inmigrantes

151

HUMAN RIGHTS WATCH

El Gobierno español y el trato a los inmigrantes

Este texto corresponde a una carta que la organización en defensa de los derechos humanos Human Rights Watch dirigió a la Comisión contra la Tortura de Naciones Unidas, el 7 de noviembre de 2002, en relación al informe de la Comisión sobre España y en la que aporta datos sobre el trato del Gobierno español a los inmigrantes ilegales.

En vistas a la valoración, por parte de la Comisión, del Cuarto Informe Periódico sobre el Gobierno español, programada para los días 12 y 13 de noviembre de 2002, Human Rights Watch pone a su disposición información documentada y hecha pública sobre las políticas y prácticas gubernamentales en el trato a los inmigrantes adultos y niños. Nuestra investigación ha revelado que en muchos casos el trato dispensado por las autoridades españolas a los inmigrantes y refugiados, durante las detenciones e internamiento, así como durante los procedimientos de expulsión y repatriación, ha resultado cruel, inhumano y degradante, y ha violado los artículos 3, 10, 11, 12 y 13, conjuntamente con el artículo 16, de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos y Degradantes.

La documentación que presentamos sólo se centra en el respeto concreto gubernamental de dicha Convención en su trato a los inmigrantes adultos y niños, sin pretender abarcar el cumplimiento general del Gobierno de la misma. Nuestras constataciones se basan en entrevistas en profundidad a inmigrantes, refugiados, funcionarios del Gobierno y representantes de organizaciones no gubernamentales, realizadas por Human Rights Watch durante las misiones de investigación en España de julio, octubre y noviembre de 2001, y marzo, mayo y octubre de 2002. Para una descripción más detallada de nuestras investigaciones, se puede consultar los informes de *Human Rights Watch: The Other Face of the Canary Islands: Rights Violations Against Migrants and Asylum Seekers* (febrero de 2002); *Nowhe-*

Human Rights Watch es una organización de defensa de los derechos humanos con sedes en EEUU y Europa

Traducción: Eric Jalaín Fernández

re to Turn: State Abuses of Unaccompanied Migrant Children by Spain and Morocco (mayo de 2002); y *Discretion Without Bounds: The Arbitrary Implementation of Spanish Immigration Law* (julio de 2002). En muchas ocasiones nuestros planteamientos tuvieron eco en la oficina del Defensor del Pueblo, como fue el caso de las declaraciones de su delegada María Luisa Cava de Llano y Carrió sobre el trato infligido a los inmigrantes y refugiados en Fuerteventura (Islas Canarias). Testimonio presentado a la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo, el 25 de junio de 2002.

Nuestra investigación ha evidenciado la urgencia de que España afronte las violaciones de los derechos de los inmigrantes y de los demandantes de asilo tanto durante su detención, como durante su repatriación y procedimiento de expulsión. Sigue un resumen de nuestras principales preocupaciones en materia de condiciones de detención para los inmigrantes, violaciones de sus derechos procesales, abusos policiales, condiciones en los centros de internamiento y expulsiones ilegales de niños inmigrantes sin acompañamiento.

Detención de inmigrantes en las Islas Canarias

En *The Other Face of the Canary Islands: Rights Violations Against Migrants and Asylum Seekers* (febrero de 2002), Human Rights Watch ha documentado cómo las condiciones de detención en Fuerteventura y Lanzarote (en instalaciones aeroportuarias reconvertidas) se sitúan muy por debajo de los estándares legales españoles, europeos e internacionales, lo que suscita serias preocupaciones de que se esté dando un trato cruel, inhumano y degradante. Estos extremos han sido posteriormente corroborados por las observaciones de la delegada del Defensor del Pueblo María Luisa Cava de Llano durante una visita al centro de Fuerteventura el 26 de febrero de 2002.

En las instalaciones de Fuerteventura permanecen detenidos durante más de cuarenta días cientos de inmigrantes (a veces más de un millar) en un espacio que la Cruz Roja ha declarado adecuado para cincuenta personas, pero que el Gobierno español considera apropiado para aproximadamente 350. Estas comparten un total de cinco servicios y seis duchas, carecen de acceso a servicios de limpieza o lavandería, y la mayoría deben dormir sobre viejas colchonetas, agolpados en el suelo de una atestada sala de embarque. Un pequeño grupo de voluntarios, médicos y enfermeros de la Cruz Roja supone la única asistencia que están recibiendo los inmigrantes. Estos están totalmente apartados del mundo exterior, pues carecen de aire fresco, luz solar directa, ventilación o posibilidad de ejercicio, y no se les permite recibir visitas, ni siquiera de abogados, intérpretes o familiares.

Desde la publicación de nuestro informe en febrero de 2002 la única iniciativa emprendida por el Gobierno para atender estas serias reclamaciones sobre derechos humanos ha consistido en abrir en Fuerteventura una instalación adicional temporal (una barraca militar reconvertida para alojar a aproximadamente 300 detenidos) y debatir sobre la construcción de seis nuevos centros para inmigrantes en las Islas Canarias. A pesar de que el Delegado de Gobierno para Extranje-

ría e Inmigración, Ignacio González, prometió millones de euros para mejorar las condiciones de detención existentes en los dos recintos, informes de la prensa y de organizaciones no gubernamentales revelan que tan recientemente como en noviembre de 2002 las condiciones en las instalaciones aeroportuarias de Fuerteventura no han mejorado con respecto al momento de nuestra investigación, y que no existen actualmente planes inmediatos de aplicación de medidas temporales de atención a las numerosas violaciones de derechos debidas a las condiciones de estos recintos.

Si bien Human Rights Watch reconoce que las costas españolas reciben importantes flujos migratorios, estamos profundamente preocupados por la política gubernamental de control migratorio, pues no tiene en consideración ni siquiera sus mínimas obligaciones legales regionales e internacionales hacia los inmigrantes. Animamos por ello a la Comisión a que interroge al Gobierno sobre la situación de los inmigrantes detenidos en las Islas Canarias. Le sugerimos asimismo que inquiera qué medidas precisas está tomando el Gobierno para que España cumpla plenamente los estándares internacionales sobre trato a los inmigrantes y, en particular, la prohibición de todo trato cruel, inhumano y degradante.

Violación de los derechos procesales de los inmigrantes

Además de las inadecuadas condiciones de detención de los inmigrantes y refugiados, la investigación de Human Rights Watch ha descubierto la existencia de graves obstáculos para que los inmigrantes y demandantes de asilo puedan disfrutar de los derechos procesales más básicos, incluido el acceso a una traducción o interpretación mínimamente legal. Nos preocupa seriamente que debido a estos defectos legales los inmigrantes y demandantes de asilo en España corran un alto riesgo de recibir tratos crueles, inhumanos y degradantes, y que se les impida elevar una reclamación al amparo del artículo 13, conjuntamente con el 16, de la Convención.

Nuestros planteamientos tuvieron eco en el informe de junio de 2002 realizado por el Defensor del Pueblo, el cual detalla la pésima garantía de los derechos procesales asegurada a los inmigrantes y demandantes de asilo llegados a España ilegalmente. El informe establece que, durante el periodo investigado, el máximo tiempo de acceso de los procesados a un abogado fue de cuatro minutos y medio, lo que de acuerdo con esta institución no permite ni siquiera acabar la exposición de los derechos propios del inmigrante, y mucho menos permite determinar a qué acción resulta más apropiado dar curso: la detención y archivo automático para la expulsión, o bien la repatriación. Los intérpretes entrevistados para el informe no eran capaces de recordar la última vez que un abogado había requerido su asistencia para facilitar la comunicación con el cliente, y el proceso judicial se limita a que los jueces firmen una orden de expulsión rutinaria una vez que los inmigrantes y demandantes de asilo ya han sido trasladados a las dependencias de detención del aeropuerto. En ninguna ocasión, durante todo el periodo examinado por el Defensor del Pueblo, ni un solo abogado visitó en el recinto del antiguo aeropuerto a ningún inmigrante o demandante de asilo detenido, salvo en caso de

Además de las inadecuadas condiciones de detención de los inmigrantes y refugiados, existen graves obstáculos para que los inmigrantes y demandantes de asilo puedan disfrutar de los derechos procesales más básicos

requerimiento oficial para notificar al detenido que se había iniciado una orden de expulsión en su contra.

Human Rights Watch anima pues a la Comisión a interrogar al Gobierno sobre la existencia de mecanismos de reclamación apropiados, de acuerdo con el artículo 13 de la Convención, en situaciones como las ya detalladas. Más aún, sugerimos que la Comisión estudie con el Gobierno la aplicación de los artículos 10 y 11 de la Convención, que exigen una adecuada formación y cualificación de los funcionarios españoles involucrados en los arrestos, detenciones y encarcelamiento, así como la supervisión sistemática por parte de las autoridades de las prácticas relacionadas con estos procedimientos de arresto, detención y encarcelamiento para prevenir casos de tortura o de otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

A Human Rights Watch también nos preocupa seriamente que la incapacidad de las autoridades para asegurar a los inmigrantes y refugiados unas garantías procesales mínimas en el transcurso de los procedimientos iniciados para su detención y expulsión pueda desembocar en su repatriación a Estados donde queden expuestos a persecución y/o tortura u otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, contraviniendo el artículo 3 de la Convención. Remitimos a la Comisión a nuestro informe sobre las Islas Canarias en el cual referimos los extraordinarios requisitos que deben afrontar los inmigrantes cuando intentan pedir asilo. Somos conscientes que una de las preocupaciones de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en España consiste en asegurar el acceso al procedimiento de asilo a los potenciales demandantes que lleguen, y que están estudiando esta situación. El ACNUR ha señalado un aumento del número de peticiones de asilo procedentes de las Islas Canarias, incluyendo Fuerteventura, y advierte que aún queda mucho trabajo por delante.

Hemos expresado también nuestra preocupación por el uso que hacen las autoridades del proceso de “devolución” (una forma de repatriación acelerada contemplada por la ley española), especialmente en lo referente a los procedimientos irregulares de identificación de los inmigrantes argelinos. Remitimos asimismo a la Comisión a nuestro informe sobre la arbitraria aplicación de la Ley de Extranjería española. Organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), una organización española de ayuda legal al refugiado, han denunciado recientemente la repatriación de mujeres embarazadas a Nigeria, donde se arriesgan a ser acusadas de *zina* (adulterio), una falta castigada con la muerte. Sugerimos a la Comisión que interroge al Gobierno español sobre las medidas que está tomando para asegurar el cumplimiento del artículo 3 de la Convención.

Trato cruel, inhumano y degradante a los menores sin acompañamiento

En *Nowhere to Turn: State Abuses of Unaccompanied Migrant Children by Spain and Morocco* (mayo 2002) hemos documentado numerosos abusos infligidos a niños inmigrantes sin acompañamiento por las autoridades de Ceuta y Melilla. La

policía española de ambas ciudades ha propinado brutales palizas a niños durante su arresto, y la policía de Melilla ha pegado, apaleado y pateado a niños durante su expulsión ilegal a Marruecos, donde también quedaron sujetos a las palizas policiales y detenciones en condiciones precarias antes de ser devueltos a las calles. Funcionarios españoles de Melilla han reconocido que estas expulsiones no han conducido a la reunificación familiar sino que han expuesto a los niños a malos tratos. Los niños sin acompañamiento que se han quedado en España han sido a menudo internados en centros de acogida públicos ampliamente saturados donde han sufrido extorsiones, robos y abusos físicos por parte de internos mayores, así como palizas, castigos colectivos y amenazas de expulsión por parte del personal del centro. En Ceuta las prácticas disciplinarias abusivas han abundado en el centro de internamiento de San Antonio (también conocido como el centro de Esperanza), y han incluido la reclusión de los niños en “celdas de castigo” pequeñas, oscuras e inmundas con tan solo unas pocas colchonetas y sin servicio, durante más de una semana, por infracciones como fumar, salir sin permiso o intentar escapar. Ninguno de los funcionarios españoles entrevistados nos pudo describir los mecanismos específicos para facilitar la presentación de reclamaciones por parte de los niños inmigrantes sin acompañamiento, y en ambas ciudades estos niños sufrieron obstáculos significativos para acceder a la oficina del fiscal de menores.

Desde 1998 todos los informes anuales de las actividades del Defensor del Pueblo han contenido reclamaciones sobre los niños inmigrantes sin acompañamiento en Ceuta y Melilla. En sus Observaciones Concluyentes sobre España, de junio de 2002, de la Comisión de la ONU de Derechos del Niño, ésta afirmaba estar “altamente alarmada por las condiciones a las que están sometidos los niños extranjeros sin acompañamiento (...) especialmente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla”, incluyendo los malos tratos por parte del personal de los centros de internamiento y de la policía. A pesar de estas constataciones no se han emprendido esfuerzos serios contra los malos tratos policiales o los abusos en los centros de internamiento, y la única investigación sobre expulsiones ilegales, iniciada por las autoridades judiciales de Andalucía en mayo de 2002, se ha limitado a las expulsiones de Melilla.

Human Rights Watch sugiere a la Comisión que interroge al Gobierno sobre el trato dispensado a los niños inmigrantes sin acompañamiento en Ceuta y Melilla. Y en concreto sugerimos que la Comisión inquiera qué mecanismos se han dispuesto para asegurar que los niños sin acompañamiento no queden expuestos a un trato cruel, inhumano y degradante ya sea durante su estancia en los centros de internamiento o en custodia policial, o durante las expulsiones ilegales. Y qué mecanismos existen para facilitar que los niños sin acompañamiento puedan elevar reclamaciones por trato cruel, inhumano o degradante por parte del personal de los centros o de la policía, y qué medidas ha adoptado el Gobierno para investigar y, en su caso, disciplinar o perseguir a los responsables de tales casos de maltrato.

Blowback: the costs and consequences of American Empire	159
Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española	161
Give and take: what´s the matter with foreign aid?	163
El largo camino. De la violencia a la paz	165
Un mundo por hacer. Claves para comprender la globalización	168
Globalización y derechos humanos	170

BLOWBACK: THE COSTS AND CONSEQUENCES OF AMERICAN EMPIRE

Chalmers Johnson

Henry Holt Metropolitan (2000), Henry Holt Owl Books (2001), Nueva York, 268 páginas.

¿Por qué se produjeron los ataques del 11 de septiembre? ¿Por qué nos odian? Miles de personas han acudido a las librerías buscando respuestas a estas preguntas. Uno de los libros que han podido encontrar al respecto es *Blowback*. Éste ofrece respuestas convincentes sobre por qué los estadounidenses no deberían haberse sorprendido por los ataques, y por qué aún se puede temer más consecuencias. El término *blowback* pertenece a la jerga de la CIA, y fue usado por primera vez en los años cincuenta para referirse a los efectos bumerán no intencionados resultantes de operaciones encubiertas. La Guerra Fría produjo numerosos efectos de este tipo, desde el narcotráfico a gran escala desarrollado por grupos insurgentes nicaragüenses, albaneses y afganos asistidos por la CIA, hasta las reacciones violentas provocadas por el apoyo estadounidense a golpes de Estado, dictadores y políticas represivas. Los ataques del 11 de septiembre han sido los más espectaculares de una serie de acciones organizadas por grupos de militantes islámicos, entre los que se encuentran Osama Bin Laden y asociados, que durante años fueron financiados y protegidos por EEUU y sus

aliados Arabia Saudí y Pakistán. Este libro relata algunas de sus acciones en los años noventa, con la contundente predicción de que se producirán más “incluso dentro de EEUU”.

Tal como lo utiliza Johnson, el término *blowback* “es la manera más corta de decir que una nación recoge lo que siembra”. Las políticas estadounidenses que exponen a la gente no sólo a reacciones violentas, sino también a perjuicios políticos y económicos más profundos, están en discusión. Se trata de una dura acusación contra estas políticas, y de una advertencia premonitrice de lo que podría sobrevenir si EEUU continúa en esta línea.

¿Seguro que se aprende de los errores? El autor demuestra que eso es algo que a EEUU no se le da muy bien, dando la impresión de sufrir una severa discapacidad en el aprendizaje. De hecho, él mismo, importante investigador universitario, reconoce haber sido un pésimo aprendiz al inicio de su carrera académica, durante la Guerra Fría. En un prólogo confesional describe cómo, habiéndose especializado por la Universidad de California en estudios sobre el comunismo en el Este de Asia, y después sobre el capitalismo japonés, se dejó controlar ideológicamente convirtiéndose en “punta de lanza académica para el imperio”.

Durante las décadas de los sesenta y setenta se sentía especialmente irritado por los que protestaban contra la guerra de EEUU en Vietnam, acusándoles de ceguera hacia las claves del conflicto. Hoy considera que quien padeció tal ceguera fue él mismo. Según Johnson, el movimiento anti-guerra “captó algo esencial sobre la naturaleza del papel imperial de América en el mundo que yo fui incapaz de percibir... A pesar de

su carácter ingenuo y revoltoso, estaban en lo cierto y la política americana se equivocaba.” Johnson busca sus casos de estudio principalmente en el Este de Asia: la pseudo-colonia estadounidense de Okinawa, Indonesia, las dos Coreas, China y Japón. A primera vista, una peculiar selección para un libro que plantea conclusiones tan alarmantes. Después de todo, la mayor parte de estos países han experimentado un crecimiento económico impresionante, acompañado en varios casos de cambios políticos positivos. Durante las décadas inmediatas a la post-guerra, EEUU garantizó a sus clientes asiáticos un extraordinario margen de libertad, impensable para el actual fundamentalismo de mercado: fuertes aparatos estatales, medidas redistributivas, planificación industrial, protección de los mercados domésticos y fácil acceso a los mercados masivos occidentales. Pero a pesar de estas medidas positivas, el legado general estadounidense, caracterizado por la prepotencia militar y la manipulación económica, ha introducido tensiones estructurales de peligrosas proporciones (un desarrollo nada virtuoso, resentimiento contra la dominación estadounidense, etc.) EEUU ha sido más contundente en otras regiones del mundo; el efecto bumerán procedente de Oriente Medio ya es severo, y la amenaza de futuros peligros crece claramente. Las advertencias de Johnson resultan aún más alarmantes porque están basadas principalmente en casos en los que la influencia estadounidense ha sido ambigua y limitada. Si aplicamos tales advertencias a regiones donde la coerción de EEUU es incesante, su magnitud

cobra mucha más fuerza. En el fondo, lo que preocupa básicamente a Johnson es la democracia y la responsabilidad. En esta línea, destaca que las instituciones económicas, militares y de inteligencia estadounidenses se están exonerando a sí mismas de cualquier control y supervisión pública. Partiendo de un margen ya amplio de autonomía y secretismo, los altos mandos militares estadounidenses han acrecentado su poder incontrolado autorizando ventas de armas, contratando empresas privadas y tejiendo oscuros lazos con ejércitos regulares e irregulares por todo el mundo. Especialmente desde los años setenta, EEUU ha utilizado a las instituciones multilaterales de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio) para promover sus propios intereses comerciales y para protegerlos de cualquier riesgo. El autor no propone soluciones extraordinarias. Considera que el liderazgo mundial estadounidense es necesario, pero bajo la forma de la acción diplomática y ejemplar, tal vez acompañada de proyectos idealistas como el Plan Marshall de ayuda a Europa. Pero mientras EEUU insista en mantener, con la arrogancia de un matón, su hegemonía imperial, controlada cada vez más por instituciones tan sólo responsables ante sí mismas, seguirá exponiéndonos a todos a una escala catastrófica de costes y consecuencias. Johnson describe las tendencias que se manifestaron durante la era Clinton. El ritmo y agresividad de estas han aumentado bajo el Gobierno de Bush, más unilateralista y cerrado a cualquier aprendizaje. El poder,

afirmó con sarcasmo un experto en política, significa que puedes permitirte no aprender. Los artífices de la política estadounidense, narcotizados con el poder, parecen escasamente interesados en aprender, y seguramente no presten ninguna atención a un libro como este. Incluso algunas tribunas convencionales como el *Foreign Affairs* han intentado ridiculizarlo. Es por ello de gran importancia que esta obra capte la atención de aquellos que están en posición de refrenar lo que hoy en día ya se ha convertido en un Estado matón. Urge traducir *Blowback* a otros idiomas, incluyendo el español.

David Sogge
Miembro del Transnational
Institute de Amsterdam

Traducción: Eric Jalaín Fernández

**GUERRAS DESASTRES
Y AYUDA DE
EMERGENCIA. EL
NUEVO
HUMANITARISMO
INTERNACIONAL Y LA
RESPUESTA ESPAÑOLA**

José Antonio Sanahuja
Intermón OXFAM,
Colección Informes N° 21,
Barcelona, 2002,
139 páginas.

Afortunadamente, en el panorama español comienza a ser cada vez más frecuente la realización de trabajos de investigación sobre cuestiones de cooperación y ayuda y su posterior publicación. En este sentido, tanto el autor del libro aquí reseñado, José Antonio Sanahuja, como la editorial de la ONG que lo publica, Intermón OXFAM, son dos claros ejemplos de este avance en la reflexión y el estudio sobre nuestra cooperación, tan necesarias para superar el habitual activismo y la banalización de una actividad cada vez más compleja y difícil. *Guerras desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española* es un libro largamente esperado desde la publicación de los resultados iniciales de la investigación en *La realidad de la ayuda de 2000*, también publicado por Intermón OXFAM, que ofrecía una primera instantánea de uno de los instrumentos menos analizados de nuestra acción exterior: la ayuda humanitaria. En aquella ocasión se ponían de manifiesto algunas de las carencias y dificultades de la cooperación española en este ámbito —carencia de recursos, marco institucional deficiente,

falta de criterios, entre otros — que ahora, analizados con más profundidad y perspectiva, aparecen como problemas crónicos ante los que el Gobierno no plantea soluciones adecuadas. Pero, el libro de Sanahuja es más que un estudio sobre la ayuda humanitaria en España y de ahí el título elegido para su publicación. La primera parte analiza con profundidad el nuevo escenario de la acción humanitaria en la posguerra fría y los problemas, desgranados en sus diferentes niveles y ámbitos, a los que se enfrenta en las llamadas emergencias complejas. El libro dedica un apartado, que constituye una buena descripción de la realidad y de los dilemas del humanitarismo contemporáneo, al ámbito de la voluntad política de los Estados llamada por el autor “respuesta internacional insuficiente y desigual”; al jurídico con los debates en torno al “derecho de injerencia” y la intervención por razones humanitarias; al institucional con el ambiguo papel de Naciones Unidas y la proliferación de otros actores; a la difícil aunque necesaria relación entre la respuesta de emergencia y el ciclo desastre-desarrollo; junto a otros temas como la prevención o el papel de las ONG. Unos dilemas que no son suficientemente conocidos por la opinión pública o los medios de comunicación, que siguen difundiendo una idea de la acción humanitaria como meramente asistencial. Por el contrario, como refleja la investigación, las cuestiones humanitarias tienen su base en el derecho y se relacionan, en ocasiones inadecuadamente, con el resto de ámbitos que componen la acción exterior de los Estados, las organizaciones internacionales o las ONG. En cualquier caso, y

más actualmente, es muy conveniente recordar las bases jurídicas del humanitarismo y defender el Derecho Internacional Humanitario y el resto de instrumentos que la comunidad internacional ha generado. En la segunda parte del libro se analiza profundamente la ayuda humanitaria y de emergencia en la cooperación española. Ofrece una fotografía mucho más detallada de la ayuda oficial que, por cierto, no sale muy favorecida ya que España es uno de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que menos dedica a esta cuestión, representando solo el 0,57% de la ayuda bilateral de todos los miembros. Este hecho contrasta con el triunfalismo y la enorme visibilidad con que el Gobierno español presenta algunas de las misiones de carácter humanitario en las que ha participado. En este contexto, se presta especial atención al papel creciente y problemático de las Fuerzas Armadas en operaciones humanitarias que, en ocasiones, surgen por claras motivaciones políticas y no humanitarias. El análisis riguroso y documentado de algunas de estas operaciones (Mozambique, Mitch, Kosovo con el costosísimo campo de Hammallaj) y su escasa vinculación con verdaderos programas de rehabilitación, ha servido a Sanahuja para acuñar la afortunada expresión “modelo Hércules más FAD” que resume de modo muy significativo la respuesta de nuestro Gobierno: envío de material de socorro en la fase crítica con gran visibilidad y despliegue de costosos recursos y posterior entrada de créditos FAD. Y entre medias... nada.

Resulta de especial interés en el libro y en el enfoque que a esta colección da Intermón OXFAM la tercera parte, en la que se recogen propuestas para conseguir una ayuda humanitaria de mayor calidad y eficacia. En estas propuestas se articulan de modo muy coherente desde cuestiones relacionadas con el respeto a principios y normas humanitarias esenciales, hasta el aumento de recursos o la delimitación del papel de las Fuerzas Armadas, pasando por la necesidad de un enfoque integrado de la ayuda de emergencia y la cooperación al desarrollo o la coherencia con otras políticas y la prevención y resolución de conflictos. Dichos planteamientos deberían ser posibles si se tiene en cuenta el suficiente entramado jurídico institucional y el apoyo social con el que cuenta la cooperación española —por cierto no ya tan joven—.

Todas estas consideraciones convierten a *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española* en una obra imprescindible para comprender la ayuda humanitaria española y muchos de los dilemas con los que se enfrenta. También para profundizar en las lecciones de la experiencia internacional en la respuesta a muchas crisis y en las tendencias, los acuerdos y los debates que la acción humanitaria —algo más que un instrumento de la ayuda al desarrollo— plantea.

Francisco Rey Marcos
Investigador del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).
Técnico de Cruz Roja y colaborador del Centro de Investigación para la Paz (CIP)

GIVE AND TAKE: WHAT'S THE MATTER WITH FOREIGN AID?

David Sogge
Zed Books,
Londres, 2002,
236 páginas.

Como una sorpresa para los que creían en la solidaridad, la democracia, la transparencia y la eficiencia del sistema de cooperación al desarrollo, se podría definir el último libro de David Sogge, que en 2003 será publicado en español por la editorial Icaria. Partiendo de preguntas incómodas y no muy deseadas, Sogge da respuestas claras, sostenidas en una amplia bibliografía y en su conocimiento y experiencia personal. La cooperación al desarrollo es un tema que concierne a todos, no sólo moral sino también política y económicamente. Durante aproximadamente cincuenta años ha pertenecido a la agenda política de los donantes y a la necesidad de los receptores. En este tiempo se han experimentado cambios significativos relacionados con el número y el tipo de donantes, el propósito y los mecanismos de ayuda así como con el acercamiento entre la cooperación al desarrollo, la política exterior y la política de comercio, afectando directamente a los países en espera de recursos o de apoyo procedente del Norte.

Después de haber planteado algunos de los problemas actuales de la cooperación al desarrollo a nivel macro, Sogge empieza de manera sistemática a tratar temas controvertidos como quién ayuda a quién. Muestra, entre otras cosas, que una de cada tres personas graduadas en una universidad africana trabaja fuera

de África; por cada dólar que el Norte da en cooperación al desarrollo y alivio de la deuda externa, los países pobres pierden 14 dólares a causa de las barreras arancelarias; y que los países de bajo ingreso tienen que pagar casi cinco veces más a los acreedores, entre ellos al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, que lo que reciben en cooperación al desarrollo. Por lo tanto, es fácil concluir, como bien hace Sogge, que el negocio de dar está muy unido con la otra cara de la moneda, el de recibir.

También trata los motivos, o lo que deben ser los motivos, de los donantes de la cooperación al desarrollo. En la mayoría de los casos, el poder, político o económico, está lamentablemente detrás de la planificación de las políticas. El autor usa el término “fundamentalismo del mercado” para referirse a la salida del Estado y la entrada de instituciones globales para promover el crecimiento económico y mejorar las condiciones, según el propio mercado, de los pobres. El hecho de que los mismos pobres no son los dueños de cómo diseñar la estrategia y la vía para alcanzar estas condiciones, por supuesto, es otra historia.

La distancia, tanto física como mental, entre los que financian y toman las decisiones y los que supuestamente tienen que ejecutar y reportar historias de éxito, es enorme. En este contexto, hay que añadir a los intermediarios, muchas veces contratados por los financiadores, que aparecen en el camino hacia los receptores últimos. El autor critica la falta de criterios y normas para la rendición de cuentas (*accountability*) y la transparencia por parte de los intermediarios y en relación con los beneficiarios. Muchos recursos desaparecen en

el transcurso o nunca son reportados.

En el último capítulo del libro Sogge concluye, siguiendo la teoría de Amartya Sen entre otros, que el mejoramiento de las condiciones de los países del Sur es una tarea de la acción pública. Dicha acción incluye, por ejemplo, medios colectivos para combatir la pobreza, la injusticia y sistemas antidemocráticos. Tomar préstamos ya no sería asunto de actores privados o del Estado solamente, sino del colectivo como una entidad, desde el nivel macro hasta el micro. Un modo de realizar esta idea es a través de fondos locales de desarrollo. De esta manera, la cercanía entre los donantes y los receptores podría aumentar, y la transparencia y el control público de estos fondos podría ayudar a proteger el espacio político. Como una variante a los informes sin críticas de las agencias de cooperación y de las instituciones multilaterales, el libro de David Sogge habla con lengua propia. Es una lectura triste, si se piensa en las víctimas de los países pobres. El estudio se centra en las políticas de cooperación al desarrollo a nivel macro y no se aborda la labor realizada por las ONG nacionales o internacionales en el terreno. En el ámbito local existen tanto éxitos como fracasos, lo que depende de factores políticos, económicos y de organización, entre otros. Pero en esas historias, por pequeñas que sean, también se puede rastrear el impacto de las decisiones macro de las que nos habla Sogge. El libro es una invitación sólida, a pesar del pesimismo, a seguir adelante para reclamar un cambio en la agenda de la cooperación al desarrollo.

Cecilia Bruhn

Colaboradora del Centro de

Investigación para la Paz (CIP)
**EL LARGO CAMINO. DE
 LA VIOLENCIA A LA
 PAZ**

Jose M^a Tortosa Blasco
 Universidad de Alicante,
 Cátedra Rafael Altamira,
 Alicante, 2002,
 219 páginas.

La particular coyuntura que atraviesa el sistema mundial plantea algunos problemas a la investigación para la paz. La proliferación de armas de destrucción masiva y el acceso a las armas “baratas”, el fenómeno del terrorismo internacional y la “privatización” de la guerra han hecho del uso de la violencia una práctica cada vez más frecuente. Asimismo, la pauperización se ha acentuado, la lucha por los recursos se ha hecho más aguda y han aparecido nuevos actores en contextos difíciles de definir con los conceptos heredados de la guerra fría y de una larga historia de guerras interestatales. Este libro es una excelente aproximación a algunos de estos problemas urgentes que son necesarios tener en cuenta. La investigación para la paz se encuentra en una etapa crucial. La urgencia de la reflexión no es sólo un imperativo moral derivado de valores como la paz o la justicia. La interrelación de la guerra con los problemas ambientales y de control de los recursos y con la pobreza y la exclusión, hacen de la investigación para la paz un imperativo político y práctico para la supervivencia de la especie. Ello supone:

- Dar más énfasis a la violencia estructural, volviendo a introducir las variables

económicas y la forma en la que éstas interactúan con los factores políticos. Riqueza y poder, temas centrales de la economía política clásica, vuelven a ser relevantes para aproximarse a las causas y dinámicas socioeconómicas de los conflictos, y un elemento central de cualquier propuesta de paz justa y duradera.

- Tener en cuenta, sin magnificar, los elementos de la violencia cultural para analizar las situaciones de violencia directa. Por ejemplo, las legitimaciones de la violencia (prejuicios, fobias) sancionadas por un determinado universo cultural.
- Aprender también de los aciertos en los procesos de resolución pacífica de conflictos o los procesos de reconciliación.
- La investigación debe ligarse lo más posible a los movimientos sociales.
- Practicar la empatía, especialmente allí donde existen víctimas civiles necesitadas de asistencia, protección y apoyo, sin que ello suponga acentuar los enfrentamientos actuando de manera parcial a favor de una de las partes.
- Reintroducir el problema de la violencia cotidiana entre los casos de violencia directa.
- Intervenir en los conflictos reales de forma que encuentren cauces no violentos para ser abordados, solucionados o transformados.

La paz y la violencia son fenómenos complejos. Analizar la violencia es una forma de educar para la paz. El camino que va del conflicto a la paz es largo, como indica el título de este libro, y no hay soluciones fáciles. La educación para la paz no puede ser ajena a la complejidad del mundo real, y

por ello debería ayudar a entender el carácter multicausal y complejo de las dinámicas que llevan de la paz a la guerra y de la guerra a la paz, sin dejar de cuestionar la forma en la que se definen convencionalmente “guerra” y “paz”. Con ese objetivo, el autor realiza una original comparación entre la paz y la salud. La salud y la paz son un horizonte normativo, un fin para la acción posible. Por ello es importante proponer medidas preventivas e intervenir mediante la educación, de forma que las personas no sólo eviten la enfermedad o la violencia, sino que sean capaces de llevar una vida saludable y pacífica. El enfoque teórico del “sistema-mundo” y la investigación para la paz comparten, en el plano analítico, la noción de violencia estructural y, a su vez, definen un horizonte normativo guiado por los valores de la justicia, equidad y lucha contra la desigualdad extrema. Para el autor, el enfoque del “sistema-mundo” permite un tratamiento histórico de la guerra y de la paz, y proporciona un instrumental teórico que ayuda a entender mejor el funcionamiento del sistema internacional en su conjunto. En él intervienen no sólo Estados sino también empresas multinacionales, ONG, burocracias gubernamentales y otros actores subestatales, bloques comerciales, entre otros, que actúan bajo la lógica de la acumulación del capital. La aportación de la investigación para la paz consiste en establecer un diagnóstico o “mapa global” en el que situar a su vez un “mapa local” donde aparezcan los diferentes actores implicados, sus intereses, percepciones, estrategias y las relaciones entre todos estos elementos. Y en

elaborar alternativas o “terapias”, según el símil empleado en todo el libro.

El enfoque del “sistema-mundo” permite afrontar tres tipos diferentes de problemáticas: las guerras de la edad moderna (s. XV a XVIII) y su particular relación con la construcción del Estado; las guerras hegemónicas (s. XIX y XX) como fenómeno cíclico asociado con las fases de deslegitimación de las sucesivas hegemónicas en el sistema mundial; y las guerras con sus características propias según el momento de expansión o contracción de la economía. El autor aborda también los rasgos esenciales de las guerras de guerrillas y de la intervención y la acción humanitaria. Cuando se trata de situaciones de violencia que implican a grupos armados o Estados, es preciso situar la violencia directa en el contexto de otras dos formas de violencia con las que tienen relación. La diferencia entre intervención humanitaria y ayuda humanitaria, que hoy es objeto de intensos debates entre ONG, académicos y funcionarios de gobierno, encuentra una oportuna clarificación en este libro. La intervención humanitaria, nos recuerda Tortosa, tiene como objetivo separar a los contendientes de la guerra civil y proteger a una población civil indefensa. Esto se produce ante situaciones de violaciones extremas de los derechos humanos, y de violencia indiscriminada como la que supone el genocidio. El autor coincide con la posición doctrinal que se ha ido afirmando en el último decenio: que la soberanía nacional no es absoluta, y que el principio de no injerencia no puede ser invocado para encubrir violaciones masivas y

sistemáticas de los derechos humanos y, en general, cuando está en cuestión el derecho a la vida y la dignidad de los afectados.

La ayuda humanitaria tiene propósitos más modestos: aportar un alivio a las necesidades inmediatas de la población víctima final del conflicto armado. Algunos de los principios clásicos de la ayuda humanitaria, y en especial los de imparcialidad y neutralidad, resultan difíciles de mantener en un mundo en el que los bandos nunca están claramente definidos, las guerras no se libran entre ejércitos regulares y los combatientes intentan aniquilar físicamente a la población civil. Para el autor, las dificultades que se presentan con la intervención humanitaria quedarían solventadas en un nuevo marco de Naciones Unidas, reformado, democrático y sometido a control.

El papel de las diferencias culturales está tan presente en la explicación de algunos conflictos violentos que ha terminado por ser tomada como la variable explicativa por antonomasia. Los análisis recientes han estado dominados por tendencias culturalistas. El papel de la “diferencia”, según el autor, ni es tan determinante ni es el mismo en todos los casos. El problema aparece cuando las diferencias, fijadas generalmente por el Estado, son utilizadas como criterio de discriminación. Como menciona el autor, es muy importante en cada momento determinar qué tipo de intereses están en juego para que se exalten o minimicen determinadas identidades. Lo que aparece detrás de muchas guerras “identitarias” es, simplemente, el acceso al poder por parte de los

contendientes, o a bienes y recursos que alcanzan un alto valor de mercado, sean diamantes o cocaína, y que las distintas milicias o los grupos que controlan el Estado pretenden utilizar en beneficio propio.

Otros de los temas de este libro es el de la cultura de paz. El autor propone situar la cultura de paz en un contexto teórico más amplio, como es el de la cultura política. En los conflictos intraestatales, en los que los motivos del conflicto son primordialmente económicos o de manipulación política, es muy importante evitar que la cultura de paz se convierta en una enumeración de buenos deseos. El libro finaliza con algunas propuestas en torno a la idea de “pacto global” a escala mundial, en las que se reduciría la desigualdad a partir de políticas activas contra la pobreza y de la promoción de la educación y la salud. Esto debería ir acompañado de instituciones globales fuertes en los ámbitos económico, político y de seguridad.

Este libro aborda las principales cuestiones que se deben tener en cuenta en el ámbito de la investigación y educación para la paz, y viene acompañado de interesantes casos de estudio, cuya actualidad los hace doblemente atractivos, como Ecuador, Colombia o el País Vasco. Como otros trabajos anteriores de la ya larga trayectoria como analista de José María Tortosa, se trata de un libro muy recomendable tanto para los estudiosos de la paz y los conflictos, como para los que se interesan por los problemas más generales de la realidad internacional.

Manuela Mesa Peinado

Centro de Investigación
para la Paz (CIP)

UN MUNDO POR HACER. CLAVES PARA COMPRENDER LA GLOBALIZACIÓN

Luis de Sebastián
Editorial Trotta,
Madrid, 2002,
230 páginas.

Luis de Sebastián ofrece en este libro pautas para interpretar el fenómeno de la globalización en sus distintos aspectos económico, político, social, cultural y medioambiental. Partiendo de un análisis crítico de corte económico, identifica los beneficios e inconvenientes del proceso, los actores privilegiados y los desfavorecidos, y desafía a los Gobiernos y a la ciudadanía a forjar una acción comprometida con los valores de humanidad, equidad y justicia social.

La gobalización, sin ser un fenómeno nuevo, surge con renovadas características en los años setenta y ochenta del siglo XX. A partir de esta fecha, sus efectos sobre las sociedades del mundo industrializado y de las regiones pobres del planeta evidencian sus dificultades para proporcionar bienestar a amplios sectores de la población mundial. Las tensiones entre globalización económica, principios democráticos y respeto a los derechos fundamentales ponen en tela de juicio el rumbo del proceso. Sin embargo, este autor, lejos de proponer cambios radicales, rescata los aspectos positivos y ofrece claves para corregir las tendencias negativas. Este libro consta de cuatro partes. La primera se centra en el desarrollo del proceso de globalización y sus etapas de

conformación históricas. A su vez, destaca sus fuerzas incluyentes y excluyentes. Las víctimas de la globalización son países, regiones, continentes y ciudadanos. Estos últimos pertenecen tanto al mundo en desarrollo como al industrializado. Así mismo, resalta las dificultades para gobernar un proceso que excede las fronteras del Estado Nación, y que exige organizaciones multilaterales capaces de ejercer el papel de autoridades globales.

La segunda parte presenta temas actualmente polémicos: el comercio mundial, la emigración y la condonación de la deuda externa. De Sebastián destaca que el endeudamiento no es el problema, sino los niveles que éste alcanza y los impactos que tiene el pago de los servicios de la deuda en la economía nacional. Este endeudamiento desmedido, y sin posibilidades de inversión productiva, es un obstáculo al crecimiento económico y al desarrollo social y humano de las sociedades pobres. Por otra parte, una condonación exige definir el tipo de deuda: privada, bilateral o multilateral. Al respecto, considera que las deudas bilaterales son las que pueden condonarse o renegociarse con mayor facilidad, en tanto que en el extremo opuesto están las privadas que, por sus mismas características, conllevan más dificultades y las probabilidades de alivio para los Gobiernos y la población de los países deudores son menores si no nulas. Este autor señala la falta de éxito de la iniciativa de condonación de deuda del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y algunos Gobiernos para los denominados países “severamente endeudados”, y ofrece claves para una condonación efectiva, haciendo

hincapié en los acreedores y en los países endeudados.

Respecto a la emigración, destaca sus causas fundamentalmente económicas. Ésta es racional, y se trata de una reacción de las víctimas de la globalización: “la gente huye de la miseria, de la enfermedad, del hambre, del hacinamiento, de la falta de oportunidades en general”. A su vez, señala que si bien las diferencias entre ricos y pobres han existido siempre, estas ni han sido tan desproporcionadas ni tan conocidas por los pobres. Una vida digna como un derecho de todos los seres humanos es un enunciado en contradicción con la política de migración restrictiva de los países industrializados y con las propias políticas de los países pobres. La tercera parte del trabajo se ocupa de la pobreza en Europa a partir de datos estadísticos e informes de algunos Estados miembros y de la oficina de estadísticas de la Unión Europea, Eurostat. Ésta hace hincapié en el aumento de las desigualdades y la pobreza en el seno de la Unión, y en términos amplios en los países europeos del ex-bloque soviético. Un indicador de la situación es el aumento de las personas en situación de pobreza, es decir, con ingresos que no permiten satisfacer las necesidades básicas. La cifra de pobres en Rusia aumentó un 11% entre 1992 y 1998. En la Unión el 20% de la población total es pobre, según cifras de Eurostat para 2000. Así mismo, analiza específicamente las tendencias de los últimos años en el contexto español, las perspectivas para el futuro próximo, y realiza un llamamiento para diseñar una nueva estrategia de reducción de la pobreza en Europa, donde la globalización también tiene sus víctimas. Por último, se ocupa de la crisis

argentina, su génesis y posterior desarrollo. De Sebastián realiza un juicio al neoliberalismo a través de planteamientos maduros que cuestionan el rumbo de la economía argentina desde comienzos de los años noventa hasta la actualidad. Así mismo, señala los desaciertos de los organismos multilaterales, principalmente el FMI y el Banco Mundial, a través de las recomendaciones enmarcadas en el denominado Consenso de Washington. Y destaca las incapacidades políticas internas para redireccionar el proceso mediante el cambio de estrategias económicas que, si bien exitosas en determinada coyuntura, han arrastrado al país por su dogmatismo al colapso. De Sebastián hace un análisis detallado de las causas, una descripción de los actores en juego y presenta alternativas al proceso de globalización deshumanizada, sin descuidar el peso de las decisiones políticas, el rol de los países en desarrollo y la responsabilidad de sus gobiernos. “La verdadera alternativa es una inclusión racional, humana y justa de países, regiones, grupos étnicos y sociales, así como de personas individuales en el proceso generador de riqueza y bienestar del siglo XXI. Nadie debería quedar afuera de las influencias benéficas de la globalización, ni nadie debiera ser su víctima”, afirma el autor.

Para esto, es necesaria una acción comprometida de los gobernantes de los países pobres y ricos, y un nuevo papel de los organismos multilaterales para la construcción de un mundo más equitativo y, a su vez, más estable y seguro.

Elizabeth Rodríguez
Master en Cooperación
Internacional y Gestión de

Proyectos del Instituto
Universitario Ortega y Gasset
**GLOBALIZACIÓN Y
DERECHOS HUMANOS**

Asier Martínez Bringas
Universidad de Deusto,
Instituto de Derechos
Humanos,
Cuadernos Deusto de
Derechos Humanos Nº 15,
Bilbao, 2001,
79 páginas.

Desde los sucesos del 11 de septiembre es ya un tópico insistir en que el respeto de los derechos humanos ha sufrido un retroceso en todo el mundo. Algunos, como Michael Ignatieff, han llegado a afirmar provocadoramente que la ideología universalista de los derechos humanos forma parte de los “anodinos años noventa” y se ha convertido en algo del pasado. Es cierto que el predominio de un discurso maniqueo sobre seguridad se está imponiendo y que los derechos humanos no atraviesan por su mejor momento. Pero esta situación comenzó hace más tiempo y el 11-S no ha hecho sino acelerar y dar una cierta legitimación a una reacción muy anterior y que tiene que ver con ese “objeto político mal identificado” llamado globalización o, mejor, con un cierto tipo de globalización. Por ello, el trabajo de Asier Martínez tiene el interés de abordar la relación entre globalización y derechos humanos, no desde la perspectiva coyuntural a la que estamos acostumbrados, sino desde claves interpretativas más profundas y sólidas. El libro, que forma parte de los Cuadernos de Derechos Humanos que periódicamente edita el Instituto Pedro Arrupe de

Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, se estructura en tres partes que guardan unidad pero que pueden abordarse por separado. En la primera, que pretende actuar como hilo estructurador de las otras dos, se aportan algunas notas metodológicas para pensar y leer la globalización que resultan de interés dada la ambigüedad y el uso abusivo del término convirtiéndolo en algo confuso. Una segunda parte, más analítica y, como dice el libro con vocación desveladora, profundiza en las teorías con que se entiende la globalización “evitando caer en una perversión ideologizante, tan propia de las ciencias humanas y sociales, que operan mediante una desconexión entre teoría y praxis”. La tercera parte se asoma, como se afirma expresamente, a la necesidad de ofertar una terapia restauradora de la condición humana, revitalizando una propuesta de derechos sociales mediante el cuestionamiento del carácter asimétrico y abstracto con que se ha venido comprendiendo la interdependencia de los derechos humanos, reducida por la estrategia liberal a ser meros derechos civiles y políticos. El libro, en suma, profundiza tanto teórica como prácticamente en la relación entre dos conceptos tan mal entendidos como globalización y derechos humanos.

Escrito como un ensayo académico, la obra, y esa es una de su originalidades y aportaciones, analiza abundante bibliografía proveniente no solo del ámbito del derecho o la ciencia política —obviamente necesarias para profundizar en la globalización y los derechos humanos— sino de la economía, los estudios del desarrollo o la

comunicación, lo que le convierte en un material claramente interdisciplinar. Encontrar en la bibliografía autores tan variados como Amin, Appadurai, Castells, Hinkelammert, Sen, Zubiri, entre otros muchos, es una señal muy positiva sobre la amplitud de miras con la que se aborda el trabajo. En cualquier caso, y pese a esta apertura, las pretensiones de Asier Martínez son las de un trabajo de investigación preliminar que, sin duda, se profundizará en el futuro ya que el intento de poner en común los dos tópicos analizados requerirá de mayor investigación. Con todo, algunas de las conclusiones preliminares propuestas pueden resultar polémicas por mucho que se presenten como cuestiones de estrategia. Así, la de “revisar la indivisibilidad de los derechos humanos, y que la inversión del principio de jerarquización y estructuración de los mismos afecte estratégicamente a la indivisibilidad”, parece muy discutible. Es cierto que durante décadas el énfasis puesto en los derechos civiles y políticos, o los económicos, sociales y culturales ha lastrado la concepción de indivisibilidad de los derechos humanos, y que en la ideología liberal los derechos sociales han estado subordinados a los derechos civiles y a una lectura restringida de los mismos, pero nos parece que este enfoque de “discriminación inversa” a favor de los derechos sociales, como propone Asier Martínez, tiene otros riesgos. En cualquier caso, el autor plantea interesantes elementos para el debate lo que, en estos tiempos, es muy de agradecer.

En definitiva, *Globalización y Derechos Humanos* es un interesante libro para todos aquellos que deseen profundizar

en conceptos “comodín” como globalización y derechos humanos para superar la perplejidad con la que en muchas ocasiones presenciamos la realidad. Y lo que es más, para avanzar en una lectura y una práctica integradora de los derechos humanos.

Francisco Rey Marcos
 Investigador del Instituto de
 Estudios sobre Conflictos y
 Acción Humanitaria (IECAH).
 Técnico de Cruz Roja y
 colaborador del CIP

Chechenia

175

Bibliografía

SUSANA FERNÁNDEZ HERRERO

Chechenia¹

LIBROS:

- Amnistía Internacional, *Federación Rusa: negación de justicia*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2002.
- Amnistía Internacional Informe 2001. *Vamos a clavar los ojos de la infamia para adivinar otro mundo posible*, EDAI, Madrid, 2001.
- Baranovsky, Vladimir, “War and peace in Chechnya”, *SIPRI Yearbook 1997. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Nueva York, 1997.
- Baranovsky, Vladimir, “Russia: conflicts and peaceful settlement of disputes”, *SIPRI Yearbook 1998. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Nueva York, 1998.
- Blandy, Charles W., *The Chechen Conflict. Escalation and Expansion*, Conflict Studios Research Center, Sandhurst, 1995.
- Brzezinski, Zbigniew, *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos estratégicos*, Paidós, Barcelona, 2001.
- Cañete, Jacinto y otros, *El Caucaso. Rivalidades y estrategias*, Instituto de Europa Oriental, Universidad Complutense, Madrid, 1997.
- Cooley, John K., “Rusia: un regusto amargo y un retorno renuente”, *Guerras Profanas: Afganistán, Estados Unidos y el terrorismo internacional*, Siglo XXI, Madrid, 2002.
- Goytisolo, Juan, *Paisajes de Guerra con Chechenia al fondo*, El País-Aguilar, Madrid, 1996.
- Human Rights Watch, *Welcome to Hell: arbitrary detention, torture and extortion in Chechnya*, Human Rights Watch, Nueva York, 2000.
- “Proceso de Paz en Chechenia”, *Anuario Internacional CIDOB 1997: claves para interpretar la Política Exterior española y las Relaciones Internacionales en 1997*, Fundación CIDOB, Barcelona, 1998.
- Ríos, Xulio, “Chechenia: secesión en el Caucaso”, *Anuario CIP 1996. Raíces de los conflictos armados*, CIP/FUHEM, Icaria, Barcelona, 1996.
- Ríos, Xulio, “Chechenia: la humillación del ejército ruso”, *Anuario CIP 1997. Las guerras modernas: pobreza, recursos, religión*, CIP/FUHEM, Icaria, Barcelona, 1997.
- Ríos, Xulio, “Chechenia: operaciones en el patio trasero”, *Anuario CIP 2001. Políticas mundiales, tendencias peligrosas: claves sobre la realidad internacional*, CIP/FUHEM, Icaria, Barcelona, 2001.

Susana Fernández Herrero es licenciada en Historia y responsable del Centro de Documentación del Centro de Investigación para la Paz (CIP)

¹ Ver en este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Carolina María Rudas, “Chechenia: ¿otra guerra contra el terrorismo?”, p.11.

ARTÍCULOS:

- Helen Krag y Lans Funch, "The North Caucasus: minorities at a crossroads", *Minority Rights Group International Report*, diciembre de 1994.
- John Colarusso, "Chechnya: The war without winners", *Current History*, octubre de 1995, Vol. 94, Nº 594, pp. 329-336.
- Denis Paillard, "La dinámica de los patriotas en Rusia", *Le Monde Diplomatique*, edición española, diciembre de 1995, p. 7.
- Jean Gueyras, "Ni paz ni guerra en el Alto Karabaj", *Le Monde Diplomatique*, edición española, enero de 1996, p.4-5.
- "Russia and It's Neighbours: Uneasy relationships", *Understanding Global Issues*, julio de 1996.
- Marie-Claude Slick, "En Moscú, el estatuto de Chechenia, divide a los expertos", *Le Monde Diplomatique*, edición española, octubre de 1996, p. 6-7.
- Vera Tolz, "The War in Chechnya", *Current History*, octubre de 1996, Vol. 95, Nº 603, pp. 316-321.
- Vicken Cheterian, "Reacciones en cadena en al [sic] Cáucaso: la intervención rusa ha atizado a los demás conflictos regionales", *Le Monde Diplomatique*, edición española, octubre de 1996, p. 6-7.
- Gregory Yavlinsky, "Russia's Pony capitalism", *Foreign Affairs*, mayo-junio de 1998, Vol. 78, Nº 3, pp. 67-80.
- Sophie Shihad, "Terrorism has been the work of the Russians", *The Guardian Weekly*, 30 de septiembre-6 de octubre de 1999, p. 30.
- Alexéi Malashenko, "De Daguestán a Chechenia, escalada militar y 'peligro islámico'", *Le Monde Diplomatique*, 24 de octubre de 1999, p. 24.
- Daniel Treisman, "After Yeltsin comes...Yeltsin", *Foreign Policy*, invierno de 1999-2000, pp. 74-86.
- Michael McFaud, "Getting Russia Right", *Foreign Policy*, invierno de 1999-2000, pp. 58-76.
- David Hoffman, "Russia raises threat of nuclear action", *The Guardian Weekly*, 20-26 de enero de 2000, pp. 20-26.
- Felix Valdés, "Guerra y barbarie en Chechenia", *Política Exterior*, enero/febrero de 2000, Nº 73, pp. 43-57.
- Sergeï Kovalev, "La Rusia de Vladimir Putin", *Política Exterior*, marzo-abril de 2000, Vol. 14, Nº 74, pp. 42-56.
- Rosa Meneses Aranda, "Rusia ante el abismo de Chechenia", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera de 2000, Nº 70, pp. 73-80.
- Nora Sainz Gsell, "El conflicto de Chechenia y las organizaciones internacionales", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano de 2000, Nº 71, pp. 63-72.
- Argoumenty I Fakty, "Pacification de la Tchétchénie: le plan des libéraux", *Courrier International*, 8-14 de marzo de 2001, Nº 540, p. 21.
- Novaïa Gazeta, "Tchétchénie: Si les Russes disaient non au massacre...", *Courrier International*, 26 de junio de 2001, Nº 560, pp. 22-27.
- Elena Bonner, "El totalitarismo ruso permanece", *Política Exterior*, julio-agosto de 2001, Vol. 15, Nº 82, pp. 7-12.
- ¿Por qué Chechenia es diferente", *The Wasington Post*, 4 de octubre de 2001.

- Nina Bachkatov, “¿Por qué Moscú se alía con Wasington?”, *Le Monde Diplomatique*, edición española, diciembre de 2001, pp.13.
- Ignacio Ramonet, “Chechenia”, *Le Monde diplomatique*, edición española, febrero de 2002, p. 1.
- Vicken Cheterian, “Guerra de desgaste en Chechenia”, *Le Monde Diplomatique*, edición española, marzo de 2002, p. 6.
- Pilar Bonet y Rodrigo Fernández, “El Gabinete de crisis de Putin se debate entre el diálogo o la toma armada del teatro”, *El País*, 24 de octubre de 2002, p. 3.
- Felipe Sahagún, “La Guerra secular de Rusia”, *El Mundo*, 25 de octubre de 2002, p. 26.
- Andrew Jack, “Chechen challenge could make or break Putin”, *Finantial Times*, 25 de octubre de 2002, p 3.
- Andrew Jack, “Russia’s steely president”, *Finantial Times*, 25 de octubre de 2002.
- Mariano Carrera, “Chechenia: un espectro en el Caúcaso”, http://www.lainsignia.org/2002/octubre_imt_054.htm
- Peter Baker, “50 Militans, 90 Hostages Dead After Moscow Siege”, *Washington Post*, 27 de octubre de 2002, page A 01.
- Sharon LaFraniere, “Setback Seen for Rebel Cause”, *Washington Post*, 28 de octubre de 2002, p A01.
- Mariano Aguirre, “Una salida negociada para Chechenia”, *El Correo*, 29 de octubre de 2002.
- Pilar Bonet y Rodrigo Fernández, “Las tropas rusas experimentaron en el teatro con un gas de la guerra fría, según los expertos”, *El País*, 29 de octubre de 2002, pp.2.
- Peter Baker y Susan B. Glasser, “Putin Takes Hard Line on Terror, Stays Silent on Use of Deadly Gas”, *The Washington Post*, 29 de octubre de 2002, p A11.
- Alfonso Rojo, “El descenso de Chechenia a los infiernos”, *El Mundo*, 2 de noviembre de 2002, p.22.
- “Russia and Chechnya Special Report: The lost cause of the Caucasus”, *The Economist*, 2 de noviembre de 2002, Vol. 365, N°8297, p. 25-27.
- Pilar Bonet, “Chechenia, la guerra olvidada”, *El País Semanal*, 10 de noviembre de 2002, pp. 40-51.
- David Sendra, “CHECHENIA la guerra invisible”, *Cambio 16*, 11 de noviembre de 2002.

DOCUMENTOS:

- *Justicia para todos: los Derechos Humanos en la Federación Rusa*, Amnistía Internacional, octubre de 2002, <http://www.amnesty.org/russia/espanol/reports.html>
- *Federación Rusa: negación de justicia*, Amnistía Internacional, junio de 2002, http://www.amnesty.org/russia/pdfs/espanol/report_espanol.pdf
- *Chechnya. Terror and Impunity: A Planned System*, FIDH Report, N° 329/2, marzo de 2002, <http://www.fidh.org/europ/rapport/2002/che328a.pdf>

- *Russia/Chechnya. Swept Under: Torture, Forced Disappearances, and Extrajudicial Killings During Sweep Operations in Chechnya*, Human Rights Watch, Vol. 14, Nº 2 (D), febrero de 2002.
- *Russia. Last Seen...: Continued "Disapperances" in Chechnya*, Human Rights Watch, Vol. 14, Nº 3 (D), abril de 2002, <http://hrw.org/reports/2002/russchech02/>
- *The "Dirty War" in Chechnya: Forced Disappearances, Torture and Summary Executions*, Human Rights Watch, Vol. 13, Nº 1 (D), marzo de 2001.
- Federación Rusa. República de Chechenia. La humanidad es indivisible: Carta abierta del secretario general de Amnistía Internacional a las Naciones Unidas, noviembre de 1999, <http://www.edai.org>

DIRECCIONES DE INTERNET:

- American Committee for Peace in Chechnya (ACPC) - <http://www.peaceinchechnya.org/index.htm>
- Amnistía Internacional - <http://www.amnesty.org/russia/>
- Carnegie Endowment for International Peace (CAIP) - <http://www.ceip.org/files/Publications/LievenChechnyaAfterA911050902.asp?from=pubdate>
- Center for Defense Information (CDI) - <http://www.cdi.org/issues/Europe/ncaucasus.html>
- Center for Strategic and International Studies (CSIS) - <http://www.csis.org/ruseura/>
- Centro de Investigación para la Paz / Fundación Hogar del Empleado (CIP/FUHEM) - <http://www.cip.fuhem.es/observatorio/informes/caucaso.htm>
<http://www.fuhem.es/cip/chechenia.html>
- Chechen.org - <http://www.watchdog.cz/>
- Chechen Republic Online - <http://www.amina.com>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) <http://www.cicr.org/icrcspa.nsf/CountryDetails?Readform&Country=Chechnya>
- The Chechen Times - <http://www.chechnya.nl/index.php?lang=eng>
- Chechnya Weekly / Jamestown Foundation - <http://chechnya.jamestown.org/pubchweekly.htm>
- Danish Association for Research on the Caucasus (DARC) - <http://www.caucasus.dk/publication9.htm>
- Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) - <http://www.fidh.org/europ/tchetch.htm>
- Global Issues - <http://www.globalissues.org/Geopolitics/Chechnya.asp>
- Human Rights Watch (HRW) - <http://www.hrw.org/campaigns/russia/chechnya/>
- Initiative on Conflict Resolution and Ethnicity (INCORE) <http://www.incore.ulst.ac.uk/cds/countries/chechnya.html>
- International Peace Research Institute Oslo (PRIO) - http://www.prio.no/announcements/chechnya_news.asp
- Nodo 50 - <http://www.nodo50.org/observatorio/chechenia.htm>

- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)
<http://www.osce.org/chechnya/>
- Radio Nederland Wereldomroep -
http://www.rnw.nl/informarn/html/act991123_chechenia.html
- Rebelión. Periódico Electrónico de Información Alternativa -
<http://www.rebellion.org/internacional>
- Universidad para la Paz - <http://www.upaz.edu.uy/informes/chechenia/>
- United Nation High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) -
http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/e/chechnya/che_main.htm
- Unrepresented Nations and Peoples Organisation (UNPO) -
<http://www.unpo.org/member/chechnya/chechnya.html>
- Webislam - <http://www.webislam.com>