

PAPELES

DE CUESTIONES INTERNACIONALES

Europa y Colombia: ¿fuerza o negociación?

Europa en el nuevo orden
internacional, *José Manuel Pureza*

Intervención humanitaria y
cosmopolitismo, *Daniele Archibugi*

DOSSIER:

El papel de Europa en
un futuro proceso de paz
para Colombia

Artículos sobre Liberia, Kosovo, Turquía, conflicto vasco

PAPELES n^o 83 - 2003
De cuestiones internacionales

Directora

Manuela Mesa Peinado

Redactora jefe

Nieves Zúñiga García-Falces

Editora

Mabel González Bustelo

Consejo de Redacción

Alberto Piris, Francisco Rey, José María Tortosa, Jesús Núñez, José Antonio Sanahuja, Sandra Gil

Distribución

Latorre Literaria, S.A. (Tel.: 91 871 93 79)

Departamento de publicaciones

Rosa Vaquero

Comité Asesor

Jesús M. Alemany, Lucía Alonso, Patrick Costello, Javier Díaz Malledo, Alfonso Dubois, Johan Galtung, Susan George, Xabier Gorostiaga (1937-2003), Fred Halliday, Michael T. Klare, Saul Landau, Robert Matthews, Maxine Molyneux, José M. M. Medem, Roberto Montoya, Ignacio Ramonet, Francisco Rojas Aravena, Pedro Sáez, Dan Smith, Joe Stork, Berna Wang, Vicenç Fisas, Julián C. Carranza, Teresa Filesí, Daniele Archibugi, Phyllis Bennis, José Manuel Pureza, Pedro Ibarra, Jean-Paul Marthoz

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. Escolares observando un militar en Colombia.

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
<hr/>	
TEORÍA	
¿Hay un modelo europeo de orden mundial?	9
<i>José Manuel Pureza</i>	
La aportación de la cooperación internacional al desarrollo y a la democratización	17
<i>Sara Garrido</i>	
Directrices cosmopolitas para la intervención humanitaria	25
<i>Daniele Archibugi</i>	
<hr/>	
ACTUALIDAD	
Liberia, la llama de un conflicto regional	41
<i>Rodrigo Sosa</i>	
Artemis: operación de paz de la UE en África	49
<i>Alexandra Lages y Laurence Thieux</i>	
La inestabilidad de Kosovo y la ambigüedad de su futuro	57
<i>Eva Ciuk</i>	
Turquía en la actual encrucijada geopolítica	63
<i>Sara Núñez de Prado</i>	
El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional	71
<i>Paz Verónica Milet</i>	
Hu Jintao: ¿una nueva etapa en la reforma china?	83
<i>Xulio Ríos</i>	
La anormalidad del conflicto vasco	87
<i>Pedro Ibarra</i>	
Conferencia de Paz para el País Vasco	93
<i>Gorka Espiau</i>	
<hr/>	
DOSSIER: COLOMBIA Y EUROPA	
Colombia y Europa: sociedad civil y proceso de paz	101
<i>Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)</i>	
Consideraciones clave en el diseño de las negociaciones de paz: reflexiones para el caso colombiano	109
La comunidad internacional y la resolución del conflicto armado en Colombia	125
La participación de la sociedad civil en el proceso de paz durante el mandato de Andrés Pastrana	135

Paz, democracia y desarrollo en las relaciones UE-América Latina: el caso de Colombia	147
<i>José Antonio Sanahuja</i>	

IDENTIDADES

Del reconocimiento a la propiedad del derecho: el caso Awas Tingni vs. Nicaragua	167
---	------------

Natalia Álvarez Molinero

El caso de Awas Tingni contra Nicaragua, de Felipe Gómez Isa (Ed.)	172
---	------------

Ignacio Barrientos Pardo

TESTIMONIO

Alerta Temprana y Medidas Preventivas: un proyecto de formación de Naciones Unidas	177
---	------------

Svenja Korth y Bernardo García

RESEÑAS DE LIBROS

Un futuro en positivo. La cooperación internacional en el siglo XXI, de Michael Edwards	187
--	------------

José Antonio Sanahuja

Por cuatro duros: Como (no) apañárselas en Estados Unidos, de Barbara Ehrenreich / Hard work. Life in Low-pay Britain, de Polly Toynbee	190
--	------------

Ivan Briscoe

La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía, de Will Kymlicka	197
--	------------

Ignacio Barrientos Pardo

Terrorismo de alcance global: Impacto y mecanismos de prevención en América Latina y Caribe, de Francisco Rojas Aravena	200
--	------------

M^a Antonia García Marín

Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global, de Michael T. Klare	203
--	------------

Mariona Rico

Mujeres contra el ALCA: Razones y alternativas, de Irene León y Magdalena León T. (Coords.)	205
--	------------

Elizabeth Rodríguez

BIBLIOGRAFÍA

El papel de Europa en el conflicto colombiano	211
--	------------

Susana Fernández Herrero

Tras los atentados del 11 de septiembre, EEUU está intentando imponer un sistema global en el que, además de desempeñar una función hegemónica, pueda establecer las normas en las relaciones con otros Estados del sistema internacional. Ante la guerra contra Irak se dibujó una división clara entre los actores de este pretendido nuevo orden mundial. Un orden que autores como Immanuel Wallerstein consideran imposible de lograr dada la existencia de otros poderes globales (Europa, Japón, China y otras potencias regionales) y debido a que la economía estadounidense es débil. Pero, el hecho de que existan límites al proyecto neoimperial no impide que éste pueda ser muy destructivo.

Precisamente algunos Estados del sistema internacional se oponen a los intentos de Washington y esto se proyecta en el debate sobre la reconstrucción de Irak. Mientras que Francia y Alemania exigen una rápida transferencia de poder a las autoridades iraquíes, EEUU rehuye esta alternativa. Al mismo tiempo, ante la excesiva dificultad de la misión, el presidente George Bush demanda el apoyo a la Asamblea General de Naciones Unidas con el fin de garantizar el orden en Irak e impulsar una reconstrucción del país que aparece cada vez más lejana.

Esta situación plantea interrogantes sobre el papel de Europa en el nuevo mapa de poder y gobernación mundial, como la unión del continente al respecto. José Manuel Pureza reflexiona en este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* sobre un posible modelo europeo de orden mundial a partir de un análisis del imperio como modelo de organización política de la posguerra fría y de un intento de encontrar el sentido de la solución imperial.

La actuación de las grandes potencias en los conflictos de otros países tiene lugar de forma muy desigual. Mientras existe un interés excesivo en Oriente Medio, otros países como Liberia o la República Democrática del Congo (RDC) no despiertan la misma atención a pesar de que mueran miles de seres humanos (en los últimos cinco años en la RDC perdieron la vida entre 3,3 y 4,7 millones de personas) y haya miles de desplazados con las situaciones de necesidad, hambre, sed y epidemias que conllevan los desplazamientos. Ambos conflictos son analizados en este número y, en el caso de la RDC, se hace especial hincapié en la primera operación militar enviada por Europa fuera del continente europeo, denominada Artemis.

En relación a las intervenciones humanitarias, Daniele Archibugi aborda, desde el punto de vista de la teoría cosmopolita, cómo puede llevarse a cabo

una intervención militar realmente humanitaria en el orden mundial posterior a la Guerra Fría dominado por las democracias liberales occidentales.

La responsabilidad internacional es extrema en Irak y prácticamente inexistente en Liberia, mientras se presenta ambigua ante conflictos como el de Colombia. Este es uno de los conflictos con mayor impacto sobre la población civil, y que presenta mayor gravedad debido a la fuerte interrelación entre el crecimiento de economías ilegales, la desigualdad y las violaciones de derechos humanos. Con el fin último de analizar y fomentar el apoyo de Europa en la solución del conflicto colombiano y explorar la aportación de la sociedad civil colombiana a un proceso de paz, el Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), con el apoyo de la Fundación Ford, celebró en junio de 2003 un encuentro con expertos de Colombia, Europa y EEUU. El diseño de las negociaciones de paz, la intervención de la comunidad internacional, la participación de la sociedad civil en el proceso de paz y la implicación de Europa en Colombia, constituyen las cuestiones principales de los documentos de trabajo presentados y que incluimos en este número como dossier especial.

En el marco también de América Latina, Paz Verónica Milet aborda la función del Grupo de Río en el nuevo escenario internacional. Asimismo, en el contexto internacional latinoamericano ha tenido lugar uno de los hitos más importantes en relación al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas como es la resolución del caso de la comunidad de Awás Tingni contra el Gobierno de Nicaragua, resuelto a favor de los indígenas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que es descrito en estas páginas.

Otras guerras pendientes como Kosovo, los desafíos de China, Turquía en la actual encrucijada geopolítica, el conflicto en el País Vasco y reseñas de libros completan este número.

Manuela Mesa
Directora

Cambios en *Papeles de Cuestiones Internacionales*

A partir de este número Mariano Aguirre deja la dirección de esta revista, que dirigió desde su creación, y del Centro de Investigación para la Paz (CIP) para trabajar durante un período en la Fundación Ford, en Nueva York. La nueva directora tanto de la publicación como del CIP es Manuela Mesa. La redactora jefe de la revista continúa siendo Nieves Zúñiga García-Falces.

¿Hay un modelo europeo de orden mundial?	9
La aportación de la cooperación internacional al desarrollo y a la democratización	17
Directrices cosmopolitas para la intervención humanitaria	25

JOSÉ MANUEL PUREZA

¿Hay un modelo europeo de orden mundial?

En este texto el autor analiza el lugar que ocupa Europa en el nuevo mapa de poder y gobierno mundiales en tres etapas. En primer lugar, trata de encontrar bases de interpretación para la actual inflexión imperial del orden mundial, enfatizando aquéllas que sugieren que se trata de la superación de las contradicciones y dificultades reguladoras de la posguerra fría. En segundo lugar, evalúa el sentido de esta solución imperial: ¿se trata de la maximización del poder de la super potencia o, por el contrario, de una señal más de que “el águila se ha desplomado”¹ o comenzó a desplomarse? Por último, se interroga sobre el perfil de la presencia de Europa en este nuevo panorama político internacional.

Ronnie Lipschutz sugiere que los libros de Historia del futuro podrán consagrar la siguiente versión oficial: “Al comienzo del siglo XXI, EEUU apostó todo al imperio. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 habían devuelto a Washington la conciencia de los riesgos elevados de un sistema de mercado global autorregulado, incluyendo tanto la exclusión que él genera como los espacios dados a los excluidos del sistema. A continuación del 11 de septiembre, EEUU impuso un nuevo sistema global en el que desempeña no sólo una función de hegemonía sino también establece las reglas que vinculan todos los otros Estados. En el imperio, el Derecho Internacional se hizo innecesario porque dejó de existir sistema internacional, república global o incluso territorios soberanos.”²

Respecto a la presencia de Europa en este nuevo escenario político, varios son los horizontes anunciados: desde el absolutismo de la Alianza Atlántica hasta

¹ Immanuel Wallerstein, “The eagle has crash landed”, *Foreign Policy*, julio-agosto 2002.

² Ronnie Lipschutz, “The clash of governmentalities. The fall of the UN Republic and America’s reach for imperium”, 2002.
En: www.theglobalsite.ac.uk/press/212lipschutz.htm

José Manuel Pureza es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra. Este texto es una versión adaptada de la conferencia dictada en el curso *Europa en cambio: ciudadanía, identidades y diversidad cultural* realizado en la Universidad de Coimbra el 24 de febrero de 2003

Traducción: Elsa Velasco

la defensa de una complementariedad subalterna (“*don't call us, we will call you*”); pasando por que Europa puede/debe desempeñar una *mission civilisatrice* de tipo nuevo, proyectando sobre el orden mundial los rasgos de su ontogenia como entidad política e imponiéndose así como punto de referencia de una política internacional posrealista.

Soy consciente de que corro el riesgo de presentar enunciados demasiado influenciados por una coyuntura de dramatismo creciente, en que la alegada fractura estratégica y de conducta mundial entre EEUU y Europa ocupa el epicentro. Pero la superficialidad con que se maneja este dramatismo es extremada como para no tenerla en consideración.

Transición con cambios

La turbulenta transición del siglo XX al XXI ha sido marcada por la simultaneidad y por la yuxtaposición de tres cambios cuya falta de nitidez se reveló, ya en su designación, por estar precedidos cada uno de ellos por el prefijo “pos”: el orden “posguerra fría”, los Estados “poswestfalianos” y la política “posinternacional”. La narrativa del orden posguerra fría simbolizó la canonización supuestamente indiscutible a escala mundial de un alegado consenso —el Consenso de Washington— en torno a pilares reguladores como la democracia representativa, el Estado de derecho y la primacía del mercado.

La narrativa del Estado poswestfaliano dejó traslucir la erosión del tradicional monopolio del uso legítimo de la fuerza por los Estados. En algunos casos, como la Unión Europea (UE), esa erosión se tradujo en formas innovadoras de ejercicio compartido de la soberanía; en otros, principalmente en los Estados del Tercer Mundo, se tradujo en la multiplicación de Estados frágiles o colapsados, incapaces de asegurar la oferta de los bienes públicos esenciales, especialmente por las imposiciones de los programas de ajuste estructural diseñados por las instituciones financieras internacionales.

En ambos casos, el tradicional exclusivismo del mundo de las soberanías dio lugar a bifurcaciones, de intensidad y naturaleza distintas, entre regulación por el Estado y regulación por otros actores como las organizaciones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales), las empresas multinacionales y los poderes fácticos de todo tipo. Finalmente, la narrativa de la política posinternacional surgió como referencia de un tiempo de globalización de las redes políticas y de los movimientos sociales,³ destacando el fin (?) de la espacialidad nacional como espacialidad de referencia —particularmente en términos de correspondencia entre delegación de poderes y exigencia de prestación de cuentas—⁴ a manos del espacio de la acción política global, en el que lo micro-local y lo hiper-mundial están en *continuum*.

³ John Mearsheimer, “Why we will soon miss the coldwar”, *The Atlantic*, 1990, 266 (2).

⁴ Anthony McGrew, *The transformation of democracy? Globalization and territorial democracy*, Polity Press, Cambridge, 1997, p. 5.

Esos discursos hicieron visible un orden global neoliberal sustentado por dos pilares:

- Una constitución económica: siendo neoliberal, el orden global de la posguerra fría se basó en la presuposición del cumplimiento universal de un conjunto de reglas básicas ideológicas, la mayoría de las veces implícitas. Esa constitución económica implícita del orden global neoliberal se estructuró, por consiguiente, sobre el principio de la autodisciplina y sobre la convicción de una obediencia universal al código de valores a él inherente.⁵ Dicho código concibe el mercado como única instancia de regulación, con sus reglas, procedimientos e instituciones llamadas a preservar, sobre todo, la autonomía de las “leyes objetivas de la economía” en relación a interferencias políticas.
- Una constitución política: el orden político de la globalización neoliberal fue, a este respecto, un claro orden de transición, asumiendo formalmente la línea estructural de la Carta de Naciones Unidas —igualdad soberana de los Estados (*one-state-one-vote*), proceso de decisión multilateral y principio de la seguridad colectiva—, combinándolos con una práctica de desinversión institucional y de miniaturización del poder regulador de la mayoría de los Estados.

Hay una clara fragilidad en este orden neoliberal porque, como recuerda Lipschutz, “lo que era obvio antes del 11 de septiembre de 2001, pero se hizo visible después de ese día, es que un orden de este tipo es necesariamente inestable, no sólo en lo que respecta a los mercados sino en términos de autodisciplina, dado que supone y exige que todos se comporten convenientemente para que se mantenga el funcionamiento y la estabilidad del sistema y para que éste genere buenos resultados”. Ese rasgo esencial del orden neoliberal —la confianza en la convergencia de todos los actores para una práctica de efectiva autolimitación y, como consecuencia, la confianza en su buena fe y probidad moral— se reveló evidentemente frágil. El imperio del mercado —la mercantilización universal de valores y comportamientos— se reveló como la principal fuente de vulnerabilidad del orden constitucional de la posguerra fría. Y eso fue lo brutalmente exhibido en los ataques terroristas del 11 de septiembre: los vehículos de propulsión del orden neoliberal —libertad de circulación de personas y capitales, innovación tecnológica, rapidez de comunicaciones— pueden ser creaciones que se vuelven perversamente contra el creador y alcanzarlo mortalmente.

El imperio del mercado se reveló como la principal fuente de vulnerabilidad del orden constitucional de la posguerra fría

Fragilidad neoliberal, control unilateral

El fin de la posguerra fría que hoy estamos presenciando corresponde a la superación de esta contradicción evidente en el orden mundial neoliberal. A la fragilidad revelada por la autodisciplina y por la autorregulación en la creación y aplicación de un código de valores comunes, EEUU ha pasado a contraponer un modo disci-

⁵ Stephen Gill, “The constitution of global capitalism”, 2000. En: <http://www.ciaonet.org/isa/gis01>

plinado de regulación, sostenido abiertamente por la intervención policial o militar. Al mantenimiento de un escenario político internacional aún basado en elementos fundamentales heredados de Westfalia (multilateralismo, igualdad soberana, defensa colectiva) —lo que Lipschutz denomina “República de las Naciones Unidas”— sustituye ahora un principio de intervención (armada) universal de EEUU.

No estamos ante una alteración súbita. La subordinación de los mecanismos multilaterales de decisión (v.gr. Naciones Unidas) tuvo expresiones gradualmente más claras a lo largo de la década de los noventa, culminando con la intervención de la OTAN en la Ex-Yugoslavia con ocasión de la crisis de Kosovo, ejecutada sin ningún mandato del Consejo de Seguridad. Y, por otro lado, la opción pragmático-imperialista de EEUU no es más que una profundización de viejas tradiciones de política externa estadounidense (la excepcionalidad, el maniqueísmo y la unilateralidad),⁶ potenciadas ahora por la ausencia de un contrapeso (como lo era la Unión Soviética durante la Guerra Fría)⁷ o por la dimensión alcanzada por la asimetría de poder (*power gap*), sobre todo en lo tecnológico y militar, entre EEUU y todos sus aliados o adversarios, que alimenta una diferenciación de perspectivas estratégicas.

La inflexión imperial del orden mundial neoliberal corresponde, por consiguiente, a una representación que la superpotencia hace de sí misma y que Robert Kagan sintetizó en las siguientes líneas: “los estadounidenses ven, normalmente, el mundo dividido entre bien y mal, entre amigos y enemigos (...). Cuando se enfrentan a adversarios reales o potenciales, los estadounidenses favorecen, normalmente, políticas de coerción y no de persuasión; prefieren las sanciones punitivas a los estímulos a un mejor comportamiento; el palo a la zanahoria. Los estadounidenses apuntan a objetivos finales en los asuntos internacionales. Quieren los problemas resueltos y las amenazas eliminadas. Y tienden, cada vez más, a la unilateralidad (...)”.⁸ En el nuevo cuadro imperial, los propios conceptos de soberanía y de Derecho Internacional son rescritos: aquélla deja de ser el derecho de cada Estado a gobernarse a sí mismo y pasa a significar el deber de cada Estado a contribuir a la estabilidad del imperio; y el Derecho Internacional deja de tener sentido como orden regulador de las relaciones entre Estados soberanos para convertirse en orden emanado del centro del imperio para su preservación.

La cuestión, como recuerda Pierre Hassner,⁹ no es ya si estamos realmente ante el riesgo de configuración de un orden mundial de cariz imperial, sino si se tratará de un imperio inspirado en Hobbes, en el que el soberano está por encima de la ley, o de un imperio inspirado en Locke, en el que el soberano se vincula a sí mismo por la ley. Las señales más recientes a este respecto son extremadamente inquietantes: el emperador se arroga el derecho de decidir lo que es correcto y lo

⁶ Pierre Hassner, “The United States: the empire of force or the force of empire?”, *Chaillot Papers*, 2002, Nº 54.

⁷ Robert Kagan, “Power and weakness”, *Policy Review*, 2002, Nº 113.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Pierre Hassner, *op.cit.*, p. 47.

que no lo es, sobre lo que es legítimo y lo que no lo es, y aún más, se atribuye a sí mismo la prerrogativa de estar exento de cumplir las reglas que él mismo impone a los demás (véase la simultaneidad de la presión de EEUU sobre Serbia para la entrega de Milosevic al Tribunal Ad Hoc para ser juzgado por los crímenes perpetrados en la Ex-Yugoslavia, y el boicot estadounidense al Tribunal Penal Internacional sobre todo en referencia al juicio de ciudadanos estadounidenses).

Alternativa imperial y ambigüedad del orden global neoliberal

En un controvertido texto, Immanuel Wallerstein defiende la tesis de que la hegemonía de EEUU presenta evidentes señales de declive, basada en el predominio del conservadurismo musculado que hoy domina las políticas de Washington.¹⁰ La guerra de Vietnam, las revoluciones urbanas de 1968, la caída del Muro de Berlín y las acciones terroristas del 11 de septiembre, habrán conducido a EEUU a su actual situación de “una superpotencia solitaria, destituida de poder real, un líder mundial que nadie sigue y que pocos respetan, un país peligrosamente a la deriva en un caos que no consigue controlar”. Será en este contexto, según Wallerstein, en el que la afirmación imperial tendrá, finalmente, más debilidad que fuerza. En contraste con la Orden de Yalta o con el orden compromisorio de la posguerra fría, este nuevo orden —compuesto de una mezcla de *pax* estadounidense y de guerra global— constituirá, de alguna manera, una fuga hacia adelante. Esta fuga no es ajena a la influencia determinante del conservadurismo puritano, para el cual los estadounidenses emergen como la reencarnación del pueblo elegido. Lo confirma la afirmación del documento presidencial de definición del concepto estratégico de defensa nacional, *National Security Strategy*, de 2002: “EEUU posee una fuerza y una influencia sin precedentes y sin igual en el mundo. Animada por la fe en el principio de la libertad y en los valores de la sociedad libre, esta posición nos atribuye responsabilidades y obligaciones únicas.”

Esta deriva imperial radica, por lo tanto, en intereses, ideas, valores y visiones del mundo hoy dominantes en los inquilinos de la Casa Blanca. Abundan hoy, en la línea central académico-política anglo-estadounidense, las referencias a la necesidad de un “buen imperialismo”, capaz de conjugar dominio y coerción espacialmente amplias, con un proyecto civilizador anclado en el cosmopolitismo y en el credo de los derechos fundamentales. Es, de algún modo, el regreso a la ideología de la “misión sagrada de la civilización” que marcó el colonialismo del siglo XIX y que arrancaba de una distinción, entonces considerada canónica, entre pueblos civilizados y pueblos salvajes, con los semi-civilizados de por medio.

Sucede, sin embargo, que el neoimperialismo procedente de Washington no es benigno por dos causas:

- Es un proyecto de orden mundial cuya concreción viene imponiendo el derribo violento de los principales marcos reguladores multilaterales, construidos en la segunda mitad del siglo XX.

¹⁰ Immanuel Wallerstein, *op.cit.*

Lo que está en juego son distintas imágenes del mundo y, a través de ellas, una diferente identificación de las expectativas de los actores en la escena internacional

– En él subyace una cierta idea muy violenta del mundo. En realidad, el actual choque de modelos de orden internacional es también, y fundamentalmente, un choque entre visiones del mundo.¹¹

Cabe subrayar la importancia constitutiva que asumen las visiones del mundo en el trazado y protagonismo de escenarios de orden internacional. La actual confrontación entre una salida imperial del atolladero de la posguerra fría y un refuerzo y cualificación del multilateralismo regulador encubre otra confrontación anterior entre el concepto de sociedad internacional y el de anarquía internacional. El primero de ellos trasmite una visión de las relaciones internacionales en la que destaca su organización de acuerdo con reglas de convivencia y de resolución de conflictos de interés. A él se opone el concepto de anarquía, que viene asociado a la percepción de las relaciones internacionales como un estado de naturaleza permanente en el que impera la ley del más fuerte; todo se resume a una lucha constante por el poder y a la más dura maximización de los intereses individuales de cada Estado.

La visión del mundo centrada en el concepto de sociedad internacional confiere un estatuto crucial a los mecanismos y procedimientos —del Derecho Internacional a la diplomacia, pasando por las organizaciones internacionales— que dan voz al interés común en el mantenimiento de la paz y delimitan lo que es admisible en las relaciones internacionales. Y constituye un indiscutible dato objetivo que se haya registrado, por lo menos desde la segunda mitad del siglo XX; una clara evolución para la consolidación de una fisonomía de sociedad internacional en todos los dominios de acción, de la *low politics* a la *high politics*. Europa ha sido el lugar por excelencia donde se concreta esa experiencia. Sin duda, era a este hecho al que se refería el Prefacio del Estatuto del Consejo de Europa cuando, en 1949, invistió a esta organización con el mandato de defender el patrimonio común de los Estados europeos.

Lo que está en juego son distintas imágenes del mundo y, a través de ellas, una diferente identificación de las expectativas de los actores en la escena internacional. Aquéllos cuya expectativa está marcada por la imprevisión propia de la sensación de estar en una selva, asumirán con naturalidad un comportamiento aventurero y errante. Por el contrario, los actores que privilegian un comportamiento orientado al diálogo civilizado y a la consolidación normativa e institucional de padrones de legitimidad, serán el principal soporte de desarrollo de mecanismos que alejan el uso de la fuerza como medio principal de resolución de disputas y conflictos de interés.

Cuestión de poder

Habrá quien sostenga que mezclar a Europa con un modelo de orden internacional potenciador de la creación de una sociedad internacional es una imprudencia

¹¹ João Cravinho, *Visões do mundo. As relações internacionais e o mundo contemporâneo*, Imprensa de Ciencias Sociais, Lisboa, 2003.

histórica reciente. Robert Kagan, al proclamar que “los estadounidenses son de Marte y los europeos de Venus”, aclara que esa diferencia de cultura estratégica no tiene raíces biológicas o etnoculturales. Para él es meramente una cuestión de poder. Con crudeza, escribe: “la fuerza militar estadounidense produjo una propensión al uso de esa fuerza; la debilidad militar de Europa produjo una aversión perfectamente comprensible al ejercicio del poder militar”. Y sentencia: “los europeos se oponen a la unilateralidad, en parte, porque no tienen capacidad para la unilateralidad”.¹²

Es verdad que la Europa política actual es todavía un producto directo de la Guerra Fría. También es verdad que el recobro del pulso unilateral de la política externa estadounidense fue el resultado, en gran medida, del fin de la mutua dependencia transatlántica, tras la implosión de la Unión Soviética. Pero, la explicación que de aquí se infiere que la dependencia militar europea frente a EEUU es estructurante y que, por ser así, a lo que más puede aspirar Europa es a un humillante sistema de división del trabajo, en el que cabrá a EEUU “*make the dinner*” y a los europeos “*do the dishes*”, se equivoca al confundir lo superficial con los datos sólidos de la historia.

Y estos datos son que, a lo largo de los últimos cincuenta años, Europa fue el *locus* de una nueva concepción del poder en las relaciones internacionales, que la condujo a verse a sí misma como campeona de un orden mundial posrealista. Joschka Fischer enunció con claridad esta auto-representación de Europa: “El concepto fundamental de Europa después de 1945 fue, y aún es, el rechazo del principio de equilibrio de poder europeo y de las ambiciones hegemónicas de los Estados individuales que habían surgido de la Paz de Westfalia de 1648”. Y Romano Prodi de ahí extrae consecuencias estratégicas: Europa “tiene un papel a desempeñar en el gobierno mundial, que consistirá en repetir la experiencia europea a escala global”.

Lo que está en discusión es, por consiguiente, mucho más que un mero despegue ocasional de una línea considerada estructural, la alianza transatlántica. Es una verdadera cultura estratégica diferente y propia que se trata cuando se evalúa la consideración de Europa como *global player*. Una cultura estratégica basada fundamentalmente en la superioridad de la solución pacífica a las controversias sobre el uso de la fuerza, de la negociación multilateral sobre el repentismo unilateral, de la solidificación de lazos sobre el *command-and-control*, del ensanchamiento de las áreas de legitimidad sobre la fuerza de la razón de estado.

La naturaleza estructural y no meramente episódica de la identidad posrealista de Europa como actor internacional pasa, pues, por reconvertir lo que es visto a menudo como un déficit —el foso tecnológico, militar y presupuestario con relación a EEUU— en una diferencia virtuosa, a favor de la sociedad internacional y contra la anarquía internacional.

¹² Robert Kagan, *op.cit.*

SARA GARRIDO

La aportación de la cooperación internacional al desarrollo y a la democratización

El contexto internacional que se dibuja en este principio de siglo parece tensar algunas contradicciones en el componente de seguridad de las relaciones Norte-Sur. El creciente protagonismo de las “amenazas globales” apunta a un cambio en la política exterior de los países del Norte y en su posicionamiento ante el dilema entre las medidas de prevención estructural de conflictos violentos y el mantenimiento del status quo en los países subdesarrollados. El apoyo a procesos de democratización a través de la cooperación al desarrollo que se postulaba en los años noventa como instrumento de prevención estructural es, quizá, uno de los ámbitos más sensibles a ese cambio. Este artículo defiende la vigencia de la argumentación que llevó a adoptar el enfoque estructural y pone de relieve la importancia de las lecciones aprendidas en la última década como principios articuladores de una política de prevención de la violencia eficaz a medio y largo plazo.

El final de la Guerra Fría abrió un nuevo escenario internacional, especialmente en el campo de la seguridad y la defensa, al romperse la lógica bipolar que estructuraba muchos conflictos. Durante los años noventa aumentaron los conflictos internos en los Estados subdesarrollados, con graves consecuencias humanitarias a escala regional, a la vez que se reducía la percepción de una amenaza directa a la seguridad nacional de los Estados del Norte.¹

¹ Para ampliar información sobre la tipología de los conflictos actuales se pueden consultar, entre otras fuentes, los Informes Anuales que publica PIOOM (Interdisciplinary Research Program on Root Causes of Human Rights Violations), Universidad de Leiden, Holanda.

Sara Garrido es Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, Máster en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha trabajado para diferentes ONG en El Salvador y Oriente Medio

De acuerdo con este escenario, se reformularon los conceptos de seguridad y desarrollo para ampliar su alcance y poner de relieve la vinculación entre muchos factores que influyen en ambos procesos. En materia de seguridad se acuñaron términos como seguridad comprensiva y seguridad humana para englobar no sólo los aspectos militares sino también los económicos, sociales, políticos y ambientales y hacer del individuo el sujeto protagonista de la seguridad.² El concepto de desarrollo humano, por su parte, incorporó al crecimiento económico las variables sociales, políticas y culturales para tomar como medida la vulnerabilidad de la población, entendida como su capacidad de hacer frente a factores externos que le afectan.³

Con esta nueva conceptualización, la relación entre desarrollo y seguridad se hizo más compleja y cobró especial importancia el papel que la democratización juega en ambos procesos. La existencia de instancias de participación y de pluralismo político, los mecanismos de defensa de los derechos humanos o la administración transparente del Estado reducen la vulnerabilidad de la población y, por tanto, son factores de desarrollo a la vez que hacen aumentar la seguridad, porque crecen los instrumentos para canalizar los conflictos de forma pacífica.⁴

El papel de la cooperación internacional y las lecciones aprendidas

La cooperación al desarrollo incorporó esta nueva conceptualización y reforzó el trabajo en el sector de la democratización desde una perspectiva preventiva, con programas de apoyo a la reforma institucional, acompañamiento en procesos constituyentes, capacitación de cuerpos de seguridad del Estado, entre otros.⁵ Se

² La seguridad comprensiva pone el énfasis en la pluralidad de orígenes de las amenazas frente al protagonismo anterior del sector militar, mientras que la humana sitúa al individuo en el centro del objetivo de protección, en el lugar que la visión tradicional otorgaba al Estado. Ver Bajpi Kant, "Human Security: Concept and Measurement", *Kroc Institute Occasional Papers*, agosto de 2000, N° 19, p. 3.

³ El concepto apareció en el primer Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1990, y se definió inicialmente como el "proceso de ampliar la capacidad de elección de las personas" para diferenciarlo del crecimiento económico. PNUD, *Human Development Report 1990*, Oxford University Press, Nueva York, 1990.

⁴ En este artículo se adopta una definición inclusiva de democracia, a partir de la existencia de instancias de participación política, pluralismo y libertades, garantizadas mediante el respeto a derechos básicos entre los que se encuentran los derechos humanos universales. El texto no parte de una asunción de las teorías de la paz democrática que descartan el uso de la violencia en sociedades regidas por este sistema político. Sí se defiende que la existencia de instituciones democráticas aumenta los recursos de los que dispone la sociedad para gestionar los conflictos de forma pacífica y contribuye, por tanto, a la prevención de la violencia.

⁵ Para contrastar la adopción por parte de las instituciones internacionales de esta interrelación ver la traducción del documento del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos*, Documentos INAP, diciembre de 1996, N° 10.

mantenía la tensión entre la búsqueda de la paz por medio de medidas estructurales de prevención, y otros intereses económicos o geoestratégicos que hacían a los donantes reticentes ante el riesgo de inestabilidad que provocaban los cambios internos.⁶ Esto reflejaba una visión a corto plazo de la seguridad, entendida como mantenimiento del *status quo*. Sin embargo, el fin de la Guerra Fría propiciaba un escenario más favorable para abordar esa tensión y facilitaba la asunción de ciertos riesgos por parte de los donantes, a través de instituciones internacionales que tuvieran en cuenta los diferentes intereses de seguridad nacional.

La aplicación de programas de apoyo a la democratización ha permitido, a partir de los éxitos y fracasos cosechados, extraer un amplio número de lecciones sobre cómo llevar a cabo estas acciones para maximizar sus resultados y minimizar los riesgos. No todas las fórmulas recomendadas se han interiorizado en la práctica de los donantes, pero sí se ha consolidado su reconocimiento como directrices para llevar a cabo una política exterior eficaz en la prevención de la violencia.⁷

En primer lugar, los donantes deben estar dispuestos a asumir compromisos a medio y largo plazo con los países en los que van a apoyar un proceso de democratización y a ir más allá de una dotación puntual de recursos vinculada a unos resultados. Los cambios que se pretende impulsar incorporan elementos legales, institucionales y de cultura política que requieren tiempo y cuyos resultados son a menudo intangibles en el corto plazo. Si las acciones concretas de promoción de la democracia se enmarcan en acuerdos políticos más amplios, se incrementa también la legitimidad de la actuación, la capacidad negociadora y los instrumentos de influencia.⁸

Para evitar una pérdida de control del proceso durante la vigencia de ese compromiso, la cooperación ha desarrollado instrumentos de planificación flexible. Se han elaborado listados de indicadores de los niveles de democracia, buen gobierno y

Los donantes deben estar dispuestos a asumir compromisos a medio y largo plazo con los países en los que van a apoyar un proceso de democratización

⁶ Esta tensión se hace especialmente evidente en las relaciones con países cercanos geográficamente, como en las diferencias entre las posiciones de los países del norte y sur de la UE respecto a la democratización en la ribera sur del Mediterráneo. Ver Elvira Sánchez Mateos, "La seguridad global en el Mediterráneo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, mayo-junio de 2002, N° 57-58.

⁷ A partir de la formulación por el CAD en 1997 de las *Lignes directrices du CAD sur les conflits, la paix et coopération pour le développement* (Paris, 1997), que incorporan en buena parte estas medidas, las agencias nacionales han ido adoptando también esos principios, al menos a nivel formal, en su legislación y organización interna. (En español, *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999).

⁸ A este respecto, el Acuerdo de Cotonou del año 2000 entre la Unión Europea y los países ACP (África, Caribe y Pacífico) supone un avance frente a los anteriores Acuerdos de Lomé. Aunque con limitaciones, se amplía la capacidad de articular instrumentos de apoyo a la democratización y prevención de conflictos dentro de un marco más amplio de cooperación a medio plazo en el que se refuerza el diálogo político. Ver Santa Clara Da Camara, Terhi Lehtinen, Andrew Sherriff y Jean Bossuyt, *The EU's Response to Conflict Affected Countries. Operational Guide for the implementation of the Cotonou Agreement*, International Alert and European Centre for Development, ECDPM Discussion Paper, julio de 2001, N° 31.

respeto de los derechos humanos,⁹ cuyo chequeo periódico sirve como sistema de alerta temprana ante una posible escalada de la crisis y permite el monitoreo, así como el establecimiento de objetivos parciales a lo largo del proceso.

Para consolidar este enfoque se deben separar más claramente los fondos destinados a cooperación al desarrollo de los de ayuda de emergencia o humanitaria, de forma que el aumento de estos últimos no limite las posibilidades de actuar a medio y largo plazo.¹⁰ Para que los compromisos sean creíbles debe avanzarse también en el trabajo multilateral, porque permite desactivar los intereses particulares de cada Estado que incentivan una visión de corto plazo y generan desconfianza.

Por otro lado, los procesos de democratización deben tener sus raíces en las iniciativas de los actores locales que, por su parte, los donantes deben detectar y reforzar. Las agencias internacionales con implantación previa en el país son las más indicadas para liderar el apoyo a la democratización porque su conocimiento las sitúa en una mejor posición para detectar los agentes (instituciones públicas o sociedad civil) interesados en avanzar en la democratización y garantizar un liderazgo local en todas las acciones.¹¹ Esto incluye la identificación de los indicadores, obtención de información para verificar su avance, adecuación de las reformas al contexto, creación de mecanismos de respeto a las minorías o a los derechos humanos, entre otros asuntos.

La corresponsabilidad supone ir un paso más allá de la participación para provocar cambios en la cultura política, detectar anticipadamente los conflictos que pueden surgir y evitar la adopción de modelos exógenos incompatibles con las características de esa sociedad y, con ello, el riesgo de que los resultados finales sean percibidos como una imposición exterior o identificados con un sector concreto de la población o de la elite. La implicación local en todo el proceso es la mejor garantía para solucionar el dilema del intervencionismo, que no sólo pone en duda la legitimidad de la acción exterior desde un punto de vista ético o de legalidad internacional sino que dificulta la consecución real de los objetivos. Esa participación debe ser plural y no excluyente, para evitar exacerbar los conflictos y contribuir a fomentar el dialogo y la negociación entre distintos acto-

⁹ Para consultar ejemplos sobre listados de indicadores ver K. Nicolaïdis, "International Preventive Action: Developing a Strategic Framework", en R. I. Rotberg, *Vigilance and Vengeance*, Brookings Institution Press y The World Peace Foundation, Washington DC, 1996; o H. Solomon, "Analising Conflicts", en *Searching for Peace in Africa, An Overview of Conflict Prevention and Management Activities*, European Platform for Conflict Prevention and Transformation, Bruselas, 1999.

¹⁰ Según datos del CAD, la ayuda de emergencia ha pasado de representar el 1,6% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en los años 1980-1981 al 7,4% en 2000-2001. Ver *2002 Development Co-operation Report*, CAD, OCDE, París, 2002 (Statistical Annex).

¹¹ Conie Peck, "A More Strategic Partnership for preventing and resolving conflict", en *Searching for peace in Africa: an overview of conflict prevention and management activities*, *op. cit.*

¹² Ya en 1995, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency, CIDA) ponía de relieve la importancia de una participación local plural en el resumen de las lecciones extraídas de los programas de democratización aplicados hasta el momento en Centroamérica y África. Ver *Democracy and Human Rights, What are we learning?*, CIDA, 1995.

res.¹² Por ello, poner en contacto los diferentes agentes locales interesados en la democratización debería ser uno de los objetivos de la cooperación. Esto podría realizarse mediante un equivalente a las *peace constituencies* de Lederach,¹³ redes de agentes sociales que, aunque con intereses diferentes, obtienen un beneficio de la consolidación de la democracia y suman esfuerzos con ese fin.

El trabajo de la cooperación en los procesos de democratización ha estado muy ligado a la reconstrucción posconflicto, que puede considerarse también prevención si se tiene en cuenta que un mal acuerdo o una mala gestión de la paz puede suponer una reanudación de la violencia. Sin embargo, las características de los conflictos actuales, a menudo muy extensos en el tiempo y circunscritos a zonas geográficas concretas o con brotes esporádicos de violencia, permiten articular ciertas medidas de democratización durante todo el ciclo del conflicto. Estas medidas pueden contribuir a evitar que surja la violencia, a desactivarla o a detectar capacidades locales para cuando se afronte la reconstrucción.¹⁴ El apoyo a las organizaciones de derechos humanos, comisiones conjuntas de esclarecimiento de hechos, capacitación a funcionarios públicos o mecanismos de detección de las iniciativas de paz locales para fortalecerlas e incluso institucionalizarlas, son ejemplos de acciones que se pueden llevar a cabo a través de la cooperación, en fase de conflicto latente o de violencia controlada, para frenar la escalada y sentar las bases de la reconstrucción social.¹⁵

Esta intervención transversal a las fases del conflicto, aplicada también al resto de los ámbitos de actuación de la cooperación, garantiza el principio de coherencia y crea sinergias positivas entre los diferentes programas. Esto supone que los proyectos de desarrollo rural, educación, sanidad o vivienda incorporen mecanismos de participación local, fortalecimiento de la sociedad civil, fomento del diálogo, defensa de las minorías o difusión de los derechos humanos. En el caso de la ayuda humanitaria, la adopción de este enfoque transversal equivaldría a tener en cuenta los criterios del principio *do not harm* para evitar que, con su puesta en

Poner en contacto los diferentes agentes locales interesados en la democratización debería ser uno de los objetivos de la cooperación

¹³ Lederach formuló este concepto en oposición al de *war constituencies* para hacer referencia al conjunto de personas y agentes sociales que extraen un beneficio del mantenimiento de la paz o dependen en su misma existencia de ella: sectores de la Administración, organizaciones de derechos humanos, sindicatos, parte del sector empresarial, etc. Ver J. P. Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, US Institute of Peace Press, Washington DC, 1997. (También existe en español: "Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas, Bakeaz/Gernika Gogoratuz, Bilbao, 1998).

¹⁴ Los conflictos de Ruanda, Sierra Leona o Uganda ofrecen ejemplos de posibilidades desaprovechadas para poner en marcha mecanismos de prevención previos al estallido de la crisis. Ver Peter Uvin, "Difficult choices in the new post-conflict agenda: the international community in Rwanda after the genocide", *Third World Quarterly*, abril de 2001, Vol. 22, Nº 22.

¹⁵ El caso de los grupos de mujeres de Sierra Leona que protagonizaron una movilización a favor de la paz en 1994 es una ejemplo de cómo la existencia de programas de apoyo a la democratización podría haber posibilitado la representación de estas mujeres en las instituciones posconflicto si hubieran sido capacitadas para ello. *The DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict*, OCDE, París, 2002, p. 122.

marcha, se esté contribuyendo a alimentar conflictos, a generar corrupción o a debilitar los sistemas locales de organización.¹⁶

La coordinación de programas de los donantes es especialmente importante en el ámbito de la democratización porque se actúa sobre mecanismos de distribución de poder. Un análisis conjunto del contexto y una estrategia consensuada permite maximizar la utilidad de los recursos disponibles y evitar que un apoyo desigual a los diferentes grupos, movimientos sociales o minorías étnicas despierte o intensifique el conflicto.

Una acción coordinada en los niveles político, estratégico y operativo, como señala el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) permite reducir costes económicos y aumentar la capacidad de influencia sobre los actores locales mediante la aplicación de medidas de transparencia, intercambio de información, descentralización de la toma de decisiones o asunción de un liderazgo unitario.¹⁷ La prioridad en ese liderazgo debe ser de los agentes locales. Sin embargo, si se actúa en una sociedad fragmentada donde, aunque existen actores interesados en la democratización ninguno tiene la capacidad suficiente, el liderazgo de las organizaciones internacionales aporta legitimidad al proceso. Autores como Connie Peck han puesto de relieve el papel que puede jugar en esta coordinación Naciones Unidas, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), porque su universalidad le permite integrar por igual a donantes y receptores.¹⁸

La combinación de estos principios da lugar a una estrategia de actuación que, aplicada a la política exterior de los donantes, permite aumentar la eficacia en la prevención estructural de la violencia y minimizar los riesgos de empeoramiento de la situación que puede conllevar un proceso de cambio.

La vigencia de un enfoque preventivo estructural

En el comienzo del nuevo siglo aumenta la percepción de amenaza directa a la seguridad de los donantes debido a fenómenos como el terrorismo internacional o

¹⁶ Mary Anderson desarrolló esta línea de estudio sobre el peligro de exacerbar tensiones que puede implicar una mala gestión de la ayuda, a partir de casos como el ruandés, y las medidas que deben tenerse en cuenta para evitarlo. Ver Mary B. Anderson, *Do not harm. How aid can support peace or war*, Lynne Rienner, Londres, 1999. Para ampliar el estudio crítico de la ayuda humanitaria ver Xabier Etxebarria, *Ética de la acción humanitaria*, Ayuda Humanitaria, Textos Básicos, Universidad de Deusto, 1999, Nº 4.

¹⁷ Peter Uvin, *La influencia de la ayuda en situaciones de conflicto*, Grupo de Trabajo de la OCDE/ CAD sobre Conflicto, Paz y Cooperación para el Desarrollo, París, 1999.

¹⁸ Connie Peck, *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers Inc, Nueva York, 1998. Ver también el informe *Democracy and Global Co-operation at the United Nations - Towards Peace, Development and Democratization*, IDEA, Estocolmo, agosto de 2000.

las redes de delincuencia transnacionales. Los aspectos militares de la seguridad cobran mayor protagonismo en las relaciones internacionales y se crean alianzas *ad hoc* que debilitan a las instituciones encargadas de garantizar el multilateralismo y legitimar las intervenciones. Propuestas como las de vincular la cooperación al desarrollo al control de los flujos migratorios o a la lucha antiterrorista, formuladas ante el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 y en otros foros,¹⁹ abren camino a un nuevo tipo de condicionalidad que nada tiene que ver con las cláusulas democráticas de los años noventa. Esto hace crecer el riesgo de que se dejen de lado los procesos de cambio cuando se trata de Gobiernos “aliados” y de que proliferen democracias “de fachada” que, con la celebración de elecciones periódicas, esconden la falta de pluralismo real o la violación de los derechos humanos.

En este escenario se agudiza la percepción de los países del Norte de una tensión, en la defensa de sus intereses, entre la estabilidad a largo plazo entendida como prevención estructural y la estabilidad a corto plazo como mantenimiento del *status quo*. La adopción de esta última estrategia supone un retroceso en la formulación de un concepto de seguridad más amplio que enfatice sus vínculos con el desarrollo. El ámbito de la democratización es, quizá, donde este peligro es más evidente porque las actuaciones entrañan mayor riesgo de inestabilidad.

Estas tendencias contrastan con el análisis de las causas de esas amenazas globales que, en buena medida, coinciden con las que se establecieron como causas de los conflictos violentos en el interior de los Estados del Sur y que llevaron a una estrategia de prevención estructural: polarización de las sociedades por la desigualdad en la distribución de los recursos, vulnerabilidad de la población por la falta de servicios básicos, ausencia de una administración eficaz en la gestión de los bienes públicos y de mecanismos democráticos para la gestión pacífica de intereses enfrentados.

La globalización de las amenazas y su efecto directo sobre los intereses de los países del Norte no justifica un cambio en la estrategia con la que abordar la prevención de fenómenos que tienen causas similares. Por el contrario, debería reforzar la voluntad política para establecer una estrategia de cooperación internacional que ya se conoce y que se ha ido mejorando a partir de las lecciones aprendidas. En el apoyo a los procesos de democratización, esas lecciones se traducen en principios articuladores de una cooperación basada en la planificación a medio y largo plazo, la corresponsabilidad, la coherencia entre políticas y la coordinación de actores, que aumenta su eficacia preventiva y reduce la inestabilidad a corto plazo.

La cooperación internacional al desarrollo ofrece elementos contrastados con los que articular una respuesta realmente global a esas amenazas, es decir, una respuesta multilateral, coordinada y fundamentada en un análisis de las raíces de la inseguridad y el subdesarrollo y el vínculo de estos con la democracia.

¹⁹ *El País*, 20 de junio de 2002.

DANIELE ARCHIBUGI

Directrices cosmopolitas para la intervención humanitaria¹

Este artículo ofrece un marco institucional cosmopolita alternativo en el que podrían tener lugar las intervenciones militares frente a una emergencia. El autor propone un cosmopolitismo moral e institucional.² Para ello formula cuatro propuestas: a) el desarrollo de unas directrices que establezcan cuándo es necesaria la intervención militar en Estados soberanos; b) el empoderamiento de una institución no gubernamental como el Tribunal Mundial, para decidir cuándo una crisis humanitaria exige una intervención militar externa; c) la designación de un comité mixto civil y militar que determinará si una intervención es factible y cómo debe llevarse a cabo; d) la creación de un Ejército de Rescate permanente, con soldados y civiles procedentes de varios países, para actuar en tiempo real cuando sea necesario. Si los Estados son lo bastante altruistas como para participar en una intervención humanitaria, ¿por qué no deberían contribuir también a instituciones dedicadas específicamente a esta tarea?

En la actualidad, nos enfrentamos a intervenciones llevadas a cabo o respaldadas por Estados occidentales liberales en países del Sur o en países con capacidades políticas, económicas y militares mucho más débiles. Las intervenciones humanitarias son ahora “actos de poder” que realizan democracias occidentales en países

¹ Una versión preliminar de este artículo fue presentada ante el Cosmopolitan Militaries Workshop del Balliol College, Oxford, celebrado los días 10 a 12 de julio de 2002, convocado por Lorraine Elliott y Graeme Cheeseman. El autor agradece a Liisa Laakso los comentarios a un borrador anterior.

² Me baso en las definiciones introducidas por Charles Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1979; Thomas Pogge, “An Egalitarian Law of Peoples”, *Philosophy and Public Affairs*, 1994, N° 23, pp. 195-224; y David Held, “Law of Peoples, Law of States”, *Legal Theory*, 2002, N° 8, pp. 1-44.

Daniele Archibugi es miembro del Centre for the Study of Global Governance, del London School of Economics and Political Science y del Italian National Research Council

Traducción: Berna Wang

no liberales en una era en la que las primeras tienen una indiscutible hegemonía militar, económica, política y cultural sobre los segundos.³

Las características de la intervención humanitaria contemporánea siguen sin estar definidas, y políticos, militares y pensadores emplean el término con objetivos muy diferentes.⁴ Por esta razón, ofrezco una definición general y común de intervención militar con fines humanitarios: una intervención militar en una zona que tiene como fin salvar a personas del “democidio”⁵ o de otras violaciones importantes de derechos humanos que se están produciendo, y que es llevada a cabo por instituciones extranjeras sin el consentimiento de un gobierno legítimo.

Esta definición no incluye la ayuda que se proporciona en casos de catástrofes naturales, que en general se ofrece con el consentimiento del gobierno afectado y no tiene componente militar, y que podría calificarse mejor de operaciones de ayuda humanitaria. La ausencia de consentimiento de un gobierno “legítimo” podría deberse también a que no hay gobierno o a que el gobierno existente se considera total o parcialmente ilegítimo (como en el caso de guerras civiles, revoluciones y secesiones). La idea de que hay que salvar a algunas personas podría aplicarse igualmente a minorías que sufren la persecución de una mayoría, o a la violencia política que no tiene necesariamente connotaciones étnicas. La intervención militar se limita a violaciones graves de derechos humanos y no se extiende a la aplicación de todos los derechos humanos ni a la imposición de un gobierno democrático.

Esta definición también aclara que la intervención se lleva a cabo, al menos en principio, principal o únicamente con la intención de ayudar a las personas que están sufriendo a causa de ciertas condiciones. Esto no significa que la intervención deba ser totalmente “altruista”.

Por una intervención militar humanitaria acorde con los principios cosmopolitas

A la hora de realizar intervenciones humanitarias militares hay cuatro pasos diferentes a tener en cuenta:

a. ¿En qué casos es necesario intervenir?

La cuestión que está en juego en la intervención humanitaria no es tanto la naturaleza de los derechos afectados, sino cuándo hacerlos valer. Si la práctica de

³ Ver Chris Brown, “Non-Cosmopolitan Militaries and Quasi-Cosmopolitan Interventions”, ponencia presentada en el Cosmopolitan Militaries Workshop, Balliol College, Oxford, 10-12 de julio de 2002.

⁴ Para una exposición de tres planteamientos diferentes ver Pierre Laberge, “Humanitarian Intervention: Three Ethical Positions”, *Ethics and International Affairs*, 1995, Nº 9, pp. 15-35; Forum on Humanitarian Intervention en el *International Journal of Human Rights*, 2002, 6, 1 con intervenciones de Mohammed Ayood, B.S. Chimni, Samuel M. Makinda y Nicholas J. Wheeler.

⁵ El término “democidio” fue introducido por Rudolph Rummel (1994) para abarcar el genocidio y el asesinato masivo, “Power, Genocide and Mass Murder”, *Journal of Peace Research*, 1990, 31, 1, pp. 1-10.

la infibulación y la lapidación de esposas adúlteras debería tolerarse por el relativismo cultural o prohibirse por la universalidad de ciertos derechos humanos está abierto al debate. Pero nadie soñaría con instar una intervención militar en un país extranjero para prohibir estas prácticas. La intervención humanitaria militar es necesaria solamente cuando se están perpetrando violaciones colectivas y flagrantes de derechos humanos.

Sin embargo, la existencia de un consenso de hecho exige, y podría ayudar a alcanzar, cierto grado de codificación. La Comisión de Derecho Internacional de la ONU sería, aparentemente, la institución más apropiada para elaborar unas directrices para la intervención militar humanitaria que debería aprobar la Asamblea General de la ONU. Esto contribuiría a delimitar la noción de intervención humanitaria, aunque sin duda sería un paso no muy importante, puesto que parece que existe un consenso general sobre los casos que pueden justificar una intervención militar con fines humanitarios.

Otra ventaja sería proporcionar una base más sólida para las normas jurídicas y la actuación de la ONU. La Carta de la ONU no prevé el uso de la fuerza militar con fines humanitarios, salvo que estén amenazadas la paz y la seguridad. Los abogados internacionales debaten si la intervención humanitaria puede realizarse ahora con arreglo al derecho consuetudinario o si hace falta revisar la Carta de la ONU. Codificar la práctica vigente en un conjunto de directrices podría ser un método más funcional de actualizar el marco legal de la ONU evitando todas las polémicas que podría generar una modificación de la Carta.

b. ¿Quién está autorizado para decidir cuándo hace falta una intervención humanitaria?

Podría ser difícil o imposible planificar una intervención humanitaria con cierto éxito contra una potencia importante: ni siquiera los más críticos consideraron factible una intervención militar en China después de la matanza de la plaza de Tienanmen. Pero esto no debería implicar que las violaciones importantes de derechos humanos en lugares donde no hay esperanza para que una intervención tenga éxito no deban declararse emergencias humanitarias. Los políticos pueden indicar cuándo son factibles las intervenciones humanitarias, pero la ética debe hacer posible denunciar cuándo la violencia organizada conduce a una emergencia humanitaria.

Contar con una práctica para decidir que una crisis se ha convertido en una emergencia humanitaria alcanzaría un objetivo muy importante: pondría a todas las crisis (y, por tanto, a todas las autoridades políticas responsables directa o indirectamente de ellas) en situación de igualdad frente a lo que denominamos sociedad internacional. Puede que la imparcialidad y la no selectividad sean imposibles de lograr en términos de llevar a cabo intervenciones militares, pero son objetivos posibles cuando se trata de evaluar la gravedad de una crisis concreta.

Hasta la fecha, se han tomado decisiones no sobre la base de una evaluación de la naturaleza e intensidad de las violaciones de derechos humanos, sino de la voluntad de los Estados individuales de proporcionar los recursos económicos y militares para una intervención. Se han calificado los conflictos de "genocidio" cuando ha habido un sujeto político dispuesto a realizar una intervención militar y cuan-

*Contar con
una práctica
para decidir
que una crisis
se ha
convertido en
emergencia
humanitaria
pondría a
todas las
crisis en
situación de
igualdad
frente a la
sociedad
internacional*

do ésta se ha considerado factible. Esto es peligroso por dos razones. Por una parte, muchas crisis ni siquiera se definen como catástrofes humanitarias porque ningún sujeto está dispuesto a intervenir o porque la intervención no es factible. Esto significa que se ignoran algunas situaciones críticas simplemente porque no hay nadie dispuesto a abordarlas. Por otra parte, se corre el riesgo de conceder el estatus de intervención humanitaria a cualquier acción militar, siempre que haya un Estado o una alianza militar dispuesto a realizarla. Esto puede llevar con facilidad a una situación en la que todas las guerras sean calificadas de "humanitarias", al menos por una de las partes beligerantes. Hay casos en los que el Consejo de Seguridad ha declarado un estado de emergencia, pero nadie ha tomado ninguna medida para proporcionar ayuda a la población. En los años noventa, el caso más significativo fue la crisis de Ruanda de 1994. Desde una perspectiva ruandesa, de poco consuelo sirvió que, en la resolución 912 del 21 de abril de 1994, el Consejo de Seguridad se mostrara "horrorizado por la subsiguiente violencia en gran escala desencadenada en Ruanda, que ha causado la muerte de miles de civiles inocentes, entre ellos mujeres y niños" y decidiera aprobar el despliegue de un contingente ridículamente pequeño de cascos azules.⁶ Quedó patente que el problema no era una cuestión de principios (durante este trágico genocidio nadie declaró que no fueran anti-intervencionistas en principio), sino de voluntad política. Por tanto, es vital desligar el problema de decidir que la situación es una emergencia humanitaria de la realización de la intervención militar con fines humanitarios.

Gran parte del debate actual sobre la intervención humanitaria militar se basa en si puede ser llevada a cabo unilateralmente, por Estados individuales, o sólo multilateralmente, bajo el mandato de la ONU o de algunas organizaciones regionales.⁷ No debería haber intervenciones militares calificadas de "humanitarias" y realizadas de forma unilateral por Estados individuales o alianzas militares como la OTAN. Cuanto más auto evaluadas sean estas intervenciones por Estados individuales, más probabilidades hay de que éstos tengan intereses egoístas y, en consecuencia, menos probabilidades existen de que sean humanitarias.

En la última década, el Consejo de Seguridad de la ONU ha concedido autorización para realizar intervenciones humanitarias en más de una ocasión. Los teóricos jurídicos siguen interpretando la Carta de la ONU para evaluar si una intervención humanitaria militar entra en lo previsto en el capítulo VII o si la práctica del Consejo de Seguridad ha alterado tanto la Carta que hay que revisarla.⁸ Según el

⁶ Naciones Unidas, *The United Nations and Rwanda, 1993-1996*, Nueva York, 1996, p. 268.

⁷ Ver Fernando R. Tesón, *Humanitarian Intervention. An Inquiry into Law and Morality*, Irvington-on-Hudson, Transnational Publishers, Nueva York, 1997 (segunda edición). La primera edición de este estudio se publicó al final de la Guerra Fría, cuando las intervenciones humanitarias podían ser unilaterales sólo si no había consenso entre las superpotencias. En la segunda edición se reconoce el cambio del régimen internacional y se estudian las diferencias entre las intervenciones unilaterales y las colectivas. Ver, en concreto, el capítulo 9, "Collective Humanitarian Interventions". Hay un detallado análisis judicial en Simon Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

⁸ Para un análisis detallado de la práctica legal del Consejo de Seguridad, ver Simon Chesterman, *Ibidem*.

capítulo VII, sólo puede emplearse la acción coercitiva internacional contra un Estado en defensa propia o cuando exista una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Muchos democidios no pertenecen a este caso. Los democidios cometidos dentro de las fronteras de un país, como los de los desaparecidos de Argentina entre 1977 y 1983, o los campos de la muerte de Camboya entre 1976 y 1979, no representaban una amenaza real para la paz internacional.

¿Debería respaldarse la práctica de delegar competencias sobre la autorización para intervenciones humanitarias en el Consejo de Seguridad hasta el punto de provocar una revisión de la Carta? Muchos han afirmado que el Consejo de Seguridad no es el órgano adecuado para ocuparse de las intervenciones humanitarias.⁹ Desde un punto de vista práctico, la autoridad del Consejo de Seguridad debería preferirse a las decisiones unilaterales que adopten Estados o alianzas de Estados (como ocurrió durante la guerra de Kosovo).

Sin embargo, en una perspectiva más a largo plazo se visualizan tres problemas importantes en relación a ello. En primer lugar, el hecho de que cualquiera de los miembros permanentes puede paralizar legalmente las decisiones con un veto propiciará que una situación sólo será declarada emergencia humanitaria con exigencia de una intervención militar cuando el consenso sea general. La representación desigual de los diversos países podría generar discriminación, pues algunos gobiernos estarán protegidos por sus aliados y otros quedarán más expuestos a las sanciones internacionales. Los gobiernos –incluidos los de los Estados democráticos liberales– son más indulgentes con las violaciones de derechos humanos que cometen sus aliados.

En segundo lugar, los gobiernos que respetan el imperio de la ley siguen siendo una parte de los países miembros de la ONU, y algunos de ellos violan periódicamente los derechos humanos. Sin duda, será contradictorio que un gobierno totalitario delibere sobre la necesidad de una intervención humanitaria en otro Estado mientras viola los derechos humanos en su propio país.¹⁰

El tercero es sobre la naturaleza intergubernamental del Consejo de Seguridad: ¿puede una institución intergubernamental injerirse en los asuntos internos de otro Estado? Resulta contradictorio. La justificación de una intervención humanitaria es que, en algunos casos, hay que proteger a las personas de sus propios gobiernos. ¿Pueden otros gobiernos ser jueces objetivos? ¿No serían demasiado indulgentes o tendrían demasiados intereses con los gobiernos encargados de perpetuar el democidio u otras violaciones masivas de derechos humanos?¹¹

⁹ Ver Mohammed Ayoob, "Humanitarian Intervention and State Sovereignty", *International Journal of Human Rights*, 2002, 6, 1, pp. 94-5.

¹⁰ Estas dos preocupaciones las comparte también Mohammed Ayoob, "Humanitarian Intervention and International Society", *Global Governance*, 7, 3 (2001), pp. 225-230, y "Humanitarian Intervention and State Sovereignty".

¹¹ Mohammed Ayoob, en "Humanitarian Intervention and State Sovereignty", *International Journal of Human Rights*, ha propuesto para abordar la cuestión la creación de un Consejo Humanitario de la ONU, basándose en el modelo del Consejo Económico y Social, con 50 miembros elegidos. Esta propuesta está muy en la línea del planteamiento de creación de instituciones que aquí se propugna. Esta institución, sin embargo, seguirá siendo no menos intergubernamental que el Consejo de Seguridad. En el mismo número, B.S. Chimni, Samuel M. Makinda y Nicholas J. Wheeler debaten esta propuesta.

La necesidad de una intervención humanitaria debe ser decidida por instituciones no gubernamentales. Lo ideal es que estas instituciones fueran órganos que representaran a los ciudadanos del mundo. La institución apropiada para decidir sobre una cuestión tan crucial sería un Parlamento Mundial,¹² pero no es probable que se cree una institución de estas características a corto plazo. Un Consejo de Expertos integrado por miembros autorizados de ONG como Amnistía Internacional, el Tribunal Internacional de los Pueblos y otros, podría ser una segunda mejor opción. Los miembros de este Consejo serían nombrados por los gobiernos basándose en su capacidad personal y actuarían de forma independiente. Pero puede que este órgano carezca de autoridad política y que sus gritos, como los de las víctimas, no sean escuchados.

Una tercera alternativa que podría encontrar menos resistencia sería delegar estas competencias en el Tribunal Mundial. Si una institución judicial tuviera competencia para decidir cuándo se puede usar la fuerza coercitiva contra Estados soberanos, se podrían separar los dos pasos de decidir y realizar la intervención. Esto daría también más vigor a la idea de las operaciones de "mantenimiento del orden internacional", dado que el uso de la fuerza contaría con la autorización de un órgano judicial.

Las decisiones sobre las intervenciones humanitarias no deben tomarlas Estados individuales, o ni siquiera organizaciones intergubernamentales. Si estas decisiones son adoptadas por instituciones independientes, es más probable que sean imparciales y no discriminatorias, lo que, a su vez, generará un consentimiento y una autoridad moral mayores.

c. ¿Cómo es necesario intervenir?

En los años noventa, puede que las intervenciones fueran humanitarias en intención, pero sin duda no lo fueron en la práctica. En ningún caso la intervención militar se llevó a cabo como se habría realizado una operación de mantenimiento del orden en el país de origen de una democracia liberal. La mayoría de las víctimas fueron civiles. El efecto de las operaciones fue a menudo contraproducente. Hablando de Kosovo, el general Naumann ha reconocido que: "Tras prometer que se basaría en necesidades humanitarias, fue difícil defender la intervención de la OTAN desde el punto de vista lógico y político cuando causó daños inicialmente pero no impidió la expulsión de kosovares. Que un enorme flujo de refugiados siguiera al bombardeo inicial fue embarazoso, por así decir."¹³ Los métodos

¹² Esta idea, que ya sugirieron William Penn, Claude-Henri Saint-Simon y muchos otros, nunca ha desaparecido del pensamiento internacional. Para nuevos planteamientos recientes ver Daniele Archibugi, "From the United Nations to Cosmopolitan Democracy", en Daniele Archibugi y David Held (Eds.), *Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1995; David Held, *Democracy and the Global Order* Polity Press, Cambridge, 1995; Richard Falk y Andrew Strauss, "On the Creation of a Global Peoples Assembly: Legitimacy and the Power of Popular Sovereignty", *Stanford Journal of International Law*, 2002, 36, 2, pp. 191-219.

¹³ Naumann, "Nato, Kosovo, and Military Intervention".

empleados en Somalia, Bosnia y Kosovo muestran que los gobiernos occidentales valoraban de forma muy distinta las vidas de sus propios soldados y los de la “humanidad” a la que estaban dispuestos a proteger. En Kosovo se dieron conflictos donde todas las víctimas eran del otro bando, del que supuestamente se iba a proteger.

Estas intervenciones han sido sólo “semihumanitarias”. Por una parte, fueron motivadas por el principio de que otros Estados tenían también la responsabilidad de salvar a extranjeros. Pero, por otra, los métodos empleados no garantizaron los derechos individuales como lo habrían hecho en intervenciones de mantenimiento del orden nacional. Los métodos de control, como los ataques aéreos, que se habrían considerado inaceptables dentro de un Estado, se han convertido en la principal vía para poner en práctica las intervenciones humanitarias.

En una intervención auténticamente humanitaria sólo se deberían aplicar los mismos métodos aceptados dentro de las fronteras del propio Estado. Es muy improbable que una escalada de violencia dentro de un Estado liberal –como en el País Vasco o Irlanda del Norte– se aborde recurriendo a ataques aéreos, mientras que no cabe duda de que se establecerían con exactitud y se aplicarían métodos de control diferentes. Por tanto, también deben ensayarse nuevos métodos en el caso de las intervenciones humanitarias. Cualquier Estado o comunidad política dispuesto a emprender una intervención auténticamente humanitaria debería estar dispuesto a poner en peligro las vidas de sus propios soldados para salvar las vidas de quienes están en la comunidad amenazada.

Es evidente que estos principios tienden a incumplirse en la situación actual, en la que las fuerzas militares están bajo el control de sus cuarteles generales nacionales y reciben instrucción, en general, sobre cómo hacer la guerra en lugar de cómo mantener la paz.

Los últimos diez años muestran que no es suficiente tomar una decisión adecuada sobre cuándo hace falta intervenir. También hay que desarrollar unas directrices apropiadas sobre los métodos que deben emplearse en las intervenciones humanitarias. Es sorprendente que, en una era de avances tecnológicos sin precedentes que ha permitido que las tecnologías militares aumentasen su poder de forma exponencial, los métodos empleados en las intervenciones humanitarias sigan siendo demasiado similares a los utilizados durante la II Guerra Mundial: los ataques aéreos.

La ONU parece la institución más adecuada para crear nuevos métodos de intervención humanitaria. El ex secretario general Boutros-Ghali comenzó a desarrollar este intento en su Agenda para la Paz. Desde entonces, la ONU ha delegado la tarea de decidir qué instrumentos militares se deben utilizar en los gobiernos dispuestos a realizar intervenciones humanitarias. A su vez, los gobiernos han confiado sobre todo en el asesoramiento de sus estados mayores militares. En el futuro, una Comisión nombrada por la ONU de militares y civiles debería elaborar unas directrices sobre los métodos necesarios. La misma Comisión debería asumir también la responsabilidad de decidir qué métodos hay que emplear en cada emergencia humanitaria. Esta Comisión podría decidir *a priori* si una inter-

*En una
intervención
auténtica-
mente
humanitaria
sólo se
deberían
aplicar los
mismos
métodos
aceptados
dentro de las
fronteras del
propio Estado*

vención militar –declarada legal por el Tribunal Mundial– es factible técnicamente o no.¹⁴

El problema es que para que una intervención humanitaria tenga éxito debería disponer de una batería de instrumentos mucho más amplia que los ataques aéreos. En primer lugar, es fundamental fijarse en la responsabilidad individual, y no en la colectiva. A veces unas sanciones inteligentes, como la confiscación de los activos financieros de los líderes de países extranjeros, serían mucho más eficaces, y sin duda mucho menos perjudiciales, que los ataques aéreos. Es de esperar que el papel de la Corte Penal Internacional será el de acusar formalmente a los responsables de crímenes de lesa humanidad de forma individual. Cuando la intervención militar sea necesaria, es importante que las fuerzas armadas estén dispuestas a utilizar los métodos de control en lugar de los métodos de guerra.

d. ¿Quién va a intervenir?

Las intervenciones deben ser decididas por órganos desprovistos de poderes coercitivos, y deben realizarse de forma mucho más arriesgada para quien interviene y menos para las poblaciones beneficiarias. Esto implica que será difícil encontrar poderes seculares dispuestos a ofrecer sus soldados para salvar vidas de extranjeros. Cuanto más lejos –cultural y geográficamente– estén las personas que van a ser rescatadas, menos interesada estará una comunidad en arriesgar la vida de sus soldados. Introducir tantas restricciones en la forma en la que deben decidirse y llevarse a cabo las intervenciones humanitarias podría suponer su desaparición total. Esto podría llevar a la paradoja de que exista una institución internacional especial que defina un número cada vez mayor de crisis como “emergencias humanitarias que exigen una intervención militar” pero no encuentre Estados dispuestos a desplegar sus recursos y a poner en peligro a sus soldados para ellas.

Si hay voluntad política, el problema puede superarse. Es muy probable que las intervenciones humanitarias sean necesarias y deban llevarse a cabo efectivamente, aunque exigen la creación de instituciones apropiadas. Cualquier intervención calificada de humanitaria no sólo debería ser decidida por instituciones de la ONU, sino que debería ser realizada bajo la bandera de la ONU.

En 1992, el presidente francés François Mitterrand sugirió que alrededor de 50 de las naciones más grandes y ricas aportaran unos mil soldados cada una para operaciones de mantenimiento de la paz. Estos soldados deberían estar a disposición del Secretario General de la ONU, en estado de alerta. Esta propuesta habría

¹⁴ Una catástrofe humanitaria no conduce necesariamente a una intervención militar si ésta no es factible. La imposibilidad de que se lleve a cabo podría deberse a que el gobierno que comete el democidio sea demasiado fuerte para ser derrocado por una intervención militar externa (demasiado difícil), porque técnicamente es imposible llegar a tiempo a la población que necesita la ayuda (demasiado lejos), porque las violaciones de derechos humanos ya se han cometido y no es probable que se produzcan de nuevo (demasiado tarde) o por el peligro de que el número de víctimas entre los civiles y los rescatadores sea superior al de personas rescatadas (demasiado arriesgado).

implicado que la ONU pudiera tener unos 50.000 soldados a su disposición para emplearlos como cascos azules para el mantenimiento de la paz. La propuesta refleja muy bien el espíritu de principios de los años noventa, y se sugirió más para las operaciones de mantenimiento de la paz habituales durante el periodo de la Guerra Fría que para las operaciones de paz habidas desde entonces.

Pero la propuesta es un punto de partida excelente para crear una fuerza militar permanente dedicada a las intervenciones humanitarias. El hecho de que sea multinacional impediría que un solo país, como EEUU, asumiera demasiados riesgos, responsabilidades y bajas.

También se pueden hacer algunas sugerencias adicionales:

- Separar las fuerzas militares dedicadas a las intervenciones humanitarias y al mantenimiento de la paz del sector militar tradicional.
- Las naciones que aporten estos soldados no deberían ser sólo las más grandes, sino también las que más respeten los derechos humanos en el ámbito nacional.
- Insistir en que estas fuerzas reciban formación específica para el mantenimiento de la paz y la ayuda humanitaria. Esto las haría más similares a los cuerpos destinados a labores de “mantenimiento del orden internacional” que a los destinados al combate.¹⁵
- Asociar a los “cascos azules” un número igual o incluso superior de funcionarios dedicados a operaciones civiles, como médicos, trabajadores sociales, profesores, ingenieros. Estos denominados “cascos blancos” contribuirían a dejar claro a la población civil que la intervención no es únicamente para realizar operaciones militares, sino también para procurar bienestar y asistencia.¹⁶ En unos años, este Ejército de Rescate permanente podría convertirse con facilidad en el componente más sofisticado de las fuerzas armadas de una nación, y en el único con más posibilidades de desplegarse realmente en operaciones.

Estas fuerzas –militares y civiles– deberían desplegarse en tiempo real en las zonas donde sean necesarias. También deberían estar adecuadamente protegidas por medios militares (incluida la fuerza aérea) para evitar experiencias humillantes como las sufridas por los cascos azules en los años noventa (como en el caso de la misión Unprofor en la ex Yugoslavia). Cuanto más efectivas sean estas fuerzas, menos probabilidades habrá de que sea necesario su despliegue.

Estas fuerzas no deben ser las únicas que realicen intervenciones humanitarias. Hoy día, la fuerza aérea militar estadounidense es un factor fundamental para la protección de las tropas terrestres. También es muy probable que las intervenciones en algunas partes del mundo puedan beneficiarse del apoyo logístico de

¹⁵ Para una revisión de las posibilidades de la intervención militar en la protección de los derechos humanos, ver Lorraine Elliott y Graeme Cheeseman, “Cosmopolitan militaries in the 21st century”, ponencia presentada en la Comopolitan Militaries Workshop, Balliol College, Oxford, 10-12 de julio del 2002.

¹⁶ Mary Kaldor, en *New and Old Wars*, Polity, Cambridge, 1999, explica con detalle cómo la integración de las fuerzas militares para el mantenimiento de la paz y la sociedad civil podría contribuir a privar a los caudillos locales de base social.

Lo primero que los gobiernos hacen cuando son objeto de una intervención militar bajo bandera humanitaria es mostrar a sus pueblos las contradicciones que la inspiraron

los ejércitos nacionales. Pero será igualmente importante tener una fuerza dedicada institucionalmente a las intervenciones militares con fines humanitarios.

Debate

En un mundo unipolar es erróneo subestimar el hecho de que es muy poco probable que vayan a producirse violaciones atroces de derechos humanos si existe una comunidad internacional encabezada por Occidente que se oponga con tanta contundencia a ellas como para dedicar instituciones para abordarlas. Puede que otros aleguen que una reforma de la intervención humanitaria siguiendo estas líneas podría ser útil, pero que es sumamente improbable que se ponga en práctica.

El obstáculo obvio procede de los Estados, que no están dispuestos a suscribir códigos de conducta acordados multilateralmente. En este marco, los Estados estarían de acuerdo en limitar su libertad e incluso en asumir la obligación de participar en una especie de Brigada de Bomberos internacional humanitaria. Pero los mismos Estados, que a veces no pueden resistirse al deber moral de actuar para defender algunos valores cosmopolitas, están mucho menos dispuestos a crear instituciones cosmopolitas apropiadas. China, un país que viola manifiestamente los derechos humanos, podría tener un interés directo en prevenir la injerencia humanitaria. Cabría esperar que estos Estados estén en contra de las instituciones cosmopolitas. Pero la oposición también procede de Estados que han patrocinado intervenciones militares con fines humanitarios, especialmente de EEUU. Así pues, ¿qué debemos pensar de los gobiernos que, movidos por motivaciones altruistas, están (en ocasiones) dispuestos a intervenir y orgullosos de hacerlo en otros países, pero que, al mismo tiempo, pierden el interés en salvar a unos desconocidos, si suscriben códigos de conducta comunes? ¿No es esto una contradicción? ¿No debería generar cierto recelo sobre la autenticidad de sus motivaciones altruistas?

Coincido con Walzer en que la motivación no puede ser el método definitivo para evaluar una intervención humanitaria. Sin embargo, los procedimientos no son independientes del resultado. Hace falta un marco institucional más coherente, no sólo para la coherencia moral e intelectual, sino también para obtener resultados más eficaces. Lo primero que los gobiernos y facciones hacen cuando son objeto de una intervención militar bajo bandera humanitaria es mostrar a sus pueblos las contradicciones que la inspiraron. En Irak, Somalia, Bosnia y Kosovo, fue muy fácil que Sadam Husein, Aidid, Karadiz y Milosevic mostraran que la ONU y la OTAN no eran imparciales y que sus intervenciones eran selectivas e interesadas. El efecto de esto fue reducir la autoridad de la intervención ante la población civil y, en última instancia, hacer que la intervención en su conjunto fuera mucho menos eficaz.

Pero sería un error reaccionar ante los abusos de los años noventa con un retorno al viejo concepto de soberanía del Estado. Retrotraernos al concepto de soberanía, tal y como se interpretaba durante la Guerra Fría, no es sólo imposible –ya no hay sólo dos actores principales en la política mundial–, sino también retró-

grado.¹⁷ Las violaciones masivas de derechos humanos y el democidio deberían concernir a la comunidad internacional, y deberían adoptarse acciones directas para prevenirlos y reprimirlos. El auténtico problema es cómo hacerlo.

El “dogma” de la soberanía, por usar la expresión que empleó Hans Kelsen en 1920,¹⁸ sólo ha desaparecido para los Estados que tienen posibilidades de ser objeto de una intervención militar, pero, paradójicamente, se ha reforzado para los Estados que van a llevarla a cabo. No se puede llegar a una constitución cosmopolita dando más soberanía a unos Estados que a otros, sino sólo acordando delegar competencias en instituciones comunes. Esta parece otra contradicción importante de los Estados liberales en el periodo posterior a la Guerra Fría: bajo la bandera de la intervención humanitaria, intentan restar soberanía a otros Estados, pero no a sí mismos.

En los últimos diez años, el debate académico ha estado demasiado centrado en las condiciones que permitirían la intervención en emergencias, pero no lo suficiente en diseñar nuevas instituciones que hagan más eficaz la intervención humanitaria. Si los especialistas creen que los Estados pueden (en ocasiones) actuar como agentes morales, ¿por qué no pedir también a los Estados que sean congruentes, proporcionando no sólo tropas unilateralmente, sino también las instituciones apropiadas?

Estas propuestas forman parte de un cosmopolitismo institucional y prevén ligar la creciente demanda de protección de los derechos humanos en todos los rincones del mundo a unas instituciones capaces de hacer que se respeten.¹⁹ Este planteamiento es una alternativa a la práctica de las intervenciones decididas de forma unilateral por Estados individuales o por alianzas militares como la OTAN. Cuando esto ocurre, no hay ninguna garantía de que la intervención será dirigida por el humanitarismo o de que se alcanzará un fin humanitario. Por tanto, sugiero:

- Que es urgente y necesario desarrollar unas directrices nuevas para determinar cuándo una crisis exige una intervención humanitaria militar. La Comisión de Derecho Internacional de la ONU parece el órgano más adecuado para redactar estas directrices.
- Abordar por separado la evaluación de una crisis (es decir, si se ha vulnerado la soberanía hasta tal punto que requiere una intervención militar externa) y la

¹⁷ Especialistas como David Chandler, *From Kosovo to Kabul. Human Rights and International Intervention*, Pluto Press, Londres, 2002; y Danilo Zolo, *Chi dice umanità. Guerra, diritto e ordine globale*, Einaudi, Turin, 2000; han denunciado con razón los abusos de que ha sido objeto el concepto de intervención humanitaria, pero no ofrecen ninguna alternativa adecuada para poner fin a las violaciones excepcionales de los derechos humanos.

¹⁸ Ver Hans Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Mohr, Tübingen, 1920.

¹⁹ Immanuel Kant observó que “una violación de derechos en una parte del mundo se siente en todas partes”, “Towards Perpetual Peace. A Philosophical Project” (1795), en H. Reiss (Ed.), *Kant's Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, p. 107.

puesta en práctica real de la intervención. En cuanto a la evaluación, como deja claro la Carta de la ONU, la decisión unilateral de gobiernos individuales debe considerarse ilegal. En cuanto al enfoque multilateral, existen problemas incluso para conceder estas competencias a una institución intergubernamental como el Consejo de Seguridad. Lo ideal es que fuera un Parlamento Mundial, pero dado que no existe aún esta institución, lo mejor sería delegar esta competencia en un órgano judicial como el Tribunal Mundial.

- En cuanto a la puesta en práctica, aún hace falta redactar algunas directrices para llevar a cabo las intervenciones humanitarias. Éstas deben ofrecer garantías de que las intervenciones se realizan con arreglo a los métodos y al espíritu de las operaciones de mantenimiento del orden dentro de los países democráticos, y no con los de las intervenciones militares tradicionales. Podrían ser redactadas por un comité conjunto integrado por militares y organizaciones de ayuda humanitaria, como la Cruz Roja, Amnistía Internacional, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Médicos sin Fronteras. El mismo comité debería asumir la responsabilidad de evaluar si sería factible una intervención humanitaria y cómo llevarla a cabo.
- Las intervenciones humanitarias deben ser efectuadas por cuerpos especializados en mantenimiento de la paz, integrados por soldados y policías. Sería prudente que estos soldados procedieran de diversos países, que se elegirían de entre aquellos que tuvieran tradiciones democráticas más consolidadas. Los soldados deberán trabajar en estrecha asociación con los civiles (los llamados cascos blancos), en parte para que la población civil vea que la intervención se efectúa para protegerla y no para atacarla. Si un número de países suficientes está de acuerdo, se podría crear un ejército militar y civil permanente (una especie de Ejército de Rescate), que se desplegaría en tiempo real a petición del Secretario General de la ONU. Si los Estados están realmente dispuestos a actuar con fines altruistas y humanitarios, no hay razón por la que no suscriban la creación de instituciones cosmopolitas adecuadas.

Es significativo que, desde la caída del Muro de Berlín, se haya reducido sustancialmente la ayuda económica del Norte al Sur con fines sociales y económicos. Todos los ciudadanos de los Estados occidentales democráticos son conscientes de que un gran número de personas del Sur muere de hambre, de que enfermedades que tienen curación matan a millones de personas todos los años, y de que las catástrofes naturales destruyen comunidades humanas. Pero en los mismos años en los que los países occidentales democráticos reafirman su "derecho" a la intervención militar humanitaria, o incluso su "deber" a recurrir a ella, reducen los recursos dedicados a la ayuda social y económica.

Algunos pensadores estrictamente liberales podrían argumentar que la responsabilidad de las sociedades liberales es reafirmar los derechos civiles y políticos más allá de las fronteras, dado que son la condición previa para el logro endógeno de derechos económicos y sociales. Pero este argumento no es aplicable a las catástrofes humanitarias generadas por desastres naturales. Y los países occidentales liberales no se han vuelto más generosos en estas circuns-

tancias. Aparentemente, el altruismo de los Estados liberales surge con mucha más facilidad cuando una persona es asesinada por otra que cuando diez personas mueren de hambre.

Por tanto, se puede conocer la auténtica motivación “humanitaria” de los Estados liberales en casos de catástrofe natural, cuando no hay necesidad de oponerse a otras comunidades políticas y aún menos de violar la “extravagante” categoría de la soberanía. Empecemos poniendo en marcha la maquinaria combinada de fuerza militar y organizaciones humanitarias civiles en las catástrofes naturales, en las que se puede aliviar a la población sin tener que combatir contra otros seres humanos. Una vez que la maquinaria haya demostrado su utilidad y haya empezado a granjearse el respeto mundial, se podrá dar el siguiente paso: la intervención militar para la protección de los derechos humanos.

Liberia, la llama de un conflicto regional	41
Artemis: operación de paz de la UE en África	49
La inestabilidad de Kosovo y la ambigüedad de su futuro	57
Turquía en la actual encrucijada geopolítica	63
El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional	71
Hu Jintao: ¿una nueva etapa en la reforma china?	83
La anormalidad del conflicto vasco	87
Conferencia de paz para el País Vasco	93

RODRIGO SOSA

Liberia, la llama de un conflicto regional

La guerra en Liberia, desde su recrudecimiento en junio de 2003, ha causado aproximadamente 2.000 muertos y cientos de miles de desplazados. Además de las víctimas directas del conflicto, una cantidad indeterminada de personas han fallecido a causa del hambre y la sed, así como de cólera y otras dolencias que no han podido ser atendidas por la escasez de medios y la imposibilidad de acceder a los enfermos. La crisis actual en Liberia, con más de catorce años de enfrentamientos, es un capítulo más de la situación general de inestabilidad que impera en esta región de África Occidental desde finales de los años noventa. Costa de Marfil, Guinea-Conakry, Liberia y Sierra Leona son protagonistas de un conflicto regional. Esta crisis ha reabierto el debate sobre cómo y cuándo es necesaria una intervención internacional para controlar los conflictos bélicos en África y evitar las catástrofes humanas.

La guerra en África Occidental es una llama que se ha extendido de un país a otro en los últimos años: durante la década de 1990 y hasta enero de 2002, el fuego de las balas arrasó a Sierra Leona; en el mismo año fue el turno de Costa de Marfil;¹ y en 2003, de Liberia. Los tres países, junto con Guinea-Conakry, están estrechamente vinculados. La circulación de mercenarios, de traficantes y de refugiados entre los cuatro Estados ha sido una realidad que ha contribuido a una veloz propagación de los conflictos.² Tráfico de diamantes, ambiciones políticas y negocios

¹ Sobre el conflicto en Costa de Marfil ver: Cesar Docampo, "Costa de Marfil: el fin de la excepción" y Thalia Griffiths, "Demasiado sofisticada para la guerra" en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, primavera 2003, N° 81, pp. 57-65.

² La libre circulación de bienes y de personas y su escaso control es un fenómeno bien documentado por el panel de expertos de la ONU y organizaciones no gubernamentales. Ver, por ejemplo, el informe de Human Rights Watch (HRW) *The regional crisis and Human Rights Abuses in West Africa: A briefing paper to de UN Security Council*.

Rodrigo Sosa es Master en Periodismo (UAM/EL PAÍS) y profesor de Historia en la Universidad de Buenos Aires

de armas son algunas de las razones que han movilizado a decenas de milicias integradas por mercenarios y niños soldado capturados en los numerosos campos de refugiados que pueblan los territorios de estos cuatro países.

La fuerza internacional de paz con mandato de la ONU intervino en Liberia en agosto de 2003, cuando se cumplían dos meses de sangrientos combates. Costa de Marfil y Sierra Leona cuentan todavía con una fuerte presencia de tropas internacionales de estabilización, que responde a una perspectiva de intervención prolongada que se espera también en Liberia.

Muerte en las calles de Monrovia

El conflicto en Liberia comenzó en 1989 con una rebelión en la que Charles Taylor se convirtió en un temible “señor de la guerra”. Los enfrentamientos continuaron hasta que en 1997 un acuerdo permitió la celebración de elecciones y Taylor fue nombrado presidente tras una campaña electoral intimidatoria. El conflicto permaneció larvado hasta que a principios de 2003 estalló en toda su dimensión con el cerco por fuerzas rebeldes de la capital, Monrovia. Taylor comenzaba a sufrir los efectos de su política mercenaria en su propio país y de más de cinco años de aplicar una política de desestabilización de los Estados vecinos.

La principal fuerza rebelde es Liberianos Unidos por la Reconciliación y la Democracia (LURD), que emergió en 2001 y desde entonces se ha enfrentado al Gobierno de Taylor. Su presencia militar en Liberia no fue significativa hasta principios de 2003 cuando, apoyada con armas y hombres desde Guinea-Conakry,³ se apoderó del noreste del país y en junio se dirigió a la conquista de Monrovia, la capital. Al LURD se le sumó el Movimiento Democrático de Liberación (MODEL), que abrió un nuevo frente desde el sur contra el Gobierno de Taylor. El MODEL ha recibido apoyo de Costa de Marfil, que en 2002 sufrió el hostigamiento de tropas rebeldes que incendiaron el oeste del país apoyadas por el Ejecutivo liberiano.⁴

El LURD cercó Monrovia durante dos meses, hasta la caída de Taylor a mediados de agosto. El Gobierno de Taylor se atrincheró en el centro de la ciudad y desde allí logró mantener su difícil posición, con un país controlado casi totalmente por las fuerzas rebeldes. Los combates se apoderaron de las calles de Monrovia, una situación que se agravó aún más con los ataques del MODEL sobre Buchanan, segundo puerto en importancia de Liberia, al sur de Monrovia.

Con los dos principales puertos del país —Monrovia y Buchanan— envueltos en el fuego, la huida de la población por mar así como la entrada de ayuda humanitaria quedaron bloqueadas. La guerra en todo el país forzó a cientos de miles de personas —de una población estimada en más de tres millones de habitantes— a

³ El apoyo de Guinea-Conakry al LURD lo demuestran diferentes organizaciones. Human Rights Watch (HRW), *Ibidem*.

⁴ Al igual que en el caso de Guinea-Conakry, el apoyo del Gobierno de Costa de Marfil a los rebeldes del MODEL, grupo formado a comienzos de 2003, está documentado. Ha sido una respuesta a la ayuda de Taylor a los dos grupos rebeldes (MPIGO y MJP) que arrasaron el oeste de Costa de Marfil durante los ocho meses de guerra civil entre 2002 y 2003.

abandonar sus hogares y buscar protección en la capital. También decenas de miles de refugiados de Sierra Leona debieron dejar los campamentos y huir hacia Monrovia. Los desplazados se hacinaron en un centenar de edificios públicos — escuelas, iglesias, estadios deportivos—, convertidos en refugios provisionales. El fuego de los morteros causó numerosas víctimas al caer sobre estos edificios atiborrados de gente.

Desde junio de 2003 murieron aproximadamente 2.000 civiles. Las organizaciones humanitarias que permanecieron en el país denunciaron la situación de total precariedad e inseguridad que impedía atender a las miles de víctimas del conflicto.⁵ Monrovia no dispone de servicios sanitarios públicos como agua corriente. La distribución de agua potable por parte de las organizaciones humanitarias fue fundamental para los cerca de 250.000 desplazados en la ciudad, teniendo en cuenta la amenaza de deshidratación de las personas afectadas por cólera o diarrea, enfermedades alentadas por el hacinamiento. La situación hospitalaria también explotó con el ataque rebelde sobre Monrovia. Clínicas y hospitales quedaron en la línea de fuego y los enfermos tuvieron que ser evacuados.⁶ El creciente número de víctimas tuvo que ser atendido en un reducido número de centros sanitarios.

El saqueo se sumó a los enfrentamientos lo que terminó de convertir a Monrovia en un infierno. Provisiones del Programa Mundial de Alimentos de la ONU fueron robadas de los almacenes del puerto de la capital, área bajo control de los rebeldes del LURD. La oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue saqueada, al igual que varias ONG. El ACNUR intentó evacuar en barcos a los más de 30.000 refugiados sierraleoneses, pero los combates en el puerto frenaron la iniciativa cuando sólo se había trasladado a unos pocos miles.

*El saqueo se
sumó a los
enfrentamientos
lo que
terminó de
convertir a
Monrovia en
un infierno*

Las dudas de Washington

La comunidad internacional decidió finalmente, y tras semanas de discusiones, intervenir en Liberia. A fines de julio, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó el envío urgente de tropas al país. La ONU ordenó la organización y el despliegue de una fuerza internacional para el mes de octubre, y autorizó a la Comunidad de Estados de África del Oeste (CEDEAO) el traslado inmediato de tropas hacia Monrovia.⁷ La CEDEAO ya había aprobado un despliegue militar de

⁵ Además del Comité Internacional de la Cruz Roja, permanecieron en el país durante el conflicto organizaciones como Médicos sin Fronteras y Acción contra el Hambre, entre otras.

⁶ Médicos sin Fronteras tuvo que suspender su actividad en el Redemption Hospital, el principal centro de salud público, y abandonar sus oficinas que quedaron bajo control de los rebeldes del LURD.

⁷ La Comunidad Económica de Estados de África del Oeste (CEDEAO) fue creada en 1975 con fines de cooperación e integración y está formada por Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea-Conakry, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

urgencia en Liberia, integrado en su mayoría por soldados nigerianos. A comienzos de agosto, helicópteros de la ONU trasladaron a los primeros 770 hombres de la fuerza de paz africana, de un total de 3.200, que se asentaron en el aeropuerto de la capital.

Reino Unido y Francia, que actuaron cada uno en los conflictos de sus ex colonias Sierra Leona y Costa de Marfil respectivamente, pidieron a EEUU que asuma el mismo papel en Liberia. Para ello se ha apelado a los lazos existentes entre ambos países forjados cuando en 1822 esclavos liberados provenientes de EEUU se establecieron en Liberia como colonos. Los antiguos esclavos fundaron una nación nombrada en honor a su nueva condición, aunque este nombre no hiciera gala de la situación interna del país: la población indígena fue marginada y no tuvo derechos políticos hasta 1946.⁸ Monrovia, que honra al presidente estadounidense James Monroe, también recuerda sus orígenes; al igual que la moneda, el dólar y la bandera, similar a la de EEUU. Durante el conflicto, cientos de liberianos se manifestaron ante la Embajada estadounidense en Monrovia para pedir una intervención militar.

Sin embargo, Washington ha sido muy reticente a la hora de ordenar un despliegue en el país africano. En julio, el presidente George W. Bush afirmó que EEUU no intervendría hasta que Taylor abandonara el poder. Poco después, presionado por la creciente crisis, Bush permitió el envío de un pequeño grupo de especialistas militares que debían decidir si era prudente una acción en el país.

Influenciado por el recuerdo del fracaso en Somalia y,⁹ desde mayo de 2003, la muerte diaria de soldados estadounidenses en la posguerra iraquí —que implica, además, la costosa presencia de unos 150.000 hombres en la zona del Golfo Pérsico—, Bush no parece dispuesto a arriesgar vidas y medios en un nuevo frente militar en África. Finalmente, la decisión de Washington ha sido movilizar con discreción una flotilla de tres buques de guerra con 2.300 marines hacia las costas liberianas con el solo objetivo, en principio, de brindar apoyo logístico a las fuerzas africanas. El papel intimidatorio de las naves frente a Monrovia ha sido un claro mensaje para Charles Taylor y un paso importante para su salida.

⁸ Desde su declaración formal de Estado independiente en 1847, Liberia fue una de las naciones más estables del continente y una de las pocas que no se convirtió en colonia europea. Los ex esclavos estadounidenses formaron una elite que presidió el Gobierno del país hasta que en 1980 una rebelión sacara a William Tolber del poder, el último presidente descendiente de esclavos emancipados.

⁹ Detrás de los recelos de Washington se encuentra la amarga experiencia en Somalia, la última intervención militar de EEUU en África. La llegada de cerca de 1.800 marines a finales de 1992 tenía el objetivo de participar, junto con la ONU, en la pacificación del país, inmerso en una feroz guerra civil desde 1991. Sin embargo, lo que en un principio se mostró como una fácil operación militar en el nuevo contexto de la posguerra fría se convirtió en una pesadilla. En 1993, un comando estadounidense intentó capturar a un “señor de la guerra” en la capital, Mogadiscio, pero fueron sorprendidos por milicias somalíes que les infringieron un duro golpe, causando la muerte de 18 soldados. La imagen de los cuerpos de dos de ellos golpeados y arrastrados por las calles de la capital como trofeos por una masa de gente que celebraba exultante la victoria, tuvo un efecto traumático que forzó una retirada desordenada y humillante del país africano.

Neocolonialismo e intervencionismo en África

Que un hombre duramente aferrado al poder, como Taylor, lo haya dejado parece el resultado de una fuerte combinación de factores. Junto con la presión interna de los rebeldes, que logró arrinconar al ahora ex presidente de Liberia, la intervención internacional, aunque tardía, ha sido determinante. Con pocos precedentes en la historia africana contemporánea, esta intervención ha incluido un papel muy activo de varios Estados africanos, entre ellos países importantes como Nigeria o Suráfrica, cuyo presidente, Tabo M'beki, viajó a Monrovia para presenciar y garantizar la salida de Taylor del poder.

En cuanto al papel de las potencias occidentales, especialmente de las antiguas metrópolis de las ex colonias, el caso de Liberia ha planteado el debate sobre su derecho o deber de intervenir en África. En este sentido, Liberia es el último eslabón en una cadena de intervenciones que en los últimos tres años se ha extendido a Costa de Marfil, Sierra Leona y la República Democrática de Congo (RDC) aunque, en este caso, la ex colonia belga recibió el despliegue de tropas francesas. Que países como Francia y Reino Unido hayan desplegado sus fuerzas de paz en sus respectivas ex colonias ha alimentado la idea de un creciente "neocolonialismo".

Francia ha movilizado a sus soldados recientemente para apagar dos grandes crisis en África: la de Costa de Marfil y la de la región de Ituri en la RDC.¹⁰ Desde el comienzo del conflicto en Costa de Marfil, en septiembre de 2002 el país galo envió tropas que para finales de ese año sumaban más de 3.000 soldados. En un principio, el objetivo del despliegue fue proteger a los más de 20.000 nacionales que vivían en su ex colonia, pero las tropas se convirtieron en factor crucial para detener los combates. Asimismo, en junio de 2003 y por un plazo de tres meses, unos 1.500 franceses bajo mandato de Naciones Unidas se trasladaron a Bunia, capital de la región congoleña de Ituri. En dicho lugar las matanzas de civiles se han repetido bajo el fuego de las incontables milicias que allí operan. Ituri forma parte del otro gran foco de conflicto regional en África: el de los Grandes Lagos.¹¹

Por su parte, Reino Unido desplegó a mediados de 2000 unos 1.000 hombres en su ex colonia de Sierra Leona, ante el recrudecimiento de un conflicto de ocho años, y que había sobrepasado la capacidad de los más de 8.000 soldados de la

¹⁰ Sobre la intervención europea en la República Democrática del Congo ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Alexandra Lages y Laurence Thieux, "Artemis: operación de paz de la UE en África", p. 49.

¹¹ La guerra civil desatada en Congo en 1998 y que ha causado más de dos millones de muertos es otro de los ejemplos de conflicto regional y de unas fronteras-collador. Mientras en el resto del país la situación es estable y el proceso de paz avanza, en la fronteriza zona de Ituri, lindante con Uganda y cerca de Ruanda y Burundi, las matanzas han proseguido. Numerosas milicias apoyadas por los países vecinos han saqueado la provincia. En Bunia, la capital, organizaciones humanitarias como Médicos sin Fronteras han denunciado la ineficacia de la intervención de las fuerzas de paz internacionales.

La determinación de la CEDEAO, y de Nigeria en particular, confirma una tendencia hacia una mayor presencia de los Estados africanos en los problemas de su continente

fuerza internacional de la ONU, integrada en su mayoría por soldados africanos. Nuevamente, el objetivo declarado era la evacuación de los residentes británicos, pero las fuerzas británicas permanecieron casi dos años en el país. Entre sus funciones, además de asegurar la pacificación del país, destacan el desarme de los rebeldes y el entrenamiento de las tropas gubernamentales.

En Liberia, junto con la intervención de una potencia como EEUU y de un organismo internacional como Naciones Unidas, han presionado otros Estados africanos, así como sus organizaciones regionales. La CEDEAO ha jugado un papel muy activo en el conflicto de Liberia, primero intentando promover un infructuoso alto el fuego, y luego autorizando un despliegue internacional de tropas africanas, antes de que el Consejo de Seguridad de la ONU aprobara una intervención.¹²

La determinación de la CEDEAO, y de Nigeria en particular, confirma, según algunos analistas, una tendencia hacia una mayor presencia de los Estados africanos en los problemas de su continente.¹³ Algo que rompe con el tradicional silencio de los Gobiernos en África, al menos los democráticos, para con las vecinas dictaduras. La presencia de fuerzas de paz africanas en diferentes conflictos del continente parece ir en este sentido.

Nigeria, potencia regional de primer orden, ha aportado la mayor parte de los soldados de la CEDEAO y ha ofrecido asilo a Charles Taylor. Se trata de una medida controvertida, que aunque ha permitido descomprimir el conflicto, significa un duro golpe para el Derecho Internacional que busca enjuiciar al ex presidente liberiano establecido en Nigeria. Además, no resulta fácil controlar que Taylor cumpla con la obligación de no realizar actividad política alguna desde el exilio.¹⁴

Violaciones de los derechos humanos y justicia internacional en África

Charles Taylor se aferró al poder pese a la fuerte presión de las tropas rebeldes en el interior y de la comunidad internacional, con EEUU a la cabeza, en

¹² El creciente papel militar de la CEDEAO ha registrado resultados mixtos en sus intervenciones de los últimos años. Sus fuerzas se han desplegado en Guinea-Conakry y Costa de Marfil, aunque su principal acción, antes de Liberia, ha sido en Sierra Leona. Sin embargo, allí las tropas, en su mayoría nigerianas, han sido acusadas por ONG de violar los derechos humanos, realizando saqueos y ejecuciones sumarias.

¹³ "África está entrando en una nueva era de manejar sus propios asuntos (...) Hay una nueva idea de que África debe mediar en sus propias disputas", afirma Maria Nzomo, directora del Instituto de Diplomacia y Estudios Internacionales de la Universidad de Nairobi, Kenia. "Esto fue visto no como un problema de Liberia sino como un problema regional (...) Esto es un cambio", señala J. Stephen Morrison, director del programa África del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Washington. *The New York Times*, 5 de agosto de 2003.

¹⁴ "Charles Taylor, con un teléfono móvil, es casi como un gobierno en el exilio, potencialmente bastante peligroso", afirmó el enviado especial de la ONU para Liberia, Jacques Klein, *El País*, 21 de agosto de 2003.

el exterior. Entre sus peticiones para dejar el Gobierno y aceptar la oferta de exilio en Nigeria, estaba el compromiso de que no sería perseguido judicialmente.

A principios de junio de 2003, el Tribunal Especial de Sierra Leona apoyado por la ONU acusó a Taylor de cometer crímenes contra la humanidad durante su intervención en la guerra civil en ese país.¹⁵ El Tribunal lanzó una petición internacional para que Taylor comparezca ante la Corte. Sin embargo, las peticiones internacionales de este tribunal no obligan, como sí lo hacen las del Tribunal para la ex Yugoslavia, a otros Estados a cumplirlas y Nigeria no se ha mostrado dispuesta a entregar a Taylor.

Los soldados al mando del antiguo “señor de la guerra” liberiano cometieron gran cantidad de violaciones de los derechos humanos: asesinatos, mutilaciones, secuestros y saqueos son sólo algunas de ellas. Especialmente sanguinarias han sido las acciones de los rebeldes del Frente Unido Revolucionario (RUF) en Sierra Leona, conocidas por haber amputado las manos a miles de personas. Las fuerzas del LURD y el MODEL en Liberia tampoco se han visto exentas de acciones contra los derechos humanos.¹⁶ Han realizado reclutamientos forzados de refugiados en los campamentos, incluyendo a niños, y se han visto involucradas en saqueos y violaciones.

El Gobierno de Taylor también evadió las normas internacionales al adquirir armas a pesar del embargo de Naciones Unidas. Taylor ha sido uno de los más importantes engranajes en el tráfico de armas en África del Oeste.¹⁷ Procedentes de Europa del Este, normalmente las adquiría a través de Libia u otros Estados africanos, y las recibía tanto por barco como por avión. En el fragor de los combates por la conquista de Monrovia en julio de 2003, Taylor se ausentó del país por unos días. Se dijo que había estado supervisando la lucha en Buchanan, pero más tarde se reconoció que había viajado a Libia a comprar armas. A los pocos días de su llegada, las fuerzas de paz africanas interceptaron un cargamento de armas destinado a su Gobierno.

La intervención de las fuerzas de paz ha logrado detener los principales focos de enfrentamientos en Liberia, aunque los choques continúan en algunos puntos del interior, prolongando el sufrimiento de miles de desplazados. La ayuda humani-

¹⁵ Charles Taylor apoyó las campañas militares de los rebeldes del Frente Unido Revolucionario (RUF, por sus siglas en inglés), a los que proveía de armas y soporte logístico a cambio de diamantes de Sierra Leona. El lucrativo tráfico de “diamantes ensangrentados” motivó el establecimiento de sanciones por parte de la ONU en 2001, que incluyeron la prohibición de exportación de diamantes y un embargo de armas.

¹⁶ Los rebeldes del LURD han reclutado entre los liberianos refugiados en Guinea-Conakry a muchos de sus soldados, según han denunciado algunas ONG como HRW. Sus fuerzas también se han visto envueltas en los saqueos de las provisiones, entre ellas las del Programa Mundial de Alimentos de la ONU del puerto de Monrovia.

¹⁷ El extenso informe “The Usual Suspects. Liberian’s Weapons and Mercenaries in Côte d’Ivoire and Sierra Leone”, de la organización Global Witness documenta las compras ininterrumpidas de armas por parte del Gobierno de Taylor y su circuito.

taria fluye lentamente hacia la desesperada población del país, particularmente en la capital. Si se mantiene el acuerdo alcanzado entre el vicepresidente, Moses Blah, y los rebeldes, se formará un Gobierno de transición en octubre de 2003. Para ese momento, nuevas fuerzas de la ONU deberán desplegarse con una perspectiva de estabilización a más largo plazo. Queda por ver si Taylor aceptará permanecer tranquilo y en silencio en su exilio en Nigeria. En su mensaje de despedida, dijo: "Si Dios lo quiere, regresaré". Habrá que ver qué Dios es el que vela por Liberia.

ALEXANDRA LAGES Y LAURENCE THIEUX

Artemis: operación de paz de la UE en África

Ante el recrudecimiento de los combates en la región de Ituri,¹ en la República Democrática del Congo (RDC), la Unión Europea decidió intervenir en mayo de 2003 con el fin último de frenar la violencia. Para ello, envió una fuerza hasta septiembre del mismo año, dirigida por Francia, destinada a apoyar la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC).² El recrudecimiento de la violencia en esta zona es sólo la punta del iceberg de un conflicto en el que están implicados tanto las fuerzas nacionales como los países vecinos. El conflicto interétnico entre las milicias de los pueblos hema y lendu es la parte visible de una lucha nacional e internacional por el control de los recursos de la RDC.³

La República Democrática del Congo (RDC), el tercer país más grande de África, fue gobernado por Mobutu Sese Seko durante más de 30 años, hasta 1997, cuando la dictadura del general fue derrocada tras la revuelta encabezada por Laurent Kabila y respaldada por Uganda y Ruanda. El nuevo Gobierno, sin embargo, no cumplió con las expectativas de los dos países vecinos que, en 1998, invadieron el país. Angola, Zimbabue y Namibia enviaron tropas para salvar el régimen, pero no lograron desplazar completamente la presencia militar de Uganda y Ruanda, que pasaron de ser aliados a rivales y acabaron por enfrentarse en el territorio congoleño.

¹ La provincia de Ituri tiene cinco millones de habitantes y esta formada por cinco comunidades: Djugu, Irumu, Mambasa, Aru y Mahagi.

² La misión de Naciones Unidas en la RDC cuenta con 5.537 cascos azules desplegados desde 2000, de los cuales 700 militares uruguayos están en la región de Ituri.

³ Mwayila Tshiyembé, "Transition à hauts risques au Congo-Zaïre", *Le Monde Diplomatique*, julio 2003, p. 22.

Alexandra Lages es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Coimbra e investigadora del Instituto de Estudios y Acción Humanitaria (IECAH)

Laurence Thieux es investigadora y colaboradora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y del IECAH

El vacío de poder dejado por la caída del régimen de Mobutu, junto con la presencia de múltiples intereses extranjeros por el control político de la RDC, sumieron al país en una brutal guerra civil que estalló entre grupos rebeldes rivales y que, en los últimos cinco años, costó entre 3,3 a 4,7 millones de vidas.

El Acuerdo de Luanda, firmado en septiembre de 2002 entre la RDC, Ruanda y Uganda, desembocó en un reparto de poder: preveía la retirada de las tropas ugandesas y la creación de un mecanismo de seguridad común en las fronteras, así como la fundación de una Comisión de Pacificación para la región de Ituri. A mediados de abril de 2003 fue elegida una administración civil provisional para la provincia.

La situación en Ituri

En el contexto global de la situación política de la RDC, la región de Ituri conoce desde 1999 violentos enfrentamientos entre el pueblo hema (apoyado por Ruanda) y el pueblo lendu (apoyado por Uganda) por el control de las tierras, recursos minerales y poder local. Este conflicto, mantenido por un constante suministro de armas ligeras, ha costado aproximadamente 50.000 vidas y medio millón de desplazados.

Pero el enfrentamiento entre los hema y lendu, heredado del periodo colonial, traspasa las fronteras de Ituri. Como recuerda Alison Desforges, de Human Rights Watch, estas matanzas étnicas tienen una evidente dimensión internacional ya que las facciones rivales han sido armadas y a menudo controladas por los países involucrados en el conflicto —Ruanda, Uganda y el Gobierno de la RDC—. ⁴ Los países africanos vecinos, motivados por la explotación de los ricos recursos naturales de esta región, tuvieron un papel preponderante en la reactivación y exacerbación de las tensiones entre estos dos pueblos. La táctica empleada por Uganda fue alimentar los enfrentamientos con el fin de mantener una situación de caos y así justificar su presencia en el territorio, lo que le permitía explotar los recursos de la zona. ⁵

A pesar del Acuerdo de paz de Luanda en 2002, la violencia en Ituri no ha remitido ya que siguen enfrentándose varias facciones militares.

⁴ Ver el informe de Human Rights Watch en: <http://docs.hrw.org/embargo/ituri/>

⁵ Human Rights Watch, *Uganda in Eastern Congo: Fuelling Political and Ethnic Strife*, Nueva York, 28 de marzo de 2001.

Actores del escenario político de la RDC

• **Reagrupación Congoleña para la Democracia (RCD):** creada el 12 de agosto de 1998 en Kigali (Ruanda), procede de la Alianza de las Fuerzas Democráticas para la Liberación (AFDL) de Laurent Désiré Kabila y del “mobutismo” respaldado por Ruanda. Se trata del movimiento rebelde más importante y administra grandes territorios desde Kivu hasta Kasaï. Su presidente es Adolphe Onosumba.

• **Movimiento de Liberación del Congo (MLC):** fue creado en 1998 por Jean Pierre Bemba. Se trata de la segunda organización rebelde y está compuesta por antiguos miembros civiles y militares del régimen de Mobutu. Es apoyado militarmente por Uganda. Controla parte de los territorios desde el centro del país hasta la parte oriental. Se le acusa de crimen contra la humanidad por sus exacciones en la región de Ituri.

Milicias activas en ITURI:

- Unión de Patriotas Congoleños (UPC): milicia hema que controla la ciudad de Bunia. Su dirigente es Thomas Lubanga.
- Reagrupación Congoleña para la Democracia-Movimiento de Liberación (RCD-ML): ha luchado junto con las milicias lendu y grupos afines como los ngiti.
- Partido para la Unidad y la Salvaguarda de la Integridad del Congo (PUSIC): es una cisión del UPC. Promovió la creación de un Frente para la Integridad de la Provincia de Ituri (FIPI) con el fin de superar las rivalidades étnicas pero la iniciativa fue rechazada por Thomas Lubanga.
- Frente Revolucionario para Ituri (FRPI): sus seguidores pertenecen al pueblo lendu y es dirigido por el comandante Mathieu Ngodjolo.
- Fuerzas Nacionalistas e Integracionistas (FNI): también es lendu.
- Frente de Resistencia Patriótica de Ituri (FPRI): es dominado por los ngiti y apoyado por el RCD-ML

La MONUC tiene la misión de ocupar el vacío de poder dejado por las fuerzas ugandesas, definir y apoyar la labor de la administración civil recién instituida para la región de Ituri y contribuir al desarme de las milicias y a la formación de una fuerza común de policía. Sin embargo, al no disponer de la capacidad y poder para utilizar la fuerza, ha sido incapaz de frenar el genocidio étnico entre los hema y los lendu. En mayo de 2003, el UPC retomó el control de la ciudad. La comunidad internacional decidió intervenir tras la masacre de 800 personas en Bunia.

La Fuerza de Reacción Rápida en Ituri

El 15 de mayo de 2003 la ONU hizo un llamamiento para que la comunidad internacional enviara una fuerza con la misión de respaldar los esfuerzos de la

MONUC hasta la llegada de nuevas tropas en septiembre. Francia, bajo la condición de que participaran otros países, la limitación en tiempo del despliegue y el aval de Uganda y Ruanda, respondió favorablemente y aceptó coger el mando de la fuerza internacional en Bunia.

El 30 de mayo el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó el despliegue de la Fuerza Multinacional (IEMF, por sus siglas en inglés), y el 5 de junio el Consejo de la Unión Europea permitió el envío de una tropa. El 12 de junio la Operación Artemis fue lanzada oficialmente con mandato de Naciones Unidas, a través de la resolución 1484, y en el marco institucional de la UE.

A diferencia de la Operación Concordia,⁶ que utilizó capacidades de mando y planificación de la OTAN, Artemis ha sido desarrollada en el marco de un Estado miembro —Francia—, que aporta el mando y el control de las capacidades militares necesarias para conducir la operación. Está dirigida por militares franceses — el general mayor Bruno Neveux y el comandante Jean Pierre Thonier—, aunque el Comité Militar de la Unión Europea controla el desarrollo de la operación y el Comité Político y de Seguridad es responsable del control político y de la dirección estratégica.

Artemis es la primera operación europea llevada a cabo fuera de Europa. Sin embargo, esta misión, limitada en el tiempo y localizada en un área geográfica reducida (la ciudad y el aeropuerto de Bunia), tiene un peso más simbólico que un impacto real sobre la evolución del enfrentamiento inter-étnico que asola la región de Ituri.

Su misión era garantizar la seguridad de la ciudad y respaldar a la MONUC y a los 700 cascos azules uruguayos que llegaron en abril. La fuerza enviada por Francia, formada por 1.800 soldados procedentes de nueve países —Francia (1.500 soldados), Reino Unido, Alemania, Bélgica, Suecia, Brasil, Canadá y Suráfrica—, alcanzó su plena operatividad en julio.⁷ Su mandato terminó el 1 de septiembre, tras la llegada de las tropas procedentes de Bangladesh para respaldar las fuerzas de la MONUC.⁸ Como la resolución de la ONU para Artemis fue aprobada bajo el capítulo 7 de la Carta de Naciones Unidas, la operación europea tenía autorización para utilizar la fuerza en el marco de su misión.

Los objetivos claves de la Operación Artemis, tal como los definió Javier Solana, alto representante de Política Extranjera y de Seguridad Común (PESC), eran:⁹

⁶ En marzo de 2003 la Unión Europea lanzó su primera operación militar: Operación Concordia, en Bosnia.

⁷ El Consejo Europeo adoptó una acción común el 4 de junio; la operación fue lanzada el 12 de junio; y el despliegue total de la tropa de 1400 soldados terminó el 6 de julio (1.100 están en Bunia, 600 en Uganda y 150 en N'Djamena, la capital de Chad).

⁸ Artemis tenía que ser sustituida por una nueva fuerza del MONUC compuesta de 3.800 soldados, procedente de Bangladesh, Pakistán y Nepal, uniéndose a los 800 soldados de Uruguay que estaban bajo la protección de Francia.

⁹ Declaración de Javier Solana, 4 de junio de 2003 sobre la Operación Artemis, en: <http://ue.eu.int/solana/>.

- en primer lugar, contribuir a restablecer las condiciones de seguridad y a mejorar la situación humanitaria de la ciudad de Bunia;
- asegurar la protección del aeropuerto y de las personas desplazadas en los campos de refugiados de Bunia;
- si es necesario, contribuir a la seguridad de la población civil, del personal de la ONU y de los que trabajan en las misiones humanitarias en la ciudad;
- y contribuir a dar un impulso a los esfuerzos de la UE y de la ONU en apoyar el proceso de paz en la RDC y la región de los Grandes Lagos.

Tras una visita a Bunia, el representante especial de la UE para la región de los Grandes Lagos, Aldo Ajello, consideró que esta operación había sido positiva por la rapidez de la respuesta, lo que permitió evitar una masacre, y porque contribuyó a crear las condiciones necesarias para dar un nuevo impulso al proceso político. Ajello afirmó que la llegada de la fuerza europea había contribuido a crear un clima favorable para la firma del acuerdo final en Kinshasa y el anuncio de la formación de un gobierno de unidad nacional el 30 de junio. Recordó también que el proceso de paz había sido desde el principio el resultado de una fuerte presión internacional más que una voluntad de los líderes y, por lo tanto, esta presión tenía que seguir.¹⁰

La operación Artemis se llevó a cabo solo unas semanas después de que la UE declarara operacional su fuerza de reacción rápida, queriendo así demostrar que tiene capacidad autónoma de intervención exterior. A parte del sentido histórico de dicha operación, la misión plantea algunas cuestiones. La capacidad de la UE de intervenir militarmente de forma autónoma en la gestión de crisis es todavía muy limitada. Al igual que la MONUC, Artemis carecía del mandato para hacer prisioneros o entrar en combate, dos funciones imprescindibles para desarmar a las milicias.

Para la pacificación de la región de Ituri (que podría tener una trascendencia positiva sobre la resolución del conflicto global de la RDC) sería necesario el envío de una fuerza internacional mucho más importante en número y capacidad militar de intervención que la Fuerza Multinacional Provisional de Emergencia (IEMF) mandada por Francia, y respaldada por la voluntad política de la comunidad internacional de presionar a las distintas partes implicadas (partidos congoleños y potencias externas implicadas en el conflicto). Es necesario que las fuerzas internacionales llamadas a intervenir tengan la capacidad y el poder de desmilitarizar las partes involucradas en el conflicto, sin lo cual volverán a asistir impotentes y pasivas a nuevos genocidios.

Según un informe del International Crisis Group,¹¹ que Francia esté al mando de la Fuerza Multinacional impide que algunas de las partes implicadas la perciban como neutral. Por ejemplo, Ruanda considera que Francia respalda al Gobierno de Kinshasa.

¹⁰ Declaración de Aldo Ajello recogida en el programa *La coalition des bonnes volontés: Klaus Prömpers*, emitido en canal Arte, el 29 de julio de 2003.

¹¹ ICG Africa Report, *Congo Crisis: military intervention in Ituri*, 13 de junio de 2003, N° 64.

*Es necesario
que las
fuerzas
internacio-
nales
llamadas a
intervenir
tengan la
capacidad y
el poder de
desmilitarizar
las partes
involucradas
en el conflicto*

De acuerdo con algunos informes de organizaciones humanitarias, como Refugees International, la fuerza militar liderada por Francia habría logrado obtener el cese de los combates en Bunia y desarmar a las milicias, creando una zona de seguridad. La fuerza europea prohibió a los soldados de las milicias llevar uniformes y armas dentro de la ciudad mostrando su disposición a utilizar la fuerza en caso de ataque, y utilizó sus recursos aéreos para hacer respetar el embargo de la ONU e impedir el suministro de armas a las milicias desde Uganda y Ruanda. La mayoría de los grupos armados, después del ultimátum para que entregaran sus armas, abandonaron la ciudad. Varias agencias humanitarias confirmaron la mejora de las condiciones de seguridad.¹²

Sin embargo, las masacres han continuado en los alrededores de la ciudad y en el resto de Ituri. Mientras que Naciones Unidas prepara la extensión y refuerzo de la misión de la MONUC, la presencia de la fuerza multinacional de paz de la Unión Europea no pudo detener las matanzas y el genocidio étnico entre los hema y lendu por las limitaciones de su mandato, circunscrito a la ciudad de Bunia y sus inmediaciones, y su carácter transitorio. La organización Médicos sin Fronteras indicó que tanto la MONUC como Artemis han conseguido asegurar la protección de los civiles pero sólo en espacios muy restringidos.¹³

Además, a pesar del restablecimiento de la seguridad, y de acuerdo con una lógica de supervivencia que los europeos no habían contemplado, gran parte de la población huyó de la ciudad conscientes de que la presencia de la fuerza internacional es temporal y tras su partida se producirán nuevas matanzas. Según Médicos sin Fronteras, unos 150.000 residentes de Bunia habrían huido a zonas situadas cerca de la ciudad pero fuera del área de actuación de la Operación Artemis.

Artemis: ¿mayor implicación de la UE en África o mero acto simbólico?

En los últimos años la Unión Europea ha desarrollado nuevos instrumentos de gestión de crisis en el marco de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (PESD), con el fin de desempeñar un papel más importante en el escenario internacional. La Operación Artemis confirma el apoyo de los Estados miembros, y particularmente de Francia, a activar el trabajo de la Unión Europea en prevención de conflictos y operaciones de paz en África.¹⁴ Artemis demostró, ade-

¹² Catriona Mace, "Operation Artemis: Mission improbable?", *European Security Review*, ISIS Europe, julio de 2003.

¹³ Médicos sin Fronteras, *Ituri: Unkept Promises? A Pretense of Protection and Inadequate Assistance*, 25 de julio 2003.

¹⁴ En un reportaje televisivo sobre la misión europea en la RDC, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Dominique de Villepin, afirmaba: "Tenemos intereses comunes y debemos enfrentarnos a amenazas, para ello debemos dotarnos de los medios para actuar juntos. Es el objetivo de la política de defensa europea que queremos construir. Desde este punto de vista la decisión de enviar tropas fuera de Europa, en el Congo, y todos los países europeos han querido participar, marca un hito importante, una voluntad de actuar juntos", *La coalition des bonnes volontés: Klaus Prömpers*, emitido en Canal Arte, el 29 de julio de 2003.

más, que cuando hay una voluntad política común la Unión Europea es capaz de responder rápidamente a una situación de crisis.

Tras la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (EUPM) y la Operación Concordia en Macedonia, esta tercera acción militar presenta nuevos avances en el marco de la PESD al ser la primera intervención europea fuera de Europa y sin recurrir a las capacidades militares de la OTAN. La Unión Europea, al poner sus fuerzas al servicio de la ONU, pretendía también realizar su papel internacional y su capacidad de actuar en cooperación con Naciones Unidas, demostrando su capacidad de responder a las peticiones de ayuda de la organización internacional para afrontar una situación de crisis.¹⁵

Sin embargo, y a pesar de sus logros positivos, su reducido tamaño y la limitación temporal y geográfica de su mandato han hecho que el impacto de Artemis fuera sobre todo simbólico. Cabe preguntarse si la Unión Europea hubiera podido obtener un mandato más amplio de la ONU para que su misión tuviera un impacto más importante sobre la evolución global del conflicto. Asimismo, invita a plantear hasta qué punto la Unión Europea puede o no desplegar una operación más ambiciosa, capaz de intervenir en una crisis tan compleja como la que está atravesando la RDC.

De acuerdo con el énfasis puesto en la importancia de integrar los instrumentos civiles en las operaciones de gestión de crisis, Javier Solana indicó que la Unión Europea estaba dispuesta a seguir activa en la RDC con una misión de policía, con un mandato claro de la ONU bajo el capítulo 7 de la Carta para conseguir desarmar las milicias, y que tenía la intención de establecer una cooperación con el Gobierno de Kinshasa en la construcción de una fuerza de policía congoleña.

El año 2003 ha sido decisivo para la PESD. Durante este año, la Unión Europea ha lanzado tres intervenciones en el marco de la PESD, tanto civiles (EUPM) como militares (Concordia y Artemis), y anunció su intención de sustituir la presencia militar de la OTAN en Bosnia en 2004. Estas intervenciones constituyen pasos positivos desde el punto de vista de la operabilidad de la PESD.

Con la Operación Artemis, la Unión Europea ha traspasado las fronteras de los Balcanes, sin embargo, queda por ver si la incipiente política de seguridad y defensa europea puede y quiere involucrarse más en operaciones de paz de mayor envergadura.

¹⁵ En la cumbre del Consejo Europeo de Salónica, en junio de 2003, se insistió en el impulso que la Operación Artemis había dado a la cooperación entre la Unión Europea y la ONU.

EVA CIUK

La inestabilidad de Kosovo y la ambigüedad de su futuro

Kosovo, provincia perteneciente a la Unión de Serbia y Montenegro, es desde hace cuatro años protectorado de Naciones Unidas. Actualmente Kosovo se encuentra en una situación de fuerte inestabilidad: la ambigüedad y la indefinición de su estatus final representan la raíz del continuo debilitamiento y fragilidad de la provincia, lo que impide la transferencia de las competencias de la Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo (MINUK) a las autoridades locales. En noviembre de 2001, Kosovo eligió por primera vez su gobierno democráticamente, pero la MINUK continúa manteniendo el control sobre las relaciones diplomáticas, la defensa, la justicia, el orden y las Kosovo Protection Corps (KPC). El Gobierno kosovar sólo administra el sistema fiscal y los impuestos.

La Resolución 1.244, del 10 de junio de 1999, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cerró la campaña militar conducida por la OTAN contra la República Federal de Yugoslavia, confirmó la soberanía de Belgrado sobre la provincia de Kosovo, asignó la administración civil a la MINUK y la responsabilidad de la seguridad a las fuerzas de paz de la OTAN, las KFOR (Kosovo Forces). El objetivo principal de la ONU fue la creación de instituciones democráticas a las que transferir en un futuro las responsabilidades de un gobierno autónomo. Sin embargo, la falta de decisión al respecto constituye uno de las causas de su actual inestabilidad.

Mientras los albaneses, que representan el 90% de la población kosovar, siguen reclamando la independencia de la provincia; los serbios, población minoritaria, por un lado insisten en el cumplimiento estricto de la Resolución y de algunos estándares antes de la definición del estatus final y, por el otro, proponen una sistema federal basado en las fronteras geo-étnicas.

Eva Ciuk es especialista en Información Internacional y Países del Sur. Actualmente trabaja en un proyecto de comunicación sobre las condiciones de vida de las minorías en Kosovo con el Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS)

En la cumbre de la Unión Europea, celebrada en junio de 2003 en Tesalónica (Grecia), se decidió que los diálogos bilaterales sobre el estatus final de Kosovo deberían haber comenzado este verano, pero Pristina —capital de Kosovo— y Belgrado —capital de la Unión de Serbia y Montenegro— se presentan demasiado divididas en sus posiciones e intereses como para poder encontrar una solución aceptable para ambos. Los planteamientos opuestos de albaneses y serbios mantienen la provincia en una situación de tensión constante, agravada por la ineficiencia de las fuerzas de paz internacionales, las KFOR, en proteger las minorías y reprimir los fervores separatistas y extremistas albano-kosovares, lo que podría conducir al estallido de un nuevo conflicto. El primer ministro de Kosovo, Bajram Rexhepi, tiene motivos fundados para creer que ignorar y aplazar ulteriormente la cuestión del estatus final significaría incitar a los separatistas albaneses a recurrir a la violencia para lograr sus objetivos. En la región prevalece la convicción de un Kosovo independiente, lo que aumenta el peligro de que los fervores secesionistas y otros extremismos se expandan a toda la región, despertando los movimientos separatistas de los albaneses en Macedonia o en el sur de Serbia, y de los serbios en Bosnia. La espera de una solución final transforma Kosovo en una amenaza a la frágil seguridad de la zona.

La posición albanesa

Desde que Naciones Unidas convirtió Kosovo en un protectorado bajo su autoridad, se ha avanzado muy poco sobre el problema de fondo del conflicto. La Resolución 1.244 habla del reconocimiento de una autonomía sustancial para Kosovo, dejando abierta la cuestión del estatus final. Al mismo tiempo, obliga a la MINUK a facilitar el proceso político que lleva a la determinación de éste. Sin embargo, el 7 de febrero de 2003, el jefe de la MINUK, Michael Steiner, declaró que aún no ha llegado el momento de tomar una decisión respecto a su estatus final ya que la provincia todavía tiene que cumplir con muchos criterios establecidos por la Misión, como por ejemplo el retorno de los refugiados serbios, la libertad de movimiento para las minorías, el diálogo con Belgrado, la formación de instituciones democráticas autónomas y la afirmación del rol de la ley.

Mientras en el Parlamento kosovar los serbios apoyan el planteamiento de Naciones Unidas, los albano-kosovares rechazan el principio de “estándares antes del estatus” sostenido por la MINUK. En febrero, el primer ministro de Kosovo, Bajram Rexhepi, insistía en que al menos habría que definir un término para el cumplimiento de dichos estándares, y recordaba que la falta de la definición del estatus final impide a los refugiados serbios volver a sus hogares.

Por otro lado, la mayoría de la población albanesa en Kosovo rechaza el diálogo entre Pristina y Belgrado, pues temen el fin de la relación con Serbia y que se repita una campaña de limpieza étnica que en los años ochenta acabó con medio millón de albaneses desplazados y otros mil entre muertos y desaparecidos. Los líderes políticos albaneses sienten temor ante la negociación directa, bilateral, entre las dos partes, sin la intervención de la comunidad internacional, lo que facilitaría a Serbia imponer sus propias posiciones.

El nacimiento de la Unión de Serbia y Montenegro, el 14 de febrero de 2003 con la firma del Acuerdo de Belgrado, tiene especial relevancia para los albaneses en Kosovo pues profundizó la brecha que separaba a los albanos-kosovares de Belgrado. La cuestión del estatus final y de la provincia en general quedaron al margen de la agenda política de Serbia, y 42 diputados del parlamento kosovar reaccionaron amenazando con una declaración de independencia. Esta reacción recuerda la actitud de Ibrahim Rugova, actual presidente de Kosovo, cuando en los años noventa solicitó a los gobiernos occidentales el reconocimiento oficial de la República de Kosovo. La independencia de la provincia ha sido uno de los objetivos principales de los programas políticos de los albaneses. Durante la campaña electoral para las elecciones parlamentarias de 2001, los tres grandes partidos albaneses de Kosovo —Liga Democrática de Kosovo (LDK), Partido Democrático de Kosovo (PDK), Alianza para el porvenir de Kosovo (AAK)—, apoyados por la mayoría de la población kosovar, planteaban objetivos claros de un Kosovo independiente. En mayo de 2002, la mayoría albanesa en el Parlamento kosovar presentó una resolución con la que solicitaba la independencia. La administración internacional definió la moción presentada en contradicción con la Resolución 1.244 del Consejo de Seguridad de la ONU.

La reacción de los serbios

Aunque existe el Centro de Coordinación para Kosovo y Metohija, un órgano de gobierno serbio liderado por Nebojsa Covic, los serbios-kosovares se sienten abandonados por el Gobierno de Belgrado, pues ven esta institución fruto de una preocupación más formal y casi obligatoria que real y concreta.

El primer ministro de Serbia, Zoran Djindjic, ante las continuas presiones albanesas por la independencia de la provincia, solicitó en enero de 2003 al jefe de los comandos de la OTAN para el sureste de Europa, Admiral Gregory Johnson, el retorno a Kosovo de la policía y del ejército serbios. La primera semana de febrero, durante la visita de Javier Solana a Belgrado, Djindjic expresó la necesidad de dar inicio en junio a las negociaciones sobre el estatus final de Kosovo. La nueva actitud populista y nacionalista del ministro Djindjic fue interpretada por los medios de comunicación y por los analistas políticos como parte de la estrategia de su campaña electoral ante las elecciones que se celebrarán en Serbia a final de año.

Mientras en marzo de 2002, el International Crisis Group (ICG) presentó al Congreso de EEUU y a los kosovares el proyecto *Directivas para el futuro de Kosovo*, en el que propone una “independencia condicional” en el caso del cumplimiento de ciertos criterios, Djindjic puso en marcha una campaña política por la defensa de los derechos de los serbios en Kosovo. “Si los albaneses pueden organizar un referéndum para la independencia, es posible que también los serbios en Bosnia hagan lo mismo; en este caso, los acuerdos de paz de Dayton de 1995 tendrían que ser revisados” afirmó Djindjic.¹ Para Kosovo “es mejor reaccionar ahora para que no sea demasiado tarde,” declaró el 16 de enero 2003.

¹ *Der Spiegel*, diciembre 2002.

*La indepen-
dencia de
Kosovo ha
sido uno de
los objetivos
principales
de los
programas
políticos de
los albaneses*

El impulso nacionalista de Djindjic ha de interpretarse no sólo como parte de su estrategia pre-electoral, sino también como una tentativa de acercamiento a la Unión Europea, que como anunció Michael Steiner en mayo de 2002, en Berlín, tendría que reemplazar la misión de Naciones Unidas en Kosovo antes del fin de 2003. Además, "la solución del problema Kosovo" facilitaría el proceso de integración de Serbia a la Unión Europea.

Djindjic actuó justo en el momento en que la situación política global se tornaba a favor de los serbios ya que EEUU, tradicional aliado de los albaneses, había concentrado su atención en Irak. Para solucionar el problema del estatus final de Kosovo, Djindjic solicitó ayuda a la UE y a Grecia, un viejo aliado de los serbios que entonces ocupaba la presidencia de la UE. También desarrolló buenas relaciones con muchos políticos alemanes —actualmente Alemania preside el Consejo de Seguridad de la ONU hasta el 31 de diciembre de 2004—.

La actitud de Djindjic estimuló la creación de la Asociación de las Municipalidades y Comunidades Serbias, que comprende 220 representantes elegidos en octubre de 2002 y que pretende organizar en las zonas de los serbios un referéndum para la secesión e integración a Serbia de las áreas serbias en el norte de la provincia. Esta estrategia fue apoyada por Djindjic, por el Consejo Nacional Serbio del Norte y de Kosovo central y por la coalición Povratak (Retorno), el único órgano que representa a los serbios en el Parlamento kosovar. Esto conllevó la formación, el 25 de febrero de 2003, del Movimiento por Kosovo y Metohija con el objetivo de crear una red de consejos locales en las áreas pobladas por los serbios. El Movimiento quiere relaciones más estrechas con Serbia, particularmente en los campos de educación, justicia, cultura y seguridad, y sobre todo crear zonas que aseguren la libertad de movimiento a los serbios locales y el retorno de los refugiados y desplazados.

Las reacciones de los serbios fueron criticadas por la comunidad internacional, por las autoridades locales y por los activistas albaneses. Michael Steiner denunció todo tipo de iniciativas unilaterales declarando que "la MINUK no dará legalidad a ninguna institución fundada sobre un principio de mono-etnicidad".

El 13 de marzo de 2003 Zoran Djindjic fue asesinado en Belgrado.

Tras el asesinato de Djindjic

El asesinato de Djindjic supuso para los serbios en Kosovo la pérdida de una de las referencias políticas que apoyaba la lucha por sus derechos. Al mismo tiempo, también los albanos-kosovares veían en el pragmatismo de Djindjic una oportunidad para negociar la independencia. Hasim Tachi, ex-jefe de la guerrilla albanesa Ushtria Çlirimtare e Kosovës (UCK, en inglés conocida como Kosovo Liberation Army) y líder del Partido Democrático de Kosovo (PDK), declaró a varios medios de comunicación que la muerte del primer ministro serbio dejó Kosovo sin un socio fiable para las negociaciones. Por otro lado, el nuevo primer ministro serbio, Zoran Zivkovic, aseguró que el Gobierno de Belgrado seguiría la línea de Djindjic, pero no definió cuándo Kosovo aparecería en la agenda política de Belgrado.

Trás la muerte de Djindjic se deterioraron ulteriormente las frágiles relaciones entre Pristina y Belgrado. El propósito de Michael Steiner de estimular el diálogo

entre las dos partes continúa centrado en soluciones de naturaleza práctica, como por ejemplo los papeles personales y legales y las infraestructuras. Por otro lado, Belgrado rechaza la discusión de cualquier propuesta que no incluya la definición del estatus final de la región, se opone a la independencia total del protectorado y sostiene la propuesta de Djindjic de una partición federal según las fronteras geo-étnicas.

Aunque comparten el rechazo a esta propuesta, los albanos-kosovares y la MINUK presentan posiciones muy distintas: el primer ministro de Kosovo, Bajram Rexhepi, que en un primer momento apoyó los pasos de la MINUK, justificó su repentino cambio de posición declarando que Pristina tiene prioridades diferentes de las de la MINUK, como la transferencia de las competencias de la MINUK a las autoridades locales y el reforzamiento de las instituciones kosovares. Rexhepi tampoco confía en la voluntad de diálogo de Belgrado: en su discurso en la Asamblea kosovar a principios de marzo declaró que “los serbios sólo están interesados en la partición y no en el diálogo”. Además, tras la cumbre de la Unión Europea en Tesalónica, el Primer Ministro declaró que la “nueva” preocupación e impaciencia de la comunidad internacional por resolver la cuestión del estatus final favorecerá que la negociación sea directa, de forma bilateral, lo que facilitará a los serbios imponer sus intereses.

El 8 de abril los serbios boicotearon la reunión de la Comisión común, en la que se discutió sobre la transferencia de las políticas estratégicas de la MINUK al Gobierno kosovar. Mientras que para los serbios el encuentro marcaba el primer paso hacia un Kosovo independiente en el que, como población minoritaria, no tendrían mucho poder de decisión, los albaneses empezaron a temer la radicalización de la actitud de los serbios en el proceso de transición.

La frágil relación entre los serbios y los albaneses en Kosovo no parece seguir la línea del diálogo. Por otro lado, los albanos-kosovares siguen perdiendo confianza en la eficiencia de la administración de Naciones Unidas. La MINUK insiste en que la falta de profesionalidad y la incompetencia del gobierno local impiden la transferencia de los poderes que actualmente ostentan. “El no funcionamiento del sistema de impuestos es el más claro ejemplo,” declaró Simon Haselock, jefe del departamento de información pública de la MINUK. En la provincia existen 40.000 empresas registradas y el gobierno sólo ha recolectado 2.000 impuestos, lo que significa que el 95% de las empresas no los paga. Por otro lado, Ramuch Tahiri, consejero político del presidente de la Asamblea de Kosovo, está convencido de que un gobierno local podría administrar la provincia con más resultados que la MINUK, ya que “los administradores locales conocen el idioma y la mentalidad y podrían quedarse en la provincia más que los seis meses previstos por los contratos”. Los albanos-kosovares sienten haber acumulado experiencias de gobierno suficientes cuando, en los diez años de segregación étnica impuesta por los serbios, llegaron a crear un estado paralelo funcional, un autogobierno autónomo e independiente.

El deterioro del diálogo entre Belgrado y Pristina sigue alejando las dos partes y aumenta el nacionalismo y la xenofobia. La detención de Hashim Thaci, líder del PDK y ex-jefe de la organización guerrillera UCK, el 1 de julio, por las autoridades húngaras por crímenes cometidos durante el Gobierno de Milosevic, retrasó las negociaciones bilaterales. El acontecimiento fue definido por Rexhepi como “una provocación peligrosa que puede llevar al aumento de la tensión en la región”. A raíz de esto, Belgrado pidió que las negociaciones con los albanos-kosovares fue-

*La frágil
relación entre
los serbios y
los albaneses
en Kosovo no
parece seguir
la línea del
diálogo*

sen dirigidas por el sistema judicial local y por el Tribunal Internacional. El portavoz del Tribunal Internacional, Florence Hartmann, declaró que las autoridades serbias no han presentado pruebas suficientes para las acusaciones contra Thaci. La comunidad internacional vio a Thaci y a los demás líderes albaneses como mediadores-negociadores legítimos.

Por otro lado, tras el 11 de septiembre de 2001, la comunidad internacional parece tener otras prioridades y sus presiones para que se produzcan negociaciones bilaterales entre Belgrado y Pristina demuestran la escasa voluntad política de encontrar una solución real.

Futuro incierto

La indefinición del estatus final de Kosovo representa la raíz del continuo debilitamiento de la provincia, que impide la puesta en marcha de un proceso real y concreto de desarrollo político, económico y social sostenible. La mejora de las condiciones de vida requiere inversiones a gran escala para poder reconstruir las infraestructuras físicas e institucionales y volver a reactivar una economía estancada. Pero, su inestabilidad y ambigüedad impide a los inversores extranjeros apostar por el futuro de una región en tales circunstancias.

La ineficiencia y la descoordinación explican que las KFOR no puedan controlar y frenar la violencia étnica que tras los bombardeos, en 1999, no han dejado de manifestarse. Por lo tanto, actualmente aumenta el peligro de un posible estallido de un nuevo conflicto. Tampoco la MINUK ha sabido poner en marcha programas de prevención de conflictos o de desarrollo sostenible con el objetivo de establecer en Kosovo una sociedad pacífica, democrática y multiétnica y condiciones para un futuro gobierno autónomo maduro y eficaz, hecho que aumenta la dependencia de la administración internacional. Lejos de crear una provincia autónoma e independiente, la comunidad internacional parece querer alejar el momento en que la MINUK transfiera el control de las políticas estratégicas a los kosovares.

Actualmente, la comunidad internacional carece de apoyo y confianza tanto por parte de los serbios como de los albaneses en Kosovo, y la necesidad de aclarar la situación actual de la provincia es crucial para su desarrollo. Tras el 11 de septiembre la comunidad internacional está demasiado dividida y carece de voluntad política para enfrentar cuestiones importantes para el mantenimiento de la seguridad y de la estabilidad de la provincia. Sin embargo, EEUU tiene interés en encontrar una solución política para Kosovo, lo que aumentaría la seguridad y permitiría el retiro de los soldados estadounidenses desplegados en la zona. Por otro lado, Bruselas trata de evitar una intervención unilateral de EEUU, y no dejará que éste lleve a cabo el paso decisivo en el proceso de negociación. Esto explica la impaciencia y la presión de la comunidad internacional tras la cumbre en Tesalónica por celebrar diálogos bilaterales entre Serbia y Kosovo.

Sin embargo, la definición del estatus final de Kosovo, y también la normalización de las relaciones con las realidades vecinas de la región, pueden poner en marcha un proceso real y concreto de desarrollo político, económico y social. Mientras tanto, la ambigüedad sobre su futuro impide cualquier esperanza sobre la estabilidad de toda la región.

SARA NÚÑEZ DE PRADO

Turquía en la actual encrucijada geopolítica

Turquía ha sido uno de los grandes desconocidos de Europa a pesar de que la historia avala su pertenencia al continente europeo y su mutua relación. Pero su configuración en un imperio que tradicionalmente ha sido el enemigo de la cristiandad, unido a su situación geográfica y política, han hecho de este país un universo intermedio entre Oriente y Occidente, entre el cristianismo y el mundo musulmán. Al mismo tiempo, ha sido el gran ignorado de las relaciones internacionales, en las que su peso específico real ha disminuido en consonancia con su decadencia política, a pesar de su importancia espacial y por su población. Pero, ¿quién es realmente Turquía? ¿Cuál es su posición en el contexto internacional? ¿Qué puede llegar a significar en un futuro inmediato habida cuenta de la inestabilidad de Oriente Próximo?

Sara Núñez de Prado es profesora titular de la Universidad Europea de Madrid, directora del Doctorado en Estudios Europeos y experta internacional del Consejo de Europa en asuntos de minorías y nacionalidades

La República de Turquía, con más de 67 millones de habitantes, es un país de reciente creación: octubre de 1923. Pero Turquía, como espacio regional con una relativa identidad étnica, entendida ésta como tronco común, data del siglo XII. En esta época comenzaron a asentarse en estas tierras de Asia Menor pueblos de origen turco que con el tiempo se islamizaron y fueron adquiriendo más fuerza hasta que la región de Anatolia se convirtió en el corazón de la Sublime Puerta. Su formación como Estado y la subsiguiente expansión se deben al sultán Osmán, del que toma el nombre de Imperio Otomano. Con Mehmet II, el 29 de mayo de 1453 conquistan Constantinopla, con lo que desaparece el último reducto del Imperio Bizantino y comienza el periodo de máximo esplendor del Imperio Otomano.

En el siglo XVII se inició una decadencia imparable que llevó al desmembramiento final del imperio. A pesar de este largo periodo de declive, el siglo XIX fue testigo de un renacimiento cultural que consolidó un sentimiento de necesidad de

reforma política de corte liberal.¹ El movimiento cuajó en la formación de los Jóvenes Turcos. Estos encabezaron un golpe de Estado en 1908 que depuso al sultán e implantaron una serie de reformas. Pero el nacionalismo turco de este grupo terminó enemistándolo con el resto de los pueblos no turcos del Imperio. La difícil situación interna se agravó con las guerras balcánicas y con la toma de posición al lado de Alemania durante la I Guerra Mundial. A pesar de algunos éxitos militares propios a lo largo de la contienda, el 30 de octubre de 1918 los otomanos no tuvieron más opción que solicitar el armisticio. El fin del imperio fue una realidad con la firma, en 1920, del Tratado de Sèvres que desmembraba totalmente sus tierras y pueblos.²

Este tratado fue rechazado por el general Mustafá Kemal, un joven oficial que ya había destacado por sus éxitos durante la guerra y que decidió levantarse ante una situación tan humillante para los turcos. Mustafá Kemal Atatürk fue el artífice de un nuevo Estado caracterizado por la modernización, el laicismo y la occidentalización, a costa incluso de dar la espalda a sus vecinos musulmanes. Con sus triunfos militares, logró la firma del Tratado de Lausana, en 1923, que acabó con las veleidades independentistas de los kurdos y fijó las fronteras actuales de la República de Turquía. En los años veinte y treinta, inicia una serie de reformas que hacen de Turquía una República laica y nacionalista, en la que la tradición político-religiosa del sultanato queda atrás y el protagonismo lo asumen no los líderes religiosos musulmanes sino los militares y las fuerzas políticas integradas durante los primeros años en el partido único de Atatürk, el Partido Republicano del Pueblo.

Una vez desaparecido Atatürk, la República cada vez se acercó más a posiciones occidentalistas, siempre bajo la atenta mirada de los militares, herederos del legado de Atatürk y verdaderos guardianes de los principios de la Turquía moderna. En 1945 se abandonó el sistema de partido único a favor del multipartidismo. Dos años después, Turquía recibió las primeras ayudas económicas de EEUU. En 1952 ingresa en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y establece unas relaciones bilaterales privilegiadas con EEUU, ya que la Guerra Fría hizo de Turquía un aliado imprescindible en la zona para los estadounidenses. Al mismo tiempo, Turquía se sentía llamada a convertirse en la potencia regional y en el gendarme de la seguridad en un entorno inseguro y hostil en la mayoría de los casos para los occidentales. En este contexto se encuadran los acuerdos fir-

¹ El sultán Adulmecit, siguiendo la política iniciada por su padre, Mahmut II, inauguró la denominada época de las *tanzimat* o reformas, caracterizada por la aprobación de una Constitución que reconocía la igualdad de todos los súbditos del Imperio, independientemente de su religión o nacionalidad. Estas reformas, que también favorecieron una cierta secularización y la modernización del ejército, estuvieron en la base de la política de Atatürk.

² El Tratado de Sèvres se firmó, el 10 de agosto de 1920 en Sèvres (Francia), entre Turquía y las potencias aliadas (a excepción de la Unión Soviética y de EEUU). Con él se desintegra el Imperio Otomano y se limita Turquía a la ciudad de Constantinopla, sus territorios circundantes y parte de Asia Menor. Este Tratado contemplaba la posibilidad de creación de un estado kurdo independiente y concedía un mayor territorio a los armenios.

mados con Israel, con quien comparte la relación de amistad con EEUU y de enemistad hacia el entorno árabe. En 1995 su alineamiento pro-occidental se afianzó aún más con la firma del Acuerdo Comercial con la Unión Europea, que convierte a Turquía en el único país musulmán con categoría de actor europeo, pero también en el único que, sin ser miembro de la UE, forma parte de su unión aduanera.

Cambio de escenario

En 1987 Turquía había presentado oficialmente su candidatura a la Unión Europea. Hasta hoy, esta petición no ha dado paso a un proceso efectivo de adhesión, pues desde las instituciones europeas se esgrimen convincentes razones para seguir aplazando el inicio de las negociaciones. Tradicionalmente, los motivos alegados se han basado en que Turquía no cumple los criterios de Copenhague.³ En este contexto de rechazo europeo, a pesar de mantenerse vivas las promesas, la opción turca más viable ha consistido en apoyarse en EEUU, amigo incondicional de este país islámico más por interés geoestratégico que por convencimiento o respeto a la democracia turca.

La caída del Muro de Berlín en 1989 tuvo consecuencias generales para el mundo pero con derivaciones específicas para Turquía. El diseño del mapa de Europa subsiguiente a la caída del comunismo abrió nuevas vías de relación entre Turquía y los países de su entorno. Por un lado, con los recién creados Estados balcánicos emergió un área con protagonismo propio en el que Turquía estaba llamada a desempeñar un papel estabilizador y de árbitro para el equilibrio de Europa. Por otro, para los Estados surgidos de la antigua URSS, algunos de ellos de origen turcomano, Turquía pasaba a ser el referente para sus procesos de transición a la democracia, a la vez que un actor económico de primera magnitud en las relaciones comerciales dada la necesidad para estos países de garantizar el tránsito al Mediterráneo. En esta nueva situación, Turquía estableció relaciones con Rusia, que ya había dejado de ser el peligro soviético de las últimas seis décadas, pero también con Ucrania y con los Estados del Cáucaso. Asimismo, entabló contacto con los cinco Estados musulmanes de Asia central —Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Kazajstán—, lo que le servía, además, para afianzarse

*El diseño del
mapa de
Europa
subsiguiente
a la caída del
comunismo
abrió nuevas
vías de
relación entre
Turquía y los
países de su
entorno*

³ Dejando a un lado el contencioso de Chipre y el veto casi constante de Grecia hasta que se solucionase dicho problema, a Turquía se le ha exigido una mayor profundización en el sistema democrático, a la vez que una disminución real de la influencia de los militares en el Gobierno. En la misma línea, se le solicita el cese de las violaciones de derechos humanos (política policial, forma de reprimir el secesionismo kurdo, entre otras). Un problema importante fue la existencia de la pena de muerte, pero éste desapareció ya que fue abolida recientemente. También se han aducido razones de retraso socioeconómicas y de inestabilidad de mercado. Y existen, asimismo, aunque éstas se pronuncien en tono más bajo, otras razones fundamentales: se trata de un país con una población muy numerosa, que se ha cuadruplicado en los últimos 70 años y que se estima que puede llegar a superar los 80 millones en 2020, lo que le convertiría en el país más poblado de la UE junto a Alemania; las tradicionales buenas relaciones entre Turquía y Alemania, además, hacen temer la aparición de una posible "pinza" que perjudicaría al resto de los Estados; y, sobre todo, que es un país, aunque laico, de población mayoritariamente musulmana.

como puente entre un Occidente cristiano y un Oriente ex soviético, cada vez más cerca de Europa, aunque musulmán.

Acontecimientos como la primera guerra del Golfo, en 1991, también ofrecieron a Turquía oportunidades considerables en el juego político internacional. El flanco sur del país se convirtió en un foco de tensión de primera magnitud donde nuevamente se esperaba del Gobierno turco que actuase como elemento estabilizador, así como garante de los intereses occidentales en la zona.⁴ Dicha tensión se localizaba fundamentalmente en Irak, donde las actuaciones de Sadam Husein le hacían cada vez menos “de fiar” para los intereses occidentales y, sobre todo, estadounidenses, hasta perder por completo su apoyo y hacerse acreedor de un ataque. En este marco, hubo un giro positivo en las relaciones turco-sirias, tradicionalmente enfrentados por temas como el agua del Éufrates —vital para la supervivencia de Siria— o el problema kurdo.⁵

La existencia de otros conflictos importantes en la región, pero de menores consecuencias para Occidente, como las guerras de Tayikistán o el conflicto de Nagorno Karajak entre Armenia y Azerbaiyán, han posibilitado que Turquía afirmara su protagonismo. Por una parte, han supuesto el afianzamiento de su autoridad e influencia en la zona, así como su consolidación como referente entre dos mundos. Por otra, estos hechos han creado recelos en Europa ante la posibilidad de que esa inestabilidad termine contagiando a la propia Turquía, un coloso en extensión y población, pero frágil en su realidad política y económica. Estos temores se vieron refrendados con el ascenso electoral de los partidos islamistas, que aunque considerados moderados, no dejan de ser un elemento de inquietud y de rechazo para la aceptación de la candidatura turca a la UE.⁶ Y ello, a pesar de que, tras las recientes elecciones ganadas por el Partido Justicia y Desarrollo (AKP), su líder Tayyip Erdogan, hoy primer ministro, asegura que las aspiraciones europeístas turcas siguen vivas y que su política va a mantenerse en los más estrictos parámetros de la laicidad.

Presente contradictorio y futuro incierto

La última década del siglo XX fue trascendental para Turquía. Una serie de eventos produjeron un cambio de escenario que ha trastocado su vida política a nivel interno, con el aumento de protagonismo de los militantes religiosos; y externo, obligada

⁴ Las relaciones de amistad y entendimiento que tradicionalmente el Gobierno de Turquía ha mantenido con Israel, con el que ha firmado acuerdos militares, políticos y económicos, constituyen un elemento de interés vital para Occidente y, a la vez, distorsionante para los países del entorno turco.

⁵ La cuestión kurda, aunque afecta a Turquía en proporción importante ya que más de 12 millones de los 20 que se calcula que hoy forman el pueblo kurdo viven en su territorio, es un problema compartido por Irak, Irán, Rusia y Siria, principalmente.

⁶ Es probable que la explicación del ascenso del Partido Justicia y Desarrollo, con Erdogan al frente del mismo, haya que buscarla más en razones políticas internas y en el desengaño de la población ante la ineficacia y corrupción de los últimos gobiernos que en un giro religioso efectivo del voto hacia posturas reacias al laicismo oficial.

a hacer efectivo su alineamiento pro-occidental en un contexto en el que también se produce un crecimiento del islamismo militante. Asimismo, el ejército y el Gobierno turcos deben avanzar hacia una plena democratización interna que la UE exige como premisa para su admisión definitiva en el proceso europeo de integración.

Los últimos acontecimientos han acrecentado la inestabilidad en la zona y el recrudecimiento del “peligro” islámico para la república laica.⁷ El último de ellos, la reciente guerra en Irak ha traído nuevas inquietudes a la ya amenazada estabilidad turca. La división entre Gobierno y ejército, por un lado, y Parlamento, de mayoría islámica, y opinión pública, por otro, a favor y en contra del apoyo a la guerra, supusieron un elemento de distorsión en la paz social que colocó al Gobierno de Erdogan en una situación difícil. Actualmente, una de las principales preocupaciones de Turquía es las posibles repercusiones de la ayuda de los kurdos iraquíes a los estadounidenses. La posibilidad de un Estado kurdo independiente, aunque remota, no deja de ser una amenaza latente. Una simple autonomía, por pequeña que fuera, para el pueblo kurdo de Irak supondría una maldición para los turcos,⁸ ya que sería previsible pensar que los millones de kurdos que viven en suelo turco se levantasen exigiendo un tratamiento autónomo similar y planteasen, incluso, la posibilidad de crear una zona de gobierno conjunta bajo mando kurdo (un Kurdistán autónomo).⁹ Pero el hecho de que en esa región están algunos de los pozos de petróleo más importantes de la zona, como Mosul y Kirkuk, supone una de las garantías más importantes con que cuentan los turcos para asegurarse de que los estadounidenses no consentirán veleidades independentistas al pueblo kurdo.

Tras la guerra en Irak, Erdogan, en los escasos meses que lleva en el cargo, se ha visto obligado tanto a no defraudar a sus votantes, no ofender a los sectores más radicales, como, al mismo tiempo, tranquilizar a los poderes financieros y militares de su país. Haber tenido que dar satisfacción a la mayoría de la opinión pública musulmana o antiamericana, mostrándose contrario a facilitar el paso de las tropas estadounidenses para hacer una guerra considerada injusta, ha supuesto el enfado de los poderes financieros que han visto escapar una ayuda económica muy necesaria para el futuro del país. A la vez, ha tenido que contentar a los “militares kemalistas” permitiendo, bajo la supuesta cobertura de la remodelación de las bases militares y de la ayuda humanitaria, la presencia de soldados estadounidenses en suelo turco. Esta coyuntura ha supuesto la oportunidad de Erdo-

⁷ Entre estos acontecimientos se encuentran: los atentados terroristas a las Embajadas estadounidenses, la segunda Intifada, la reacción política de Ariel Sharon, los atentados del 11 de septiembre o la intervención en Afganistán, por citar los más impactantes y recientes.

⁸ Sobre esta cuestión ver Rosa Meneses, “Identidades y transición política en Irak” *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano 2003, N° 82, pp. 157-166.

⁹ Al hablar de los kurdos en el Estado turco hay que distinguir entre dos realidades: por un lado, la larga persecución y prohibición de la cultura kurda, lengua, cualquier tipo de manifestación cultural, y los acosos y hostigamientos muy graves por parte de las autoridades turcas que ha sufrido el pueblo kurdo; y, por otro, la presencia de kurdos en cargos oficiales (diputados, alcaldes...) pero que ejercen sus cargos como turcos, no como representantes del pueblo kurdo.

gan para demostrar su posición proclive a los intereses occidentales y básicamente estadounidenses. Al mismo tiempo, ha sido su primera ocasión para poner de manifiesto su habilidad para nadar entre dos aguas.¹⁰

Perspectivas de futuro

A la luz de los últimos acontecimientos bélicos, el futuro de Turquía se presenta incierto. La oportunidad que tiene el AKP, gracias a la mayoría que obtuvo en las últimas elecciones celebradas en diciembre de 2002, de estabilizar la política interna se puede ver enturbiada por la amenaza de autogobierno de los kurdos. Turquía no está dispuesta a consentir esta posibilidad. Tras la caída definitiva del régimen de Sadam, el Gobierno turco amenazó con entrar en territorio iraquí si los *peshmergas* (combatientes) kurdos no eran desarmados y desalojados de las posiciones que habían tomado. Ante ello, las autoridades militares estadounidenses se vieron impelidas a tranquilizar a los turcos y exigir el desarme de los soldados kurdos. El propio teniente coronel Chris Holden, de la 101 División Aerotransportada afirmó: "Nuestra intención es desarmarlos. No queremos una confrontación, preferimos negociar la entrega de sus armas (...) no obstante, no vamos a ceder, queremos que los *peshmergas* abandonen esta ciudad".¹¹

Por otro lado, y en relación a las relaciones turco-estadounidenses, a pesar de las dificultades por las que han pasado en los últimos tiempos, no parece que en el futuro la situación vaya a deteriorarse. Para EEUU es importante mantener al mejor aliado que tiene en la zona y a uno de los pocos amigos con que cuenta en el mundo musulmán. Y para los turcos es doblemente importante contar con la amistad estadounidense: para esgrimir a EEUU como aliado incondicional y porque no puede renunciar a recibir su ayuda financiera.

El otro gran frente de Turquía es su entrada en la UE como miembro de pleno derecho. En los últimos años el país ha realizado verdaderos esfuerzos para cumplir las exigencias europeas. Desde la aprobación de la Ley del Sistema Bancario, pasando por la reforma de la seguridad social o la posibilidad de utilización de la lengua kurda en la enseñanza y los medios de comunicación, hasta la abolición de la pena de muerte el año pasado, dan muestra del interés turco por asumir el acervo comunitario. De hecho, el tema de la adhesión se convirtió en uno de los argumentos centrales de la última campaña electoral. En este sentido, uno de los pasos más recientes lo ha dado el Gobierno de Erdogan al iniciar conversaciones con los griegos para alcanzar una solución definitiva en el contencioso con Chipre.

A pesar de todo ello y de las reiteradas promesas de la UE de que se iniciarán las negociaciones de adhesión de Turquía en un futuro no lejano, la fecha es

¹⁰ De cara a Europa y EEUU, el primer ministro Erdogan se vio obligado, incluso antes de acceder al cargo oficialmente, a realizar una gira diplomática para garantizar su occidentalismo y asegurar que su condición de islamista practicante era algo que solo afectaba a su vida privada, pero no a su función al frente del Gobierno de la nación.

¹¹ *El País*, 27 de abril de 2003.

incierto. Por un lado, su posición actual como elemento central de "Eurasia" no es discutida. Tampoco lo es el hecho de que el país va a incrementar su papel como corredor de transporte entre el Este y el Oeste. Por ejemplo, una vez puesto en marcha el oleoducto Bakú-Ceyhan, que se acordó en la cumbre de la OSCE de noviembre de 1999 y que debe entrar en funcionamiento en 2004, la zona puede convertirse en una de las más fuertes en la producción de energía. Pero, por otro lado, esa misma situación geográfica supondría poner en peligro las fronteras de Europa. Así, la UE, por su flanco oriental perdería el papel amortiguador que Turquía interpreta en la actualidad. Ese nuevo mapa de una Europa ampliada hasta el Cáucaso llevaría sus fronteras hasta los Estados de Georgia, Armenia, Irán e Irak. Si a todo esto añadimos los problemas respecto a la población, religión¹² o derechos humanos, quizá sería menos aventurado pronosticar a corto plazo una mayor posibilidad de un futuro turco junto a Europa, que de un futuro europeo de Turquía.

¹² El 99% de la población turca es islámica, mayoritariamente de la rama sunnita y del rito hanafita, aunque existe un grupo significativo de confesión chiíta que son los alevíes, asentados fundamentalmente en Anatolia central.

PAZ VERÓNICA MILET

El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional

El fin de la Guerra Fría supuso para los países latinoamericanos enfrentarse a una serie de desafíos. El principal, cómo relacionarse interna y externamente en un mundo en transición, en pleno proceso de recomposición de alianzas y cada vez más globalizado. Las opciones en ese marco apuntaban al aprovechamiento de las ventajas comparativas y a la generación de espacios sobre la base de nociones compartidas: la democracia como forma de gobierno, el sistema de libre mercado como principal vía de desarrollo económico, y la existencia de características similares, como ser países subdesarrollados o en vías de desarrollo, con importantes deficiencias estructurales desde la perspectiva social y, en general, con una muy limitada capacidad de injerencia a escala internacional.

La principal instancia de concertación existente en América Latina al final de la bipolaridad tradicional era el Grupo de Río. Una iniciativa que surgió en 1985, cuando se creó un Grupo de Apoyo para ayudar a la labor pacificadora del Grupo de Contadora en el conflicto centroamericano. Los países que participaron en esta labor de apoyo fueron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Un año después estos países se unieron a los integrantes del Grupo de Contadora —Colombia, México, Panamá y Venezuela— y dieron vida al Grupo de Río. Esta instancia de

Paz Verónica Milet es profesora, investigadora y coordinadora del área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos de FLACSO-Chile

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

* Ver otros trabajos pertenecientes a este programa de investigación en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 80, invierno 2002: Mónica Herz, “El papel de la OEA en la seguridad continental”, pp. 43-52; Isabel Jaramillo Edwards, “El Caribe: vulnerabilidades y retos”, pp. 53-61; Francisco Rojas Aravena, “La política de Bush y el unilateralismo radical”, pp. 63-70.

concertación política estableció como carácter fundacional el diálogo entre Gobiernos democráticos.¹

Desde sus inicios, el Grupo de Río se constituyó como un grupo de diálogo político y búsqueda de consensos, con bajo nivel de institucionalización. Esto, en la práctica, significa que la conducción de esta iniciativa es entregada cada año a un nuevo país que ejerce la secretaría, que existe flexibilidad en el funcionamiento, que todas las decisiones se asumen por consenso y que las principales instancias de concertación son las reuniones de presidentes, los encuentros de ministros de Relaciones Exteriores y la Asamblea General de Naciones Unidas. En ningún momento se pensó en crear una nueva institución internacional sino en generar un espacio de diálogo y consenso. En los años noventa se incorporaron Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana.

El desarrollo del Grupo en sus veinte primeros años

El Grupo ha tenido diferentes prioridades relativas a lo largo de los años: entre 1983 y 1986, la búsqueda de un acuerdo pacífico y negociado en Centroamérica; a finales de los años ochenta, la consolidación del proceso de democratización en el hemisferio; y finalmente, después de 1990, un esfuerzo conjunto para una participación más exitosa en la economía mundial.² Los objetivos han variado de acuerdo con las circunstancias imperantes en la región. La preocupación inicial por la inestabilidad que generaba el conflicto centroamericano dio paso a otras áreas de interés al alcanzarse la paz. A finales de los años ochenta y principios de los noventa la principal labor del Grupo fue apoyar a las nacientes democracias de la región. Esto fue especialmente destacado en la VII Reunión del Grupo de Río, realizada en Santiago de Chile el 15 y 16 de octubre de 1993, en la que se reafirmó el compromiso con la democracia y la vigencia del Estado de derecho, expresado en el "Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano", que había adoptado en esa misma ciudad en 1991 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

También señalaron que "reconocemos la importancia de seguir cooperando estrechamente en el fortalecimiento de instituciones democráticas, modernas y participativas en nuestra región. Frente a las difíciles situaciones internas que viven algunos países, reiteramos el firme respaldo a los esfuerzos que se desarrollan en pro de la reconciliación e independencia de los poderes y la subordinación de todos los sectores a la autoridad civil legítimamente constituida".³ Esta declaración respondía a los desafíos que implicaban, para las democracias latinoamericanas, hechos como el

¹ Ver Paz Verónica Milet y Francisco Rojas Aravena, "Diplomacia de Cumbres. El multilateralismo emergente del siglo XXI", en Francisco Rojas Aravena (Ed.), *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, LACC-FLACSO Chile, 1998, pp. 201-232.

² Alicia Frohmann, *Cooperación política e integración latinoamericana en los '90*, en Nueva Serie FLACSO-Chile, 1996, p. 10.

³ Grupo de Río, *Declaración de Santiago de Chile*, VII Reunión del Grupo de Río, 15 y 16 de octubre de 1993.

autogolpe de Alberto Fujimori en Perú en abril de 1992 y la institucionalidad impuesta a partir de él, que concentraba más poder político en su persona.

Posteriormente, como señala Alicia Frohmann, la temática de las cumbres ha estado centrada en incrementar la competitividad de la región en el escenario económico internacional. En esto ha existido coincidencia con otras instancias en el ámbito regional y, en la práctica, a pesar de que el Grupo se convirtió paulatinamente en un mecanismo de interlocución para los diálogos que sostiene América Latina con otras regiones del mundo y con países que tienen significación especial para el área,⁴ se observa una falta de agenda y que el proceso se ha ido debilitando con el tiempo.

El Grupo de Río nació con objetivos muy amplios, como se observa en la declaración de la primera Cumbre, en la que se señala que el proyecto común se forja en “la concertación y la integración para la paz, la seguridad, la democracia y el bienestar social”.⁵ En una primera etapa, este objetivo se abordó fundamentalmente desde la temática de la seguridad y se acordaron acciones específicas:

- Estimular iniciativas en favor del desarme y la seguridad internacionales.
- Alentar la confianza recíproca y las soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región.
- Contribuir a la defensa, el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas a través de la cooperación y la consulta.
- Impulsar y ampliar el diálogo político con otros Estados y grupos de Estados, dentro y fuera de la región.
- Concertar posiciones con el propósito de fortalecer el multilateralismo y la democratización en la adopción de las decisiones internacionales.
- Promover el establecimiento de zonas de paz y cooperación.
- Fomentar los procesos de integración y cooperación para fortalecer la autonomía de la región.
- Empezar una lucha activa y coordinada para erradicar la pobreza absoluta.
- Reforzar la cooperación contra el narcotráfico, así como contra el terrorismo.

En esta declaración también se hizo hincapié en el respaldo a la soberanía argentina sobre las islas Malvinas.

En la Cumbre de Uruguay de 1988 se hicieron dos importantes constataciones: primero, se hizo referencia a la polarización mundial como un elemento de división altamente negativo y se señaló que “para alcanzar la paz y el desarrollo es necesario superar la tendencia a dividir al mundo en zonas de influencia. La plena vigencia del principio de democratización en la toma de decisiones internacionales y el respeto de las soberanías nacionales son condiciones de estabilidad para un

⁴ Alberto Van Klaveren, “El grupo de Río: quince años de cooperación política regional”, ponencia presentada en el seminario *Comunidad de Democracias. El papel de las organizaciones regionales y multilaterales en la defensa y promoción de la democracia*, organizado en cooperación con la Unidad de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, Washington DC, 20 de febrero de 2001.

⁵ Grupo de Río, “Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia”, *Declaración de la Reunión Presidencial de Acapulco*, México, 29 de noviembre de 1987.

*El Grupo de
Río se
convirtió
paulatina-
mente en un
mecanismo de
interlocución
para los
diálogos que
sostiene
América
Latina con
otras regiones
del mundo*

mundo cada vez más interdependiente".⁶ En segundo lugar, se refuerza la idea de la democracia como elemento fundamental para la participación en esta iniciativa. En este sentido, se optó por negar la intervención de Panamá a raíz del fraude electoral y la ruptura de las normas democráticas en el país.

Desde la perspectiva de la seguridad, en esta reunión se incorporó un tema considerado de la nueva agenda: el narcotráfico. Surgió la propuesta de suscribir un régimen internacional contra el tráfico ilícito de estupefacientes. En esta ocasión, la cuestión centroamericana quedó relegada, y en las cumbres posteriores fue perdiendo cada vez mayor importancia.

El año 1989, con la caída del muro de Berlín, significó un antes y un después en el plano internacional y así se señaló en la Cumbre de la ciudad peruana de Ica. Los presidentes destacaron los grandes cambios y afirmaron que: "hay un nuevo clima en el mundo. Deseamos que ese clima llegue a América Latina".⁷ También se realizó una evaluación de los avances realizados durante los tres primeros años de gestión del Grupo y se concluyó que "el Grupo desarrolló una diplomacia presidencial, fortaleció la democracia, la sustentó, evitó conflictos e incentivó políticas de integración". Asimismo, se sentó un importante precedente al suspender a Panamá por la persistente ausencia de democracia y las violaciones de los derechos humanos.

Quienes suscribieron esta cumbre ya no eran los actores originales, debido a que nuevos presidentes han asumido sus funciones en tres países. En el análisis de la ruta recorrida, desde la perspectiva de la seguridad, se destacaron cuatro puntos: drogas, terrorismo, Centroamérica y Atlántico Sur. Con relación a las drogas, los mandatarios ratificaron el compromiso de combatir este flagelo con un enfoque integral. También reafirmaron la voluntad de impulsar un debate y una convención mundial sobre el tema, en el marco de Naciones Unidas. Asimismo, reiteraron su condena al terrorismo. Vinculado con los dos temas anteriores se encuentra el tráfico clandestino de armas. Al respecto, los jefes de Estado realizaron un llamado para que todos los Estados asuman su responsabilidad en el establecimiento de medidas de control. Igualmente, expresaron su satisfacción por el proceso de pacificación en el istmo centroamericano y por la reanudación de negociaciones entre Argentina y el Reino Unido.

La Cumbre de Caracas de 1990 marcó un momento crucial en el desarrollo de esta iniciativa, pues supuso una ampliación sustantiva de sus miembros. Se incorporaron dos nuevos Estados —Chile y Ecuador—, se invitó a participar a Bolivia y Paraguay y, en representación de las subregiones respectivas, a aquellos que estuviesen ejerciendo la secretaría y/o presidencia de los grupos centroamericanos y de la comunidad del Caribe. Con ello se amplió la representatividad regional del Grupo de Río. Además, se reafirmó la relación entre pertenencia al mecanismo y el sostenimiento de un sistema democrático de gobierno.⁸

⁶ Grupo de Río, *Declaración de Uruguay*, Reunión Presidencial de Uruguay, Punta del Este, 29 de octubre de 1988.

⁷ Grupo de Río, *Comunicado de Ica y Declaración de Ica*, Reunión Presidencial de Ica, Perú, 12 de octubre de 1989.

⁸ Grupo de Río, *Declaración de Caracas*, Reunión Presidencial de Caracas, Venezuela, 12 de octubre de 1990.

Los presidentes analizaron también el problema del narcotráfico y reafirmaron la necesidad de un enfoque integral que debía tener en cuenta no sólo los aspectos represivos sino, esencialmente, las dimensiones política, económica y social: “El problema no desaparecerá, aún cuando se ganen batallas en uno o varios países, mientras el conjunto de la comunidad mundial no actúe con decisión y energía”. Por otra parte, indicaron que las acciones no sólo eran necesarias en materia de consumo sino en lavado de dinero, tráfico de armas, venta ilegal de insumos químicos y persecución de los carteles en las principales ciudades de los países desarrollados.

Cumbre de Cartagena (1991)

En esta reunión, los presidentes constataron los positivos e importantes avances y resultados en el proceso de integración pragmática, un concepto desarrollado por Gert Rosenthal.⁹ Los mandatarios reconocieron también la persistencia del problema de la deuda externa, que implica que América Latina continúa siendo una región exportadora de recursos financieros netos. Pero, más importante aún, debieron reconocer que la democracia era débil e inestable. Haití fue una señal de alerta más general de lo que se percibió en ese momento.¹⁰ El autogolpe de abril de 1992, en Perú, se enmarcaba en esa tendencia. Este país fue excluido del Grupo de Río mientras no restaurase su sistema constitucional y la democracia representativa. Las posteriores crisis de Brasil y Venezuela, a las que se sumó la de Guatemala, sacudieron la norma básica de pertenencia y las tendencias a la democratización. Los principios y las normas del Compromiso de Santiago con la Democracia, aprobado por la Organización de Estados Americanos (OEA) a iniciativa del Grupo de Río, se pusieron en cuestión.

En esta reunión, la seguridad fue abordada dentro de una larga lista de temas. Se presentó una propuesta que buscaba declarar a América Latina y el Caribe como zona de paz y que no logró consensos mínimos dado el nuevo contexto global y regional.¹¹ El concepto de “zona de paz” está vinculado de manera muy estrecha a la Guerra Fría.¹²

En esta reunión el presidente de Perú, Alberto Fujimori, propuso elaborar una declaración del grupo relativa a las armas de destrucción masiva. La pro-

⁹ Gert Rosenthal, “Un enfoque crítico a 30 años de integración en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, mayo-junio de 1991, N° 113. Las tres etapas en las cuales sintetiza la integración son: la etapa voluntarista, 1950-1975; la etapa revisionista, 1975-1990, y la actual, la pragmática.

¹⁰ Grupo de Río, *Comunicado de la Reunión de Cartagena*, Reunión Presidencial de Cartagena, Colombia, 3 de diciembre de 1991.

¹¹ Héctor Gross Espiell, “América del Sur: zona de paz”, en *Diplomacia* (Academia Diplomática de Chile, Santiago), junio de 1993, N° 61.

¹² Augusto Varas, “Zonas de paz en América Latina: ¿Una propuesta factible?”, en CLADDE-FLACSO, *Seguridad, paz y desarme: propuestas de concertación pacífica en América Latina y el Caribe*, Santiago, Anuario Estudios Estratégicos de América Latina, 1990/1991, FLACSO, Chile, 1992.

Los mandatarios reiteraron los dos conceptos que sirven de base para las propuestas de política multilateral: responsabilidad compartida y soluciones integrales

puesta contenía una serie de elementos que iban más allá de los compromisos adquiridos por los países de la región y había sido presentada inicialmente en la Primera Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara, México, el 18 de julio de 1991. En aquella oportunidad se trataba de una propuesta de desarme. La gestión diplomática de Perú buscaba reunir de forma extraordinaria en Lima a los representantes del Grupo de Río para suscribir una declaración sobre armas de destrucción masiva y acordar otras medidas de seguridad, confianza y transparencia. También se consideraron cuestiones como contactos entre altos mandos militares, reducción de efectivos y armas ofensivas en las zonas de frontera, notificación de maniobras militares, etc. La complejidad de los temas adicionales a la declaración y los diversos tipos de observaciones que surgieron jugaron contra la posibilidad de ratificación política por parte del Grupo de Río. El autogolpe de abril de 1992 selló la suerte de la iniciativa. Perú fue excluido del Grupo.¹³ La norma básica de pertenencia —desarrollar un sistema democrático— no se cumplía. Esta situación se mantendría hasta que no se dieran las condiciones de plena vigencia del sistema constitucional y de democracia representativa. La situación no cambió hasta la Cumbre de Chile (1993), cuando el Gobierno peruano se reincorporó después de la normalización constitucional y la realización de elecciones constituyentes.

Cumbre de Buenos Aires (1992)

La democracia fue reiterada como el eje de articulación central del grupo. Éste se solidarizó con el presidente de Venezuela frente al intento de interrupción violenta del orden constitucional. Los mandatarios destacaron el sentido positivo de las elecciones en Perú como camino para la normalización política y constitucional. Además, expresaron su preocupación por la continuidad de la situación haitiana. Con relación a la seguridad, se incluyeron tres aspectos en la declaración de la reunión.¹⁴ Los presidentes destacaron la importancia del diálogo entre los Estados para la solución pacífica de las diferencias territoriales en América Latina. A la vez, se congratularon del importante avance logrado para preservar a la región como una zona desnuclearizada y manifestaron su satisfacción por la próxima aplicación del Tratado de Tlatelolco. Las drogas volvieron a ocupar un lugar destacado de la agenda. Los mandatarios reiteraron los dos conceptos que sirven de base para las propuestas de política multilateral en este campo: responsabilidad compartida y soluciones integrales.

Cumbre de Santiago (1993)

La democracia y su vinculación con la pobreza fue uno de los temas centrales de la agenda. A ellos se sumó un llamamiento para finalizar con éxito la Ronda Uru-

¹³ Grupo de Río, *Comunicado de los Ministros de Relaciones Exteriores sobre la Situación de Perú*, Washington, 13 de abril de 1992.

¹⁴ Grupo de Río, *Declaración de Buenos Aires*, Reunión Presidencial de Buenos Aires, Argentina, 2 de diciembre de 1992.

guay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) e impulsar una gran zona de libre comercio, a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En cuanto a la seguridad, los mandatarios reiteraron su compromiso de cooperación para asegurar la paz y la seguridad internacionales. Por primera vez en una reunión cumbre del Grupo de Río, se vinculó el gasto en armamentos con la paz y el desarrollo. Los presidentes consideraron “que los cuantiosos fondos destinados al armamentismo deben ser canalizados hacia los esfuerzos para la paz y el desarrollo”. Instaron al cese de todas los ensayos nucleares por medio de un tratado multilateralmente negociado que estableciera la prohibición total; es decir, la construcción de un régimen internacional que “ponga fin a la posesión, utilización o amenaza de empleo de las armas nucleares y de destrucción masiva”.¹⁵

En el campo de la lucha contra el narcotráfico, se acordó crear y perfeccionar mecanismos permanentes para el intercambio de información en la materia. Los mandatarios reiteraron su condena al terrorismo.

Cumbre de Ecuador (1995)

El peligro nuclear fue uno de los temas principales abordados durante esta reunión. La región se vio directamente afectada por el paso, cerca de las costas del Pacífico, de barcos que transportaban material radiactivo. Esto generó que en países como Chile se movilizara la sociedad civil y que el Grupo de Río emitiera una declaración de 24 puntos. Ésta incluyó una condena de los ensayos nucleares de China y Francia, así como el anuncio de acciones conjuntas para el logro de una moratoria nuclear.

Otras problemáticas centrales para esta instancia fueron los peligros de la volatilidad de los capitales, la lucha contra el narcotráfico, la solución pacífica de controversias y la integración física y energética de la región.¹⁶

Cumbre de Bolivia (1996)

En esta reunión se asumió la centralidad de la temática socioeconómica en la agenda del Grupo y se definió que el principal desafío de éste para el siglo XXI sería superar la pobreza y buscar el bienestar que se merecen los pueblos latinoamericanos.¹⁷ En este marco, se asumió el compromiso de continuar ejecutando políticas favorables a los agentes económicos, en particular la pequeña y mediana empresa, generar empleos productivos con remuneraciones dignas e impulsar la educación, formación y capacitación laboral, como prioridad de los sectores más

¹⁵ Grupo de Río, *Declaración de Santiago*, Reunión Presidencial de Santiago, Chile, 17 de octubre de 1993.

¹⁶ Grupo de Río, *Declaración de Quito*, 4 y 5 de septiembre de 1995.

¹⁷ Grupo de Río, *Declaración de Cochabamba*, 2 y 3 de septiembre de 1996.

vulnerables. El Grupo rechazó enérgicamente la ley Helms-Burton, como mecanismo de aplicación extraterritorial de las leyes.¹⁸

Cumbre de Paraguay (1997)

Durante este periodo se denotó en la región la voluntad de trabajar conjuntamente frente a la propuesta estadounidense de crear un gran Área de Libre Comercio de las Américas. La declaración de Asunción reafirmó la voluntad política de establecer el ALCA como límite en el año 2000, para lo cual se acordó una estrategia conjunta regional que profundizara sus alcances en la Segunda Cumbre de las Américas, en Santiago de Chile.¹⁹ También se acogió la propuesta de celebrar una cumbre internacional del Caribe, América Latina, Centroamérica y la Unión Europea. Por último, se reiteró el rechazo “a la aplicación unilateral y extraterritorial de las leyes nacionales por constituir una violación a la soberanía de los países”.²⁰ Sobre este punto se presentó un anexo que de nuevo repudiaba, entre otras medidas, la aplicación de la Ley Helms-Burton.

Cumbre de Panamá (1998)

Este encuentro se centró en la necesidad de concertarse para defender la paz y la democracia representativa y realizar un proyecto conjunto de desarrollo económico y social. La seguridad siguió teniendo protagonismo en la agenda. Se exhortó a los países que aún no lo hubieran hecho a ratificar o adherirse al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y al Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, así como a la completa observación de ambos instrumentos por todos los Estados. Asimismo, instaron a la adhesión a otros instrumentos internacionales como la Declaración Conjunta sobre Prohibición Completa de Armas Químicas y Biológicas (Compromiso de Mendoza), la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción y la Convención sobre la Prohibición de las Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción.²¹

De nuevo, se reafirmó el compromiso con los principios fundamentales y normas universales del Derecho Internacional Humanitario, en especial la lucha contra la pobreza, y se señaló que los avances en materia de integración deben ser concebidos como procesos de desarrollo armónico de la región en su conjunto, que beneficie a todos los niveles de la sociedad, especialmente a través de la creación de mayores y mejores empleos.²²

¹⁸ La Ley Helms-Burton, aprobada en EEUU, estipula que se sancionará a los inversores que ocupen o se aprovechen de alguna manera de las instalaciones confiscadas en Cuba por el Gobierno de Fidel Castro y por las cuales no se pagó compensación alguna (N. del Ed.).

¹⁹ Grupo de Río, *Declaración de Asunción*, 16 y 18 de mayo de 1997.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Declaración de Ciudad de Panamá*, 4 y 5 de septiembre de 1998.

²² *Ibidem*.

Cumbre de México (1999)

La discusión presidencial se centró en tres cuestiones: la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, que se realizaría ese año en Brasil; las perspectivas de las economías latinoamericanas; y la situación social de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. Respecto a la Cumbre con Europa, los mandatarios coincidieron en que era un episodio histórico en el que ambas regiones debían sostener un diálogo maduro, responsable e igualitario, sobre la base de un común denominador democrático. También destacaron que, para América Latina y el Caribe, es fundamental seguir adelante con un proceso de liberalización comercial a través de negociaciones de carácter integral y sin excluir a ningún sector, tanto en la Organización Mundial del Comercio (OMC) como a nivel bilateral con la Unión Europea.²³

En este encuentro la temática abordada fue principalmente la económica. En este sentido se indicó que los efectos de las últimas crisis de las economías latinoamericanas se habrían multiplicado si no se hubieran adoptado ajustes económicos durante los últimos diez años. Por último, se consideró que la pobreza es el resultado final de una gran cantidad de elementos, entre los que destaca el desempleo. Entre otras preocupaciones, los mandatarios subrayaron el crecimiento de éste y la necesidad de desarrollar esquemas para impulsar el trabajo suficientemente remunerado, con la educación y la capacitación como piezas clave para ello.²⁴

Cumbre de Colombia (2000)

Nuevamente tres áreas fueron centrales en el encuentro presidencial: la seguridad, la defensa de la democracia y el desarrollo económico. Los mandatarios propusieron el lanzamiento de una nueva Ronda de negociaciones comerciales en el foro de la OMC, de carácter global e integral y sin exclusión de ningún sector, que conduzca a la reducción efectiva de las barreras arancelarias y no arancelarias, tanto de bienes como servicios. En el ámbito de la seguridad, reafirmaron su compromiso con el desarme nuclear y la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados e hicieron un llamado a ratificar la Convención de Ottawa. Por último, reiteraron su compromiso con la democracia.

Cumbre de Chile (2001)

Esta reunión fue determinante en el desarrollo del Grupo de Río, pues en ella se presentó una evaluación de sus primeros quince años de existencia y una proyección de su papel en el nuevo siglo. A modo de evaluación, los jefes de Estado reconocieron el papel desempeñado por el Grupo de Río en la promoción y fomen-

*Los
mandatarios
destacaron
que es
fundamental
seguir
adelante con
un proceso de
liberalización
comercial a
través de
negociaciones
de carácter
integral y sin
excluir a
ningún sector*

²³ Declaración de Ciudad de México, 28 y 29 de mayo de 1999.

²⁴ *Ibidem*.

to de la paz en la región y coincidieron en que había contribuido de manera importante a aumentar los niveles de concertación y diálogo político.²⁵ Además, reafirmaron la preservación y la reafirmación de la democracia y la plena vigencia de los derechos humanos como principios fundamentales del Grupo.

En el ámbito económico, plantearon el objetivo de impulsar un desarrollo libre y ordenado de los flujos de capital, así como el diseño de mecanismos que propicien un sistema financiero internacional más estable. En este sentido, mostraron su preocupación por la difícil situación de Argentina y el presidente de Chile, Ricardo Lagos, contactó con el mandatario estadounidense George W. Bush para solicitarle que apoyara el otorgamiento de créditos a este país.

En la perspectiva de la seguridad, reafirmaron la necesidad de fortalecer las medidas de confianza mutua y la cooperación en el ámbito de la defensa. Esto incluye la participación de estos países en el sistema de información sobre adquisiciones de armas convencionales de la OEA y en el registro de armas convencionales de Naciones Unidas, la información periódica sobre gastos militares conforme a las resoluciones adoptadas en este organismo y la búsqueda de fórmulas de homologación con sistemas de contabilidad de los mismos.²⁶ En este sentido, reiteraron su propósito de adoptar medidas para una efectiva y gradual limitación de los gastos de defensa en la región, con la finalidad de disponer de mayores recursos para el desarrollo económico y social de los pueblos.

Además, coincidieron en la urgente necesidad de ratificar la Convención de Ottawa y reiteraron la importancia de que todos los Estados de la comunidad internacional se adhieran a los tratados de no proliferación y de prohibición completa de ensayos nucleares. Por último, manifestaron su interés en prevenir, combatir y eliminar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en los planos nacional, regional y global, incluyendo medidas para asegurar la cooperación y asistencia internacionales. El tema central de la cumbre, "la sociedad de la información", fue relegado por la situación argentina y no tuvo una posición central en la agenda.

Cumbre de San José (2002)

Este encuentro estuvo marcado por el debate de las nuevas amenazas a la seguridad. En el escenario tras los ataques terroristas del 11 de septiembre, se debatió con especial interés respecto al narcotráfico y el terrorismo. El Grupo reafirmó su compromiso con la consolidación, preservación y promoción de la democracia, así como con el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional y con la Carta Democrática Interamericana. También reiteraron su compromiso con los programas graduales de limitación de gastos de defensa y ratificaron dos declaraciones sobre hechos considerados como preocupantes para la seguridad internacional. En primer lugar, en relación a la situación en Venezuela, lamentaron los hechos de violencia que provocaron la pérdida de vidas humanas y acompañaron al pue-

²⁵ *Declaración de Santiago*, Cumbre del Grupo de Río, 17 y 18 de agosto de 2001.

²⁶ *Declaración de Santiago de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río*, 17-18 de agosto de 2001.

blo venezolano en su deseo de reconstruir una democracia plena, con garantías ciudadanas y de respeto a las libertades fundamentales. Asimismo, condenaron la interrupción del orden constitucional generado por un proceso de polarización creciente. Por último, informaron que habían solicitado al Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) la convocatoria a una sesión extraordinaria del Consejo Permanente conforme al artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana.

En segundo lugar, expresaron su profunda preocupación por el grave deterioro de la situación en Oriente Medio y reclamaron el inmediato cumplimiento de las resoluciones 1402 y 1403 del Consejo de Seguridad.

Cumbre del Cuzco (23 y 24 de mayo de 2003)

En este encuentro se evaluó la gestión del Grupo de Río desde 1986 y se estableció una agenda estratégica para su acción. Inicialmente establecieron como tarea central del Grupo el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, mediante la creación de consensos internos que permitan consolidar el orden institucional democrático y enfrentar las vulnerabilidades que confronta la región. Para ello, dieron un tratamiento especial a dos ejes temáticos de particular relevancia: el rol de los partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el establecimiento de mecanismos financieros innovadores destinados a afianzar la gobernabilidad democrática y contribuir a la superación de la pobreza.

Dentro de la agenda estratégica se consideraron como principales objetivos: la superación de la pobreza y la exclusión; la paz y la seguridad en el escenario internacional emergente; la gobernabilidad democrática; la defensa y consolidación de la democracia; la revalorización de la variable del desarrollo; la promoción de un sistema de comercio internacional libre y equitativo; y, la identidad cultural y relación externa.

Los distintos procesos que se desarrollan en América Latina en el ámbito del fortalecimiento de la integración y la paz y la seguridad se apoyaron en estos objetivos. Asimismo, solicitaron a la *troika* que se realizaran esfuerzos para establecer nuevas relaciones e incorporar más miembros.

El aporte del Consenso del Cuzco, más allá de que evidencia la preocupación expresada en distintos foros por la gobernabilidad democrática de la región, es que ordena la agenda y los objetivos del Grupo de Río.

Elementos vitales en el desarrollo del Grupo de Río

El análisis de las temáticas abordadas por el Grupo de Río permite llegar a una serie de conclusiones. A lo largo de sus quince años de existencia, esta iniciativa ha pasado de una prioridad inicial en cuestiones de seguridad y de fortalecimiento de la democracia a poner el énfasis en los temas económicos y, fundamentalmente, en la construcción de una estructura financiera más justa. En segundo lugar se aprecia la carencia de una agenda y el desgaste del proceso, a pesar de que el Grupo se ha consolidado como el principal mecanismo de articulación política de

la región. De hecho, es un actor fundamental en la representación de ésta ante Naciones Unidas.

Una de las características del Grupo que se ha evaluado de forma positiva es la falta de institucionalidad, que le ha permitido responder rápidamente a desafíos coyunturales. A pesar del interés de algunos de sus miembros, la mayoría de los países del Grupo se manifestaron, en las reuniones preparatorias de la Cumbre de Santiago, contrarios a aumentar el carácter institucional de esta iniciativa. Se destacó que el Grupo de Río ha funcionado mediante la adopción de acuerdos que después son canalizados a través de la institucionalidad regional existente en cada materia. Hubo consenso en que la razón de ser del Grupo le impide institucionalizarse en una Secretaría y en que su tarea es coordinar, concertar y consensuar mandatos de organismos ya existentes, evitando la duplicidad de funciones en el ámbito regional.²⁷

El aspecto que aparece como más deficitario —y que es la parte negativa de la baja institucionalidad— es el seguimiento y verificación de los compromisos asumidos por los mandatarios. El Grupo de Río ha demostrado una debilidad que consiste en enunciar repetitivamente posiciones sobre múltiples temas de la agenda internacional, muchos de ellos tratados en otros organismos regionales y subregionales. Hay pleno acuerdo sobre la necesidad de evitar estas situaciones y facilitar la proyección del Grupo como un mecanismo eficiente y ágil en su tratamiento temático.²⁸ Sin embargo, paralelamente se limitó la capacidad de la *troika* y de la secretaría temporal para desarrollar acciones unilateralmente, sin el apoyo por consenso de los otros miembros del Grupo.

En síntesis, la evaluación de la gestión del Grupo de Río es positiva, más allá de que frente a crisis coyunturales no haya actuado de forma eficaz, como en el caso peruano y el supuesto fraude electoral cometido por Fujimori. Los propios miembros de esta iniciativa se niegan a generar una mayor institucionalidad porque consideran que los logros del Grupo se sustentan en un sistema de organización poco institucionalizado. Sin embargo, las condiciones imperantes en la región —la crisis económica, la debilidad institucional que enfrentan algunos países y el contexto global y regional después de los atentados del 11 de septiembre— exigen una mayor coordinación y una acción decidida a escala internacional. En este marco, es necesario replantearse la agenda del Grupo para responder adecuadamente a las nuevas amenazas.

²⁷ Informe *Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre el Fortalecimiento del Grupo de Río*, Santiago de Chile, 27 de junio de 2001.

²⁸ *Ibidem*.

XULIO RÍOS

Hu Jintao: ¿una nueva etapa en la reforma china?

Cuando se cumplen veinticinco años del inicio del proceso de cambio en China, una nueva generación de dirigentes afronta viejos problemas y nuevos desafíos que les sitúan en el punto de arranque de una nueva etapa de la reforma china iniciada en 1978. En este artículo, el autor argumenta la importancia de seguir prestando atención a la economía por parte de los líderes chinos, analiza los referentes principales de lo que podría ser una nueva etapa del proceso reformista oriental y plantea los principales retos del gigante asiático.¹

Xulio Ríos es director del Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (IGADI)

En los próximos años, los nuevos dirigentes chinos deberán seguir concediendo prioridad a la dimensión económica de la reforma por tres razones fundamentales. En primer lugar, por que esa es la naturaleza esencial del proyecto denguista.² Lo político, en sus diferentes y limitadas versiones conocidas hasta la fecha (formulaciones del Estado de derecho, separación de funciones entre Estado y partido, democracia directa en el campo, entre otras) siempre se ha desarrollado con un límite infranqueable y prefijado: la negación de la alternancia en el poder, lo que limita ostensiblemente la amplitud de la reforma política. En segundo lugar, la economía seguirá ocupando el centro de la reforma china porque es la principal fuente de legitimidad del poder, especialmente cuando ya no queda ninguno de los líderes legendarios y cuando las evidencias de la erosión ideológica del socialismo chino resultan palpables. La calificación del Gobierno dependerá del buen ritmo de la economía y del nivel de estabilidad y bienestar que pueda proporcionar a la sociedad. Por último, la economía seguirá imponiendo su agenda porque aún no se han alcanzado las metas del proyecto reformista. La modernización de los sec-

¹ Ver, Xulio Ríos, "El mundo desde Pekín: preparando el futuro", *Tiempos difíciles. Guerra y poder en el sistema internacional. Anuario CIP 2003*, Icaria, CIP-FUHEM, Barcelona, 2003, pp. 171-181.

² El denguismo es la expresión de la política y del pensamiento del líder chino Deng Xiaoping.

tores de industria, agricultura, defensa y ciencia y tecnología está todavía lejos. Para los próximos veinte años el objetivo consiste en multiplicar por cuatro el Producto Interior Bruto (PIB) actual. Y aún entonces, no se habrá realizado al completo la llamada “teoría de las tres bolsas” —primero, estómago; segundo, bolsillo; tercero, cabeza— que ilustra la posible secuencia de la estrategia de reforma.

Por lo tanto, en el actual momento de tránsito generacional y político, no cabe esperar grandes mutaciones y sí continuismo, pero en ese contexto general bien pudieran abrirse nuevos escenarios.

Características de la nueva etapa

Las características generales del proceso de reforma se mantienen: el gradualismo, la experimentación, la concepción estratégica del proceso, la erosión progresiva del arquetipo socialista (la última pieza en caer ha sido la Comisión Central de Planificación) y el hibridismo sistémico. Son estas constantes las que identifican y vertebran esta larga transición.

Por otro lado, entre los factores que identifican una nueva etapa se debe tener en cuenta dos referentes y un riesgo. En cuanto a los referentes, la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en diciembre de 2001, obligará a las autoridades de este país a introducir grandes reformas estructurales y básicas en un contexto de eliminación de barreras arancelarias y de mayor presencia de capital extranjero en sectores aún hoy monopolizados. Después de quince años de negociaciones, al menos serán necesarios diez más para evaluar sus consecuencias con un mínimo de rigor. Pero de este hecho arrancan los nuevos principios de la China del siglo XXI.

El otro referente es el nuevo hábeas teórico de la triple representación, promovida por Jiang Zemin y sancionada en el XVI Congreso del Partido Comunista Chino (PCCCh). Ésta obedece a la necesidad del partido de incrementar su nivel de ocupación social en aquellos sectores (cultura, ciencia, empresa) que ya no sienten la atracción revolucionaria. Son los elementos “avanzados” que deben entrar en el partido para no encontrar obstáculos y poder seguir avanzando en sus aspiraciones. Pero ese generoso ensanchamiento de la base social del PCCCh podría suponer el inicio de la ruptura de los diques de contención de la reforma, los cuatro principios fundamentales que deben guiar la acción de la dirigencia china enunciados por Deng Xiaoping —el camino socialista; la dictadura democrática popular, la dirección del Partido Comunista; y el marxismo-leninismo y el pensamiento de Mao Zedong—, y, en especial, la idea de la dictadura del proletariado. ¿Ejercerán también los nuevos empresarios del PCCCh la dictadura en nombre del proletariado? En el Comité Permanente del Buró Político no queda rastro de la base sindical del Partido.

En cuanto al riesgo, es preciso tener en cuenta la volatilidad de la situación internacional. China intenta desarrollar una política exterior moderada para reducir la hostilidad de algunos contra su creciente influencia económica, pero si los partidarios del cerco a China incrementan su peso, en especial EEUU, le resultará cada vez más complejo esquivar unas dificultades producto de su identificación como principal rival estratégico a contener en las próximas décadas.

Los retos de los dirigentes chinos

En un contexto de desequilibrio evidenciado por los efectos positivos de la reforma especialmente en el ámbito del crecimiento económico —7,3 % en 2001; 8% en 2002; 16% en la región de Pudong; aumento del 22% de las exportaciones; más de 50.000 millones de dólares de inversión extranjera, superando a EEUU—, pero también con profundas alteraciones sociales —una estructura más compleja, incremento de la criminalidad y la reaparición de viejas e indeseables costumbres—, los nuevos dirigentes deberán resolver seis problemas principales.

El primero de ellos es el campesino. Ha sido uno de los más discutidos en la X Asamblea Popular Nacional, celebrada en marzo de 2003, y diagnosticado como el principal desafío para los próximos veinte años. En China no puede existir una sociedad acomodada si en el campo, donde vive el 70% de la población, no mejoran las condiciones de vida. En los primeros años de la reforma el ámbito rural fue el gran protagonista, pero su estancamiento actual, en un contexto de crecimiento de las áreas urbanas, agudiza su atraso. El problema campesino en China tiene tres manifestaciones. En primer lugar, la alimentación: el índice de absorción diaria de proteínas por persona es de 70 gramos frente a 75 en la ciudad. La alimentación todavía debe mejorar. En segundo lugar, el ingreso: en 2002, el ingreso neto rural fue de 2.576 yuanes, menos del tercio de la media urbana, cifrada en 7.703 yuanes. Cinco años antes, la diferencia era de 2.162 frente a 5.425 yuanes. Y la diferencia hoy puede llegar a ser de 6 a 1. Según fuentes oficiales, los campesinos disponen de unos 1.000 yuanes anuales como ingreso disponible efectivo. En tercer lugar, el bienestar: el estado de los servicios básicos como la salud o la educación, cuando existen, es muy precario. Falta servicio médico en muchos distritos y el abandono escolar es todavía muy importante.

El segundo problema son los desequilibrios territoriales, asunto que da cuenta de las diferentes velocidades del desarrollo chino. Las tímidas innovaciones fiscales y las políticas de reorientación de las inversiones hacia las regiones del Oeste apenas han tenido impacto. La fragmentación de los espacios económicos es de una gran contundencia y visibilidad. Tanto el insuficiente desarrollo de las comunicaciones como la concentración de la inversión exterior en las zonas costeras dificultan la cohesión territorial.

El tercer pilar de atención es la empresa estatal. Las *danwei* (empresas estatales) son la base de la población urbana asalariada y constituyen el epicentro del frágil bienestar de importantes colectivos. Las grandes deudas, su asentamiento en sectores tradicionales como las minas, mecánica o siderurgia, obligan a una remodelación profunda, ya en marcha desde hace años, pero con una gestión difícil por sus repercusiones sociales. La combinación de una reforma suave con políticas parcialmente privatizadoras puede contribuir a aliviar los efectos en el empleo. Por otra parte, la concentración de los grandes proyectos de significación estratégica está dando sus primeros frutos.

En China el aspecto social es muy complejo, con innumerables aristas y un denominador común: la ausencia de un sistema de protección que pueda cubrir las mínimas contingencias. Lograrlo a escala nacional es un proceso largo y complejo, que choca con la natural impaciencia de las víctimas del nuevo desarrollo. El

En un contexto de desequilibrio evidenciado por el crecimiento económico y las profundas alteraciones sociales, los nuevos dirigentes deberán resolver seis problemas principales

combate a una pobreza que ha llegado al ámbito urbano para evidenciar un panorama de crecientes desigualdades, debe formar parte de un impulso que dimensione adecuadamente el reto social.

El quinto problema es el medio ambiente. Éste ofrece manifestaciones de una gravedad considerable que deben ser afrontadas sin dilación. Las pérdidas directas por los efectos de la desertización ascienden a 54.000 millones de yuanes cada año. La superficie de las tierras desertizadas de todo el país supera los 1,74 millones de km², cifra que representa un 20% del territorio total. La desertización se está expandiendo a un ritmo de 3.000 a 4.000 km² al año.

Por último, el marco jurídico. Para el período 2003-2008 están pendientes cuatro grandes reformas. En primer lugar se sitúa la cuestión de los derechos de propiedad, que deberá orientarse a explicitar un mayor compromiso con la propiedad privada, asegurando una mayor protección a todos los niveles, tanto de bienes de uso cotidiano, industrial o financiero. En segundo lugar está una nueva regulación de la inversión de capitales empresariales, con incentivos al desarrollo de las nuevas tecnologías, abriendo un mercado accionario de segundo grupo para la creación de empresas pequeñas de alta tecnología, que promueva la vuelta de los emigrantes profesionales. De los seiscientos mil chinos que han salido al extranjero para formarse, únicamente 150.000 han regresado. El tercer lugar lo ocupa el control de activos de la propiedad estatal. Por último, está pendiente una nueva legislación de la bancarrota, hoy aplicable tan solo a las empresas estatales y que ahora debe generalizarse.

El asunto más relevante es el de la propiedad. El XVI Congreso del Partido Comunista, celebrado en noviembre de 2002, estableció la protección de todos los ingresos legítimos, procedan o no del trabajo. El siguiente paso debe ser la modificación de la Constitución. En el artículo 12 no se menciona la propiedad privada (se dice que la propiedad pública del socialismo es sagrada e inviolable). Por su parte, el artículo 13 protege la propiedad de ingresos, depósitos, casas y otras propiedades, pero no menciona los medios de producción. Ahí está el nuevo reto, cuyas motivaciones más prácticas guardan relación con un problema que empieza a preocupar seriamente a las autoridades chinas: la inseguridad respecto a la propiedad provoca que lo evadido del país equivalga a lo invertido.

Esa gran transformación, que aparcaría por el momento el tema de la tierra, afectaría, en primer lugar, a la empresa privada, que recibiría un nuevo e importante impulso. Según fuentes oficiales, a finales de 2000, ésta representaba el 33% del PIB, con 18 millones de empresas, 20 millones de empleados y 30 millones de autónomos. En segundo lugar, afectaría a la propiedad estatal, que verá reducida su importancia en el conjunto de la economía del país, además de estimular el proceso de privatización. En tercer lugar, influiría en la propiedad social, confirmada ahora como una figura de transición que ha cumplido una magnífica función en el crecimiento chino, especialmente en el campo, a través de las empresas de cantón y poblado.

China está atravesando una nueva frontera que ha sido despejada ideológicamente en el XVI Congreso del PCCh, y que ahora deberá ser llevada a la práctica. El final de la propiedad colectiva y otros eufemismos procedentes del maísmo o de los primeros años del denguismo, connotará la nueva etapa. Un futuro estable puede dar lugar a la "tercera bolsa" anteriormente mencionada: la cabeza. Será materia de la quinta generación.

PEDRO IBARRA

La anormalidad del conflicto vasco

Conflicto y anormalidad son conceptos cercanos pero no idénticos. Así, el problema en el País Vasco no es simplemente que existe un conflicto. El problema es que un conflicto, o más exactamente un conjunto de conflictos, han generado una situación de anormalidad política y social que a su vez impide que éste se resuelva. En primer lugar, el autor determina esa anormalidad política que elimina la posibilidad de una resolución razonable y pacífica del conflicto. En segundo lugar, apunta un pensamiento sobre el deber ser, sobre cómo debería orientarse la recuperación de un status de normalidad que haga posible el encauzamiento de la confrontación.

Es evidente que el destino de los conflictos no es su eliminación sino el establecimiento, y unánime aceptación, de espacios de juego que permitan su encauzamiento, en los que se establezcan procedimientos y marcos resolutorios a través de los cuales todos los implicados en el conflicto, sin desistir de sus reivindicaciones, acepten los acuerdos y resultados derivados de esos procesos decisorios. El problema en el País Vasco es que el contexto de anormalidad política existente impide avanzar en esos procesos de resolución. Y, en consecuencia, al enquistar el conflicto, genera y aumenta el dolor y la frustración.

Sobre el concepto

Primero es necesario determinar el concepto de normalidad política, para luego considerar en qué medida ésta se está vulnerando y ha cedido el paso a una situación de anormalidad.

Pedro Ibarra es Catedrático de Ciencia Política de la Universidad del País Vasco

A. Delimitación negativa

Aunque no sea un método demasiado ortodoxo, en primer lugar conviene eliminar aquellos discursos que plantean una falsa asignación de normalidad/anormalidad a una determinada confrontación política o social.

Los discursos que hacen los partidos políticos sobre sus propuestas políticas y sobre el grado de realización de las mismas no tienen nada que ver con la normalidad/anormalidad. Resulta habitual escuchar a los líderes políticos que solo se logrará la normalidad en la medida que se implanten sus programas, sus propuestas políticas. Dicho de otro modo: que la anormalidad política existente deviene de que su opción política (que por supuesto se presenta como la opción política en el fondo deseada por todos) no está implementada. Los ejemplos surgen de uno y otro lado. El nacionalismo vasco radical define la realidad política y afirma que Euskal Herria es por esencia una nación soberana, y que solo podrá ejercer esa soberanía si logra la plena independencia. La propuesta política es discutible, pero también es razonable. Lo que ya no es razonable sino falso es cuando añaden que, mientras no se logre esa independencia, vivimos y viviremos una situación de anormalidad política. Es falso porque no es una anormalidad, sino simplemente un conflicto. Ni todos los ciudadanos ni todos los partidos políticos coinciden en esa respetable pero subjetiva definición de la realidad política.

Por el otro lado, el discurso conduce a la misma falacia. La derecha española afirma que el País Vasco es por esencia una parte indisoluble de España. Discutible aunque razonable propuesta. Lo que no es razonable es afirmar que mientras todos los ciudadanos no asuman esa propuesta, no se convengan de la obviedad de la misma, viviremos una situación de anormalidad política. Como en el caso anterior, no existe anormalidad si no solo conflicto dado que existen divergentes puntos de vista sobre esta cuestión: todos subjetivos, pero todos respetables.

Desde la identificación entre conflicto y anormalidad algunos afirman que como existen diferentes y, en algunos supuestos, muy divergentes propuestas políticas, ello es lo que genera una situación de anormalidad. El mejor argumento para rechazar esta afirmación se encuentra en el escenario inverso. Habría anormalidad si no existiesen conflictos. Una sociedad sin conflictos sería una sociedad ocupada por siervos o por anormales. La anormalidad no deviene de la existencia de conflictos sino de cómo se encauzan (o no) los mismos.

B. Delimitación positiva

Dejando el terreno del conflicto partidario, el análisis de la normalidad/anormalidad se puede asentar en un espacio compartido y que al mismo tiempo no elimine el conflicto. Bajo esta premisa, tal concepto puede referirse al común sentir y compartir sobre el ejercicio de la democracia. Así, la normalidad es tanto lo que el conjunto de los ciudadanos cree que es la normalidad democrática como lo que estos quieren que sea. A este respecto, lo que hoy la inmensa mayoría de los ciudadanos vascos entiende y desea por normalidad democrática es:

– que todos y cada uno puedan libremente, normalmente, expresar sus puntos de

vista y sus propuestas políticas, culturales o sociales;

- que todas y cada una de esas opciones políticas (expresadas colectiva o individualmente) tengan las mismas posibilidades normales de reflejarse en los espacios públicos decisorios.

Sin duda, se puede argumentar en contra de esta conceptualización de la normalidad que asigna dicho estatus a la común definición de la población (a su sentido común) sobre lo que es y debe ser la normalidad democrática. Se puede objetar que esa definición es una construcción subjetiva de la realidad y que, por tanto, también es una propuesta más, que, como en el caso de las propuestas partidarias, puede entrar en conflicto con otras. Tampoco, se puede rebatir, está blindada frente al voluntarismo y tampoco, por tanto, se le puede otorgar un estatus esencialista, objetivo. La crítica, en su dimensión teórica, puede ser acertada, pero la propuesta descrita tiene sustanciales ventajas prácticas frente a las otras definiciones previamente desechadas:

- La propuesta no pretende ser esencialista. Se asume y acepta que es tan solo un sistema de creencias compartido. No puede caer en el bloqueo de los conflictos generado por las posiciones esencialistas partidarias porque no define contenidos, sino marcos y procedimientos.
- La propuesta hace referencia a lo que cree y quiere el conjunto de la población y no a lo que afirma uno u otro partido político. Puede que no sea el punto de vista adecuado (¿inadecuado desde qué criterios?) sobre la normalidad democrática, pero, es el que tiene la inmensa mayoría, lo compartan o no los partidos políticos —ninguno de los partidos en el País Vasco alcanza el 30% del censo electoral—
- Esta definición de normalidad/anormalidad no elimina el conflicto bien por negación impositiva del otro, bien por servidumbre o subnormalidad generalizada. Por el contrario, hace posible que el conflicto se despliegue sin vulneración de la normalidad; de la normalidad democrática.

*Muchos
ciudadanos
no pueden
expresar sus
ideas
políticas
libremente, ni
concurrir a
las listas
electorales*

Sobre las anormalidades

Las principales anormalidades que existen en el País Vasco son:

- Que muchos ciudadanos no pueden expresar sus ideas políticas libremente, ni concurrir a las listas electorales, porque un banda de asesinos políticos —ETA— les amenazan de muerte o, sin más, les matan.
- Que una significativa parte de la población —ex-Batasuna— no puede expresar colectivamente sus ideas políticas, ni actuar políticamente para que éstas accedan a los espacios públicos decisorios, porque el Gobierno y los Tribunales les impiden organizarse políticamente.
- Que el conjunto de la población residente en el País Vasco no puede decidir de forma efectiva sobre qué nuevo (o viejo renovado) marco jurídico/político de autogobierno quiere. En este caso, la anormalidad estriba en la imposibilidad de

la población de poder expresar de forma colectiva y eficaz (léase una consulta política vinculante) las preferencias políticas respecto al destino político de la comunidad.

Esta definición de anormalidad demanda explicaciones más precisas. Exige considerar, con cierto detalle y desde este marco de normalidad/anormalidad, cuestiones como el actual Estatuto de Autonomía y la propuesta de Nuevo Pacto político (tras la correspondiente consulta) formulada por el *lehendakari* Ibarretxe.

Se critica la propuesta del Nuevo Pacto por entender que confunde deliberadamente la anormalidad de ETA con una supuesta anormalidad del País Vasco; se critica que la propuesta presenta a un País Vasco en genérica situación de anormalidad, ofreciéndose para salir de la misma la panacea del pacto. Se dice que tal propuesta es falsa dado que lo único anormal es ETA, por lo que no tiene sentido hacer una propuesta genérica de solución política, sino que solo debe darse un tratamiento de choque específico a ETA.

La crítica tiene razón, en parte, porque la propuesta mezcla datos y promesas. También, en parte, no la tiene porque la excepcionalidad, la anormalidad afecta a aspectos del escenario político no expresamente ligados a la violencia.

a) Por un lado, además de la excepcionalidad de ETA, existe, en este supuesto, una situación de anormalidad. Es cierto que la gran mayoría de los ciudadanos vive como suyas las actuales instituciones estatutarias y sus competencias en las que se asientan y desde las que se emiten las decisiones de gobernantes y sus órganos administrativos. Unas decisiones que, al margen de que las califiquen de buenas o malas, sí les parecen normales.

También es verdad que, por muy diversas causas y responsabilidades, existe una cierta insatisfacción respecto al actual marco de autogobierno como tal, al margen de su, en general, pacífico y normalizado ejercicio cotidiano.¹ Ese desasosiego se agudiza en la medida que, por unos y por otros, se presen-

¹ Se trata de responsabilidades ligadas a la cuestión del consenso estatutario. Se dice que el Estatuto de Gernika tiene hoy un suficiente consenso; que todos bajo su manto y protección, convivimos felizmente; y que, por tanto, un nuevo pacto sería comparativamente peor. Sin embargo, este consenso no es evidente, ni tampoco lo fue en su origen (recordemos en su aprobación las apretadas cifras de apoyo). Hoy en día no llegan al 30% de los encuestados (series Euskobarometro) los que muestran plena satisfacción con el Estatuto. Ciertamente no todo el resto quiere que desaparezca sin más, pero sí parece que la mayoría, que en las encuestas dicen estar "no plenamente satisfechos" o "no satisfechos", estarían a favor de un mayor nivel de autogobierno. Cerca del 80% de la población vasca desearía ser consultada al respecto. Por los defensores del Estatuto se puede alegar que son sus detractores precisamente los que han ido generando esa desconfianza; detractores que ahora aprovechan la desconfianza creada por ellos mismos, para decir que el Estatuto no tiene apoyo. A lo mejor, la crítica es cierta. Pero también es cierto que el descrédito del Estatuto fue provocado por aquellos que bloquearon su desarrollo, por aquellos que abierta o vergonzosamente, siempre lo vieron como una instancia simplemente de descentralización del Estado. Todos pueden ser culpables, pero la realidad es que el Estatuto no levanta hoy significativas adhesiones.

No está claro que la nueva propuesta pueda lograr consenso. Pero, sí que el actual pacto estatutario, desde hace mucho tiempo, no genera demasiado consenso.

ta al País Vasco como un campo de batalla entre nacionalistas vascos opresores del pacífico pueblo no nacionalista que solo puede defenderse a través del escudo del actual Estatuto; o como otro campo de batalla en el que nacionalistas españoles opresores utilizan el ariete del Estatuto y la Constitución para oprimir al pacífico pueblo nacionalista vasco que quiere mas autogobierno.

Por tanto, parece que existe en este punto una cierta anormalidad política que, al margen de otros problemas y dificultades generados por la propuesta, hace justificable una consulta/pacto de normalización. Se podría afirmar que tal “anormalización” es solo virtual; que realmente la mayoría de la población vive con normalidad el proceso político derivado de su actual marco de autogobierno. Y se podría contra argumentar diciendo que esta crítica confunde virtualidad con previsibilidad y deseabilidad. Es decir, lo previsible y lo deseable (deseable sobre todo para aquellos poco partidarios de líos y cambios) hubiese sido que esa normalidad política cotidiana hubiese generado una normalidad en la percepción y asunción del marco de autogobierno generador de esa cotidianeidad. Pero la realidad (no la virtualidad) han provocado la disociación, la no coincidencia. Ese desasosiego y crispación descritos hace que la gente perciba como anormalidad democrática el que no pueda decidir sobre el marco de autogobierno de su comunidad nacional.

En consecuencia, la propuesta sí esta legitimada para sostener que, tanto la vigente y relativa anormalidad del Estatuto como marco de autogobierno, como la creencia social generalizada de que hoy constituye un derecho democrático colectivo poder decidir sobre el futuro político nacional de su comunidad, hace conveniente una nueva consulta-pacto que establezca esa concreta normalidad.

b) Sin embargo, por otro lado, los defensores del Nuevo Pacto afirman que éste va a suponer el final de la violencia; de la anormalidad generada por los asesinos. Es evidente que no va ser así pues no hay ninguna garantía de ello.

La propuesta se supone que finalizaría con un nuevo pacto con el Estado español. Algo, en principio, radicalmente contrario a los designios de ETA, por lo que no parece que vaya a cesar su violencia. También es razonable pensar que ETA, tanto por su desgaste como por el mayor valor simbólico del nuevo pacto (una mayor afirmación de soberanía) y sus previsible mayores cotas de autogobierno, podría establecer, al menos, una tregua. Por otro lado, utilizar el término razonable para predecir la conducta de ETA es algo bastante inapropiado habida cuenta el carácter arrogante y autista de esta banda de asesinos políticos. De hecho, ya han manifestado su oposición al mismo. El nuevo pacto quizá plantee —comparativamente a la actual situación— más posibilidades de cese de la violencia, pero en absoluto garantiza dicho cese.

c) Finalmente, hay que considerar la existencia de una nueva y creciente anormalidad. La derivada de lo que se podría denominar “silencio difuso”. En la sociedad vasca cada vez más aumentan las dificultades para que la gente común exprese, ante los demás y en sus espacios privados, sus opiniones y preferencias políticas. No se trata del miedo a hablar a causa de las amenazas de la banda

terrorista (esa anomalía está recogida en el primer supuesto), sino de un escenario en el que la crispación política ha penetrado en la sociedad, causando un clima de desconfianza y distanciamiento entre diversos sectores sociales que tiene como resultado ese silencio. Y si la gente no habla por que ya no considera normal expresar sus opiniones políticas, se trata de otra situación de anomalía democrática.

En cuanto a la jerarquía e importancia relativa de estas anomalías, resulta evidente que más allá del mayor o menor tratamiento otorgado a cada una, no todas son igualmente graves. Es evidente que las amenazas de muerte (y las muertes) superan con creces en gravedad a los demás. El individuo que recibe un tiro en la nuca ni siquiera tiene la posibilidad de plantearse la lucha para lograr otros derechos democráticos “normales”. Al individuo que recibe un tiro en la nuca le quitan todo; hasta el deseo de querer vivir en democracia. Sin embargo, aunque existan anomalías mucho más graves que otras, eso no quiere decir que las otras desaparezcan. Están ahí y también deben ser solucionadas.

Un camino hacia la normalidad

Si el objetivo de todos los actores políticos en el País Vasco es normalizar el conflicto, parece incuestionable que ese camino exige eliminar los contextos de anomalía política/democrática que impiden el desarrollo y la eventual resolución armónica del mismo. ¿Cómo superar estas “bloqueadoras anomalías”?

Este criterio general, y fundamental, a la hora de afrontar las diversas anomalías es no caer en la tentación unificadora. No creer que nos encontramos frente a un solo problema, una sola anomalía con varias manifestaciones y que, por tanto, o interviniendo en el corazón del problema se solucionan sus manifestaciones, o eliminando una de esas manifestaciones —habida cuenta del estrecho encadenamiento de los síntomas—, desaparecerían todas las anomalías.

Actualmente nos encontramos frente a diferentes anomalías que exigen diferentes tratamientos. Es muy posible que todas ellas obedezcan al mismo proceso conflictivo, supongan una derivación/desviación de un mismo *cleavage* político: el conflicto nacional. Actualmente, saber de la existencia de tal genealogía compartida no sirve para nada. Tales contextos de anomalía, en cierto modo, se han despegado del tronco común y tienen sus propios sistemas de reproducción y sus propias dinámicas.

La normalización de un contexto no va a producir necesariamente de manera casi automática la pacificación de las demás anomalías. Por ejemplo:

- La eventual consulta (vía propuesta por el *Lehendakari* o a través de otra fórmula) sobre un nuevo o renovado marco jurídico político (solución a la anomalía democrática de no poder decidir colectivamente) no va a provocar la desaparición de la anomalía primera: la amenaza y el asesinato de ETA.
- La desaparición de ETA no va a eliminar la desaparición del deseo (y la anomalía

frustración en la medida que no se satisface) de la sociedad vasca de ejercer su derecho colectivo a decidir sobre el marco de autogobierno del país.

– La desaparición de ETA no va eliminar, sin más, ese anormal silencio difuso descrito. Actualmente, la recuperación de la cohesión social, de un pluralismo sentido y vivido como algo enriquecedor para todos, implica no solo la desaparición de las amenazas, sino la creación de espacios sociales de confluencia y diálogo. Además, implica políticas y procesos específicos dirigidos a solucionar específicas anormalidades.

Por supuesto, no se puede pasar al otro extremo y afirmar la absoluta independencia de los contextos. La solución de un problema favorece la solución de otra anormalidad. Y un proceso simultáneo de acuerdos genera mayores garantías de solución colectiva de todas las anormalidades. Pero simultaneidad no quiere decir mezcla. En este caso, quiere decir escenarios superpuestos, pero no revueltos. Cada escenario de diálogo exige diferentes actores y diferentes contenidos. Esta propuesta de normalización es limitada, y aporta un solo criterio para afrontar un muy complejo proceso. Pero, quizá sea más que decir que el problema se solucionará cuando desaparezca la propuesta del “otro” o cuando se imponga la “propia”.

Conferencia de Paz para el País Vasco

A pesar de los acontecimientos y mensajes que recibimos a través de los medios de comunicación diariamente, el conflicto vasco se encuentra en un periodo de transición entre el final de un ciclo de confrontación y el principio de un ciclo resolutorio. En base a este análisis, y como todo periodo de transición a un proceso de paz, se viven situaciones contradictorias. El momento actual tiene características del pasado, pero anticipa también tendencias de cara al futuro. Lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer. En este momento, conviven iniciativas e intentos por poner en marcha procesos de diálogo con situaciones muy duras de violencia y enfrentamiento. Todas las cuestiones que afectan a las razones que se encuentran en el fondo del conflicto vasco están en un momento de encrucijada, de incógnita, de necesidad de redefinición para el futuro y de apertura a un nuevo ciclo.

El contexto internacional y la perspectiva interna

Los atentados del 11 de septiembre de 2001, la guerra en Afganistán, el agravamiento del conflicto palestino-israelí o la invasión de Irak son aconte-

cimientos que han potenciado los modelos más autoritarios y militaristas y menos proclives a la diplomacia, la negociación o la mediación en la resolución de conflictos. Todo ello ha tenido una influencia negativa en Europa y en la realidad española, así como en el País Vasco. El contexto internacional en los dos últimos años ha constituido un tiempo adverso y hostil para la transformación pacífica y dialogada de conflictos de identidad violentos como el vasco.

También desde la perspectiva interna, éste ha sido un periodo muy desfavorable para impulsar un proceso de paz y de soluciones dialogadas. El análisis de los dos últimos años se debe enmarcar en el contexto creado con la ruptura de la tregua a finales de 1999. El año 2000 está dominado por una desgarradora ofensiva de amenazas y atentados mortales de ETA y por una intensa crispación política que se extiende hasta las elecciones autonómicas del 13 de mayo de 2001. Los resultados de estos comicios constituyen un serio revés para la estrategia del Gobierno del Partido Popular (PP) y una contundente respuesta ante la ruptura de la tregua. El año 2002 vuelve a caracterizarse por una tensión política intensa, alimentada por la amenaza de ETA, que se extiende a sectores cada vez más amplios, y por la estrategia de ilegalización de Batasuna que impulsa el Gobierno español. Al mismo tiempo, el *lehendakari* Ibarretxe presentó en septiembre la propuesta definitiva para un “nuevo pacto para la convivencia”. Todo ello ha ocurrido dentro de un clima convulso que, en los últimos meses, se mezcla además con un ambiente electoral muy enrarecido por la situación de amenaza y exclusión.

Las claves de la actualidad

El escenario político está hoy fundamentalmente ocupado por tres apuestas estratégicas con sus correspondientes liderazgos. La estrategia de violencia de ETA, la estrategia de ilegalización del Gobierno español y el Plan Ibarretxe del Gobierno vasco. En este contexto, todas las corrientes políticas logran conformar mayorías de bloqueo, pero ninguna consigue agrupar alianzas para desbloquear la búsqueda de posibles soluciones. El debate político y mediático no encuentra una senda constructiva, está instalado en la crispación y dominado por la desconfianza.

La situación política está además caracterizada por una extendida y multilateral percepción de grave amenaza. La más importante y objetiva, por el nivel de vulneración de los derechos humanos que representa, es la que sufren los partidos PP, Unión del Pueblo Navarro (UPN), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Partido Socialista Navarro (PSN), Partido Socialista Vasco (PSE-EE) y Unidad Alavesa (UA), víctimas de la inaceptable persecución, la amenaza y los atentados de ETA. En otro plano y con

características muy diferentes, organizaciones de la denominada “izquierda *abertzale*” sufren restricciones directas en el ejercicio de las libertades fundamentales a través de la ilegalización y suspensión de sus actividades. Por último, los partidos que forman el Gobierno vasco se sienten sometidos a una gran presión mediática y política.

Sin establecer equiparación alguna entre situaciones cuantitativa y cualitativamente muy distintas, esta descripción sirve para resaltar que la actuación de unos y otros actores políticos se desarrolla, en gran medida, desde la prioridad de la autodefensa ante el temor a ser asesinados, agredidos o excluidos. Este factor es objetivamente muy poco propicio para la búsqueda del interés común y la superación de escenarios de suma cero.

Entre los elementos positivos que existen destaca como clave absolutamente necesaria para entender la realidad vasca, la cohesión integradora y moderadora de la sociedad. Se trata de una sensibilidad compartida muy consolidada que rechaza la violencia, pide diálogo para resolver los conflictos pendientes, demanda una solución plural y quiere tener la posibilidad de decidir sobre su futuro. Lo más relevante de este posicionamiento social es su transversalidad, que atraviesa todo el espectro político y se convierte en el principal espacio de oportunidades para construir un proceso de paz.

Respecto al pluralismo, en la comprensión de lo que es y, sobre todo, en la comprensión de lo que se le supone, no existe tanta coincidencia. Se debe matizar la afirmación de que existe una sociedad centrada en la exigencia de una solución plural, de una solución que incorpore el pluralismo como patrimonio compartido. Quizás mucha gente sepa cuál es su específica identidad colectiva, pero seguramente no tiene demasiado claro cuáles son las consecuencias políticas y sociales que conlleva dicho autoconocimiento y sobre todo cuáles son las normas (en el sentido más amplio del término) que hay que establecer para hacer posible la convivencia pacífica de diferentes identidades.

Consecuencias y evolución

La coyuntura política marcada en el presente por la violencia, el bloqueo y una múltiple percepción de amenaza, está claramente expuesta a la posibilidad de una mayor degradación. A corto plazo, es posible que asistamos a un empeoramiento por empecinamiento en las estrategias de fuerza y por un contexto electoral contaminado por la amenaza y la exclusión. Sin embargo, la evolución de la situación a medio y largo plazo es imprevisible y resulta muy aventurado hacer pronósticos. No obstante, conviene tener en cuenta las siguientes referencias.

Una situación sostenida de violencia, amenaza, exclusión, crispación y bloqueo es propicia para huidas hacia adelante, reacciones extremas, sali-

das a la desesperada, propuestas extraordinarias o irregulares y para discursos apocalípticos. El maniqueísmo encuentra así su medio más favorable para el poderío del “con nosotros o con ellos” y para dar todo el protagonismo de la acción política al “órdago”. Pueden, por todo ello, sucederse coyunturas en las que la fuerza y la iniciativa se sitúen de modo dominante en las posiciones más extremas, y en las que se acentúe su capacidad de condicionamiento y bloqueo. En estos contextos se produce una severa obstaculización para actuar en la vía del diálogo y de la mediación.

Sin embargo, en la misma medida en que se pueda producir una degradación de la situación, es previsible una mayor exigencia social, política, económica o internacional de cambio, así como una proliferación de iniciativas de desbloqueo. Podríamos vaticinar que a un mayor empeoramiento de la situación, una mayor reacción social y política a favor de un proceso resolutivo.

En los análisis de evolución hay que contar también con los factores no previsible. Entre ellos, por ejemplo, están los resultados de las próximas elecciones que pueden modificar el panorama sociopolítico. Tampoco debe descartarse que el actual escenario, ocupado principalmente por tres estrategias, deje sitio a otras, bien por nuevas iniciativas o por otro tipo de cambios. Entre lo imprevisible está también la tregua. Esta opción podría girar la situación en 180 grados, pero depende de ETA.

La situación en el País Vasco es de grave crisis política con riesgo de una mayor degradación. Se trata de una coyuntura caracterizada por una dura pugna entre la inercia del enfrentamiento y las opciones de cambio por la vía de la no-violencia y el diálogo. Por el momento, y desde la ruptura de la tregua, la balanza se inclina del lado del inmovilismo. La apuesta por el desbloqueo tiene todavía una fuerza insuficiente pero va a ser, sin duda, determinante en los próximos meses.

Prioridades

La prioridad número uno para la sociedad vasca es el cese de los atentados contra la vida. Los argumentos que sustentan esta prioridad son desbordantes y contundentes. Las razones son éticas y morales, sociales y políticas, democráticas e incluso de utilidad. Esta sociedad no acepta el recurso a la violencia, se considera adulta para tratar sus problemas y quiere resolverlos pacífica, política y democráticamente. El fin de la violencia es, junto al diálogo, la demanda más firmemente apoyada. Forma parte de lo urgente y apremiante.

La segunda prioridad tiene que ver con la necesidad de encontrar un marco de convivencia que concilie las relaciones internas de esta sociedad y sus relaciones con el Estado. Para lograr este objetivo, la prioridad es crear un espacio de diálogo sin exclusiones y alcanzar acuerdos y consensos plu-

rales que permitan conjugar el respeto a las decisiones mayoritarias de la sociedad con la garantía efectiva de su pluralismo. Dicho de otro modo, definir unas garantías o reglas de juego que faciliten un acuerdo en dos temas centrales: 1) que toda aspiración con respaldo mayoritario cuente con cauces democráticos para su materialización; y 2) que los derechos de las dos grandes tradiciones políticas —ya estén en situación de mayoría o minoría— estén garantizados mediante un consenso básico que comprometa a ambas.

El proyecto de Conferencia de Paz

En base a estos argumentos y prioridades, Elkarri ha decidido impulsar un nuevo escenario de diálogo multipartito para el acuerdo sobre principios y procedimientos de un proceso de paz. Crear ese nuevo escenario de diálogo es, en consecuencia, lo que denominamos Conferencia de Paz.

La I Conferencia de Paz reunió en 1995 a cinco partidos durante cinco días y ofreció reflexiones compartidas pero no suscritas sobre consensos y disensos. La II Conferencia de Paz ha reunido entre los años 2001 y 2002 a diez partidos. El resultado ha sido una negociación inacabada con dos borradores de consenso, no apoyados, ni rechazados. Desde una perspectiva de proceso, parece oportuno realizar un tercer intento de crear un nuevo espacio de diálogo multipartito que trate de completar la negociación, convertir en acuerdo los borradores y lograr la participación de todas las fuerzas políticas.

Las dos Conferencias de Paz organizadas hasta ahora han constituido la más clara aproximación al modelo de solución dialogada que defiende Elkarri. La II Conferencia de Paz ha representado además la más importante expresión de apoyo social e internacional obtenida por el diálogo y el acuerdo como método de transformación de esta realidad. La experiencia y los resultados de la II Conferencia de Paz han hecho que Elkarri reciba peticiones expresas de continuidad y de crear un nuevo espacio de diálogo multipartito. Ciudadanos/as, partidos políticos, moderadores, colaboradores, asesores y miembros de los Comités de apoyo o de la red internacional han coincidido en una misma idea: lograr un punto de inflexión en una situación de bloqueo como la nuestra requiere tiempo y más de un intento.

La persistencia de la situación de bloqueo es otra razón poderosa para argumentar la oportunidad de “volver a intentarlo”, aunque sea a contracorriente. Es, precisamente, cuando las cosas van peor cuando más necesario es buscar espacios de diálogo y mediación. Este conflicto necesita una oferta estable y permanente de diálogo.

El sentido de esta propuesta es volver a intentarlo. Esta idea puede analizarse desde dos ópticas contradictorias: una negativa, centrada en la idea de “mera repetición” y otra positiva, centrada en la idea de “continuar y

completar el trabajo iniciado". En este punto apostamos por esta segunda perspectiva que da clara preferencia a la oportunidad de la propuesta.

Esta propuesta tiene el objetivo de crear un espacio de diálogo multipartito para lograr un acuerdo plural sobre principios, procedimientos y compromisos para un proceso de paz resolutorio y complementar éste con una dinámica de foro social y político para el consenso sobre escenarios de futuro. La estructura de la propuesta responderá a un esquema de participación social, apoyo internacional y diálogo político. Su diseño definitivo se deberá realizar buscando los más amplios consensos. En cualquier caso, su fase de desarrollo se celebrará a partir de la primavera de 2004. Las fechas concretas se decidirán mediante la consulta con los diferentes agentes participantes en el proceso. Elkarri promoverá este espacio de diálogo multipartito mediante el consenso, la colaboración y la coorganización con otros agentes locales, estatales o internacionales.

En base al diagnóstico de situación y a las conclusiones de la II Conferencia de Paz, las actuaciones de Elkarri en este periodo deberán responder a un doble criterio de proactividad y puertas abiertas. Esto quiere decir que la estrategia general de Elkarri estará guiada por un criterio de transversalidad para llegar a todas las sensibilidades sociales y políticas y de verticalidad para actuar tanto en la cúpula de la política como en la base de la sociedad o en los espacios intermedios.

La experiencia de Elkarri demuestra que debe discernirse en todo momento entre aquellas actuaciones que deben desarrollarse de modo público y aquellas que responsablemente requieren un desarrollo discreto. La estrategia de este movimiento social deberá combinar adecuadamente actividad visible y actividad no visible.

Más de 10.000 personas han respondido afirmativamente a la consulta que ha realizado Elkarri en los últimos meses sobre la necesidad de promover una nueva Conferencia de Paz. Una vez superada esta fase, deberá definirse la metodología de trabajo que complemente la dimensión social y política de este proyecto. Entre otras posibilidades, se está estudiando las potencialidades de la Iniciativa Legislativa Popular y otros mecanismos de participación ciudadana.

Todo apunta a que una vez más, el contexto, las inercias del pasado, y sobre todo la vulneración de los derechos humanos y la desconfianza, crearán muchas dificultades a los objetivos de este proyecto. Precisamente por eso, y desde un sentimiento de rebeldía ante la impotencia que representa ver como todo sigue igual o empeora, el proyecto de Conferencia de Paz representa un esfuerzo por gestionar esta situación de forma diferente.

Gorka Espiau

Portavoz de Elkarri (Movimiento social
por el diálogo y el acuerdo en el País Vasco)

Colombia y Europa: sociedad civil y proceso de paz	101
Consideraciones clave en el diseño de las negociaciones de paz: reflexiones para el caso colombiano	109
La comunidad internacional y la resolución del conflicto armado en Colombia	125
La participación de la sociedad civil en el proceso de paz durante el mandato de Andrés Pastrana	135
Paz, democracia y desarrollo en las relaciones UE-América Latina: el caso de Colombia	147

Colombia y Europa: sociedad civil y proceso de paz

El conflicto armado en Colombia es uno de los más graves del sistema internacional debido a su impacto humano, a la destrucción de infraestructura y a las vinculaciones circulares entre violencia, crecimiento de economías ilegales, desigualdad y violaciones de los derechos humanos. Colombia es, además, un caso especial de Estado constituido, pero no operativo, en áreas de su territorio y hacia parte de su sociedad. Para EEUU, Europa y América Latina, el presente y futuro de Colombia son muy importantes.

Este conflicto genera miles de víctimas mortales, violaciones de los derechos humanos (y dentro de ellos represión creciente por diversos actores armados a las minorías negra e indígena) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH), desplazados interiores y refugiados. El combate contra el narcotráfico a través de fumigaciones produce desplazamiento de población, destrucción de otras cosechas y tiene efectos ecológicos prolongados en el tiempo. De una forma u otra, el conjunto de la sociedad se ve afectada por la violencia. “Estamos hablando, dice Horacio Arango, Provincial de la Compañía de Jesús en Colombia, de una sociedad que progresivamente se fue viendo metida en medio de la guerra, por la fuerza”.²

Las paradojas del Estado

A primera vista existen dos “Colombias”: una estructurada, con una economía relativamente estable, un empresariado moderno y un sistema legal sofisticado; y otra

¹ Este texto ha sido redactado por Manuela Mesa, directora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y Mariano Aguirre, ex director del mismo centro.

² Entrevista realizada por el CIP en Bogotá, el 21 de abril de 2003.

de la violencia, la economía ilegal y la desestructuración. Las instituciones del Estado son fuertes en su estructura, pero muchas veces ineficaces en su actuación. Colombia es un Estado paradójico, contradictorio, en el que las instituciones son formalmente fuertes pero débiles y corruptas en la realidad; el monopolio legítimo del uso de la fuerza está quebrantado; hay multiplicidad de actores armados con intereses económicos en que prosiga el conflicto, e intereses políticos no siempre claramente identificables; existe un impacto extendido de la guerra sobre la sociedad civil y una incorporación creciente de sectores de la población al conflicto como actores armados y como víctimas; se crean unas nuevas relaciones económicas e intereses entre actores sociales que constituyen una macroeconomía y diversas microeconomías legales e ilegales de la guerra que son la base de proyectos de Estados dentro del Estado.³

El país tiene altos niveles de corrupción y la economía está en recesión, pese a que posee grandes reservas de petróleo, oro y otros bienes con fuerte demanda externa. La estructura y beneficios de la producción ilícita y el tráfico de drogas supera en muchos casos a la economía legal. Como expresan Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas: "Fenómenos tales como la debilidad del Estado, la violencia social, la precariedad de los movimientos sociales, la crisis del sistema de representación política, el deterioro del sector público en beneficio de intereses particulares y otros males latinoamericanos se manifiestan aquí en su versión más radical y problemática".⁴ La tierra continúa siendo un bien monopolizado ypreciado por el que se lucha, se desplaza población y se especula económicamente. El proyecto del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y la futura integración de Colombia en el contexto global, obliga a una reflexión sobre la tierra como presente y futura fuente de conflicto.⁵

La mirada externa

Desde el resto de América Latina y desde EEUU y Europa se trata de un conflicto que se contempla con gran preocupación. Las aproximaciones al mismo, sin embargo, difieren. En América Latina se oscila entre contenerlo y que no traspase fronteras, respetar la soberanía y las decisiones que se tomen dentro del país, y colaborar diplomáticamente cuando es posible. Las ideas de no injerencia en la soberanía nacional y protección del propio Estado rigen por encima de otras consideraciones.⁶

³ Ver Ricardo Vargas M., "Destierro del Estado", *Palimpsesto*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002, N° 2, pp. 78-91.

⁴ Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (Coords.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2002, Vol. II, p. 463.

⁵ Opinión de Eduardo Cifuentes Muñoz, Defensor del Pueblo de Colombia, entrevista realizada por el CIP en Bogotá, el 21 de abril de 2003.

⁶ Ver, Pilar Gaitán Pavía, Rodrigo Pardo García-Peña, Juan Manuel Osorio, *Comunidad internacional, conflicto armado y perspectivas de paz en Colombia*, Alfaomega Colombiana, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, agosto de 2002; Angélica Rett-

Para Washington se trata de un escenario que combina sus peores fantasmas: narcotráfico y guerrillas en su zona tradicional de influencia, para la que tiene, además, planes económico-comerciales estratégicos. El problema de la droga ha llevado a EEUU a practicar diversas políticas entre la interdicción y la penalización a los países productores hasta la cooperación con los mismos, pero, en general, la tendencia es culpabilizar a esos Estados y sus sociedades sin asumir el papel que tiene la sociedad estadounidense en la masiva demanda.

Un peligro grave es que Colombia pueda ser considerado desde EEUU y otros Gobiernos un Estado frágil que, según algunos analistas, le llevaría a convertirse en paraíso del terrorismo y plataforma de comercios y redes económicas ilícitas.⁷ Las presidencias de EEUU y Colombia coinciden en priorizar el uso de la fuerza, lo que podría debilitar los compromisos internacionales sobre derechos humanos y crímenes contra la humanidad (por ejemplo, el acuerdo entre Washington y Bogotá para eximir a los soldados estadounidenses de las competencias de la Corte Penal Internacional y de no aplicar determinados artículos del Derecho Internacional Humanitario en Colombia). Al desvincular ayuda militar y respeto a los derechos humanos, enviar más asesores militares oficiales y financiar grupos privados de seguridad, el Gobierno de George Bush está ayudando a cumplir la profecía de la inestabilidad en Colombia.

Las posiciones europeas hacia Colombia

En Europa preocupa la inestabilidad en una zona también potencialmente estratégica desde la perspectiva comercial y económica, el flujo de inmigrantes y refugiados, el narcotráfico y la crisis permanente de una de las democracias, paradójicamente, más estables del continente. Otros países, como Canadá y Noruega, desarrollan políticas de gran importancia hacia Colombia.

En numerosas ocasiones la UE ha establecido que “no hay alternativa al Proceso de Paz, no hay solución militar que pueda conducir a una paz duradera”.⁸ Igualmente, ha manifestado que su objetivo es “ayudar a Colombia a buscar la paz, un prerrequisito para toda forma de desarrollo sostenible”. (Ésta es también la línea de otros países europeos no comunitarios). Asimismo, ha establecido que el objetivo de su política exterior y de seguridad común es “desarrollar y consolidar la democracia, *the rule of Law*, y el respeto de los derechos humanos y las libertades

Al desvincular ayuda militar y respeto a los derechos humanos el Gobierno de George Bush está ayudando a cumplir la profecía de la inestabilidad en Colombia

berg (Coord.), *Preparar el futuro: Conflicto y post-conflicto en Colombia*, Alfaomega Colombiana, Universidad de los Andes y Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, diciembre de 2002.

⁷ Por ejemplo, Ray Takeyh y Nikolas Gvosdev, “Do Terrorists Networks Need a Home”, *The Washington Quartely*, verano 2002, pp.97-108. Estos autores incluyen a Colombia en una lista junto con Sierra Leona, Bosnia, Sudán, Chechenia y Afganistán, entre otros países, en los que grupos terroristas “have gained control over territory in a failed state through a Faustian bargain with authorities”.

⁸ Declaración de la Presidencia Europea, 24 de octubre de 2000.

fundamentales". Sin embargo, los Estados europeos tienen relaciones comerciales injustas y desequilibradas con Estados del denominado Tercer Mundo, a la vez que adoptan medidas restrictivas hacia los inmigrantes y refugiados, y no han encontrado una solución que permita unas relaciones interculturales con ciudadanos provenientes de otros países.⁹

La posición europea, además, no es unitaria ni siempre coherente. El debate diplomático entre 2002 y 2003 y la guerra contra Irak mostró que hay divisiones muy fuertes entre los Estados europeos. Estas divisiones podrían manifestarse en la relación con Colombia. Ciertos sectores de ONG colombianas temen que algunos Gobiernos europeos puedan seguir a EEUU en sus políticas de fuerza y que abandonen la agenda de los derechos humanos.¹⁰ Y en medios diplomáticos europeos preocupa que algunos Gobiernos dejen de lado la política europea de llegar a la paz a través de la negociación para alinearse con una posición de la paz a través de la fuerza.

Desde la perspectiva no estatal en Europa, diversas organizaciones no gubernamentales, iglesias, sindicatos, centros académicos e institutos privados de estudios sobre paz actúan desde dentro y fuera de Colombia, en ocasiones coordinados en redes, para promover el desarrollo económico, luchar contra la exclusión social y la pobreza, promover el fortalecimiento institucional, proteger los derechos humanos, influir sobre políticas de Estados europeos y apoyar iniciativas dentro del país.¹¹ A la vez, se trabaja en alternativas a las fumigaciones sobre los campos de cultivo de la base de la droga y promoviendo la sustitución progresiva de cultivos.¹² Asimismo, actúan con organizaciones multilaterales para promover negociaciones generales, iniciativas de paz locales y proteger a la comunidad de exiliados colombianos en diferentes países del mundo. Como escribe Mary Kaldor, la sociedad civil ya no es un concepto limitado al Estado nación sino que existen las oportunidades "para que grupos afines, en diferentes partes del mundo, se unan para hacer demandas no solamente hacia el Estado sino hacia las instituciones globales y hacia otros Estados".¹³

La preocupación internacional ha avanzado en los últimos años sobre tres ejes: a) derechos humanos; b) narcotráfico; c) proceso de paz. La Unión Europea y sus miembros mantienen posiciones que oscilan entre cooperar en proyectos de desarrollo económico y distanciarse de la solución militar o acercarse a EEUU a través del discurso antiterrorista. Los Gobiernos de España y Gran Bretaña han empezado a cambiar de la primera a la segunda posición en los últimos años.

⁹ David Coombes, "Leading by virtuous example: European policy of overseas development", en Bill McSweeney (Ed.), *Moral issues in International Relations*, Macmillan, London, 1998, pp. 221-245.

¹⁰ Entrevista con Camilo González del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) realizada en Bogotá, el 23 de abril de 2003.

¹¹ Ver la propuesta a favor de un movimiento por la paz independiente de las partes que negocian en Luis Ignacio Sandoval Moreno, *Guerra, política, paz*, Instituto María Cano, Bogotá, 2001.

¹² Ver los materiales del Drugs & Democracy Programme del Transnational Institute (TNI), de Amsterdam en www.tni.org/drugs.

¹³ Mary Kaldor, *Civil Global Society*, Polity Press, Cambridge, 2003, p. 2.

Colombia está en la esfera de influencia de Washington y algunos Gobiernos europeos no desean cuestionar esta situación geopolítica.¹⁴

Naciones Unidas, por otro lado, lleva a cabo una importante labor en la defensa de los derechos humanos con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el representante especial del Secretario General de la ONU.¹⁵

La consulta de Madrid

En junio de 2003, pocos días antes de la reunión de la Mesa de Donantes sobre Colombia que se llevó a cabo en Gran Bretaña, el Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), institución de análisis sobre política internacional y conflictos desde la perspectiva de la investigación para la paz, realizó un encuentro, con el apoyo de la Fundación Ford, en Madrid, para consultar con una serie de expertos de Colombia, Europa y EEUU qué acciones de investigación y acción política serían útiles de realizar en el futuro con dos fines: a) que Europa, y especialmente la Unión Europea, fortalezca y no abandone su política de apoyar las negociaciones como camino hacia la paz; b) conocer qué papel podría desempeñar la sociedad civil colombiana en un potencial proceso de paz.

El primer punto de partida de la iniciativa de Madrid fue que el contexto político posterior a septiembre de 2001 favorece las políticas de fuerza sobre las de negociación, y que tanto dentro como fuera de Colombia se podrían producir radicalizaciones hacia el uso de la fuerza. De este modo, tanto el Estado colombiano y los actores no estatales locales, al igual que otros Gobiernos, podrían promover y auspiciar políticas de guerra. La predicción no fue desacertada: en el curso de 2002 se rompió la tregua entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); el presidente Alvaro Uribe llegó al poder con un discurso de la fuerza; las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se estancaron; EEUU levantó restricciones para la ayuda militar; y los Gobiernos de España y el Reino Unido fueron desplazándose hacia el apoyo a la fuerza por encima de la negociación.

¹⁴ Sobre políticas comunitarias europeas ver "Colombia. Country Strategy Paper", Comisión Europea, Bruselas, 2002.

¹⁵ Las negociaciones entre el Gobierno de Pastrana y las FARC incentivaron un papel más activo de la Unión Europea y de Naciones Unidas. El dramático incremento de las violaciones de los derechos humanos llevaron a la instalación de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bogotá y dos suboficinas en Cali y Medellín. A partir de 1999, un representante especial del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, actuó en el país. Los informes anuales de la ex Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Mary Robinson, y del actual representante en Bogotá, Michael Früeling, han sido igualmente muy importantes. En materia de desplazamientos internos de población, tanto ACNUR como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y los informes del enviado especial Francis Deng, han cooperado con las instancias gubernamentales colombianas de manera continua, a la vez que han indicado las deficiencias en la protección de este amplio sector de ciudadanos

El segundo punto de arranque de la reunión organizada por el CIP fue diferenciar entre proceso de paz y negociaciones. Éstas últimas se llevan a cabo, o pueden suceder, entre los actores armados con la eventual colaboración de terceros. Son necesarias y fundamentales. Pero el proceso de paz es un conjunto de acciones de corto, medio y largo plazo, vinculadas entre sí de forma explícita o implícita, que sirve para brindar contexto antes, durante y después de las negociaciones. Estas acciones pueden servir para promover las negociaciones, fortalecerlas, pero también para dar continuidad a la paz en el difícil proceso de rehabilitación posbélica y reconciliación.

La sociedad civil local y global

En este proceso de paz se consideró que los actores de la denominada sociedad civil tienen un papel destacado a jugar. Pero estos actores quedan desplazados cuando se inician las negociaciones. Colombia cuenta con una activa sociedad civil, al contrario de lo que ocurre en otros países en conflicto armado, pero la diversidad y divisiones la bloquean en muchas ocasiones. La violencia, además, tiene diversas manifestaciones, desde la criminalidad hasta las acciones de la guerrilla, los paramilitares y las fuerzas de seguridad del Estado. Una violencia que penetra, paralelamente, en los núcleos sociales y familiares creando una raíz y una costumbre del uso de la fuerza en las disputas por todo tipo de intereses.

El concepto de proceso de paz incluye también tanto tratar de alcanzar la paz como prevenirla, y consolidar la paz con posterioridad a la guerra. La Unión Europea ha potenciado la reflexión y políticas de prevención de conflictos armados de corto, medio y largo plazo. Esta prevención se relaciona con prácticas diplomáticas, regímenes para limitar las exportaciones de armas, el fomento de acuerdos políticos y comerciales regionales, y la cooperación internacional para el desarrollo en fases anteriores y posteriores a los conflictos, entre otros aspectos.¹⁶

Para preparar el encuentro de Madrid se constató también que hay un interés pragmático en diversos Gobiernos, especialmente los de alcance global en sus políticas o los que buscan una política exterior más normativa, en evitar conflictos armados entre Estados (por ejemplo, en los últimos años entre Pakistán y la India; Etiopía y Eritrea, y Perú y Ecuador); y dentro de Estados (papel de Gran Bretaña y Noruega en las negociaciones de paz en Sudán; y de Gran Bretaña, Noruega y Holanda en Sri Lanka, entre otros ejemplos). Es muy importante el papel de mediadores individuales y Comisiones que han favorecido y hecho propuestas de paz, por ejemplo el Senador Mitchell en Irlanda del Norte y de la Comisión Mitchell en el caso palestino-israelí.

Por otra parte, es manifiesta la preocupación moral y práctica de amplios fragmentos de numerosas sociedades por la suerte que corren otros ciudadanos que viven, en ocasiones, en países lejanos y muy diferentes. La posición cosmopolita que lleva a decenas de miles de personas a sentirse consternados

¹⁶ Sobre las políticas de prevención de la UE ver Mariano Aguirre y Cecilia Bruhn, *Guerra y olvido*, Intermón-Oxfam, Barcelona, 2002.

por otros ciudadanos que muchas veces viven en países lejanos y que sufren violaciones masivas de los derechos humanos, hambrunas, desigualdad, los efectos de la crisis ambiental o los desastres de la guerra, se manifiesta en el crecimiento del número y papel de las organizaciones no gubernamentales. Igualmente, hay un interés, en ocasiones superficial pero decisivo en su influencia, de los medios periodísticos por ocuparse, en mayor o menor medida, de estos temas.

En el caso colombiano, hay una rica confluencia de intereses entre actores de la sociedad civil interna y la de otros países en trabajar por aspectos particulares y generales que ayuden a la paz basada en la seguridad humana (medioambiental, laboral, fundamentada en derechos, entre otros aspectos) y la consolidación de la democracia. En este sentido existen grupos de defensa de los derechos humanos, protección del medio ambiente, lucha por la igualdad de la mujer, defensa de minorías, entre otros. Asimismo, destaca una parte del empresariado privado colombiano que está realizando tareas de gran utilidad a favor de la paz. Este movimiento empresarial se enmarca en el debate y reflexión que se está haciendo desde ONG, la ONU y corporaciones multinacionales acerca de la responsabilidad social corporativa y el papel del sector privado hacia el cumplimiento de los derechos humanos, con especial atención a los derechos laborales, el medio ambiente y su papel en conflictos armados.

Los tres trabajos que se presentan a continuación fueron preparados como material de discusión para la reunión de Madrid. Las autoras y el grupo de asesores tomaron el proceso de paz, la sociedad civil y el contexto internacional como tres variables estratégicas, y a partir de ahí buscaron identificar problemas, mostrar tendencias importantes e indicar errores cuando era posible. Son trabajos para el debate y, por lo tanto, se trata de textos abiertos que no pretenden demostrar hipótesis. El estudio de José A. Sanahuja sirve, por otra parte, para dar el necesario contexto de las relaciones económicas y comerciales entre Europa y América Latina.

La reunión de Madrid subrayó, entre otras cosas:

1. Que el próximo proceso de paz en Colombia deberá contar todavía más con la sociedad civil.
2. Que la sociedad civil es más que el conjunto de las ONG e incluye, entre otros, a minorías parcialmente olvidadas (como la población negra e indígena), a sectores del empresariado nacional y a periodistas comprometidos con ofrecer información fiable.
3. Esa sociedad civil colombiana puede vincularse todavía más con la sociedad civil europea y de EEUU, para que el intercambio de perspectivas favorezca el intercambio global de experiencias y ayude a consolidar sociedades fuertes desde la base misma de la sociedad.
4. El decisivo papel de Naciones Unidas en facilitar las negociaciones y cumplir otras tareas en las diferentes fases del proceso.
5. Que Europa puede desempeñar varios papeles importantes, pero que el apoyo económico y político a la ONU en Colombia es fundamental.

6. Que Europa no debe modificar su posición de favorecer la paz por la vía de la negociación. Esto implica que tanto sus políticas de cooperación internacional y acción humanitaria, como sus relaciones comerciales y de ayuda militar deben ser coherentes con esa visión.
7. Todo proceso de negociación en Colombia debe guiarse por el respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento del régimen político y jurídico que favorezca esta política.
8. Ante la coyuntura internacional posterior al 11 de septiembre de 2001 que favorece el uso de la fuerza por delante de las negociaciones, y el unilateralismo por encima del multilateralismo, Europa y las sociedades civiles colombiana y europea, en conjunción con la estadounidense, deben trabajar para fortalecer el régimen multilateral de pactos, acuerdos, deliberaciones, que permitirá construir un sistema internacional más justo y cosmopolita. La paz en Colombia estará, precisamente, en ese contexto.

Madrid, agosto de 2003

Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

Consideraciones clave en el diseño de las negociaciones de paz: reflexiones para el caso colombiano

Cada conflicto armado y cada proceso de paz tienen características únicas. Sin embargo, es posible identificar ciertos elementos comunes y comparables que pueden tenerse en cuenta para plantear un futuro esquema de negociaciones en Colombia. Es posible reconocer ciertas condiciones previas para que se dé una negociación y es posible establecer un diseño de ésta que prevea quiénes serán los participantes, cómo se llevarán a cabo las negociaciones con diferentes grupos armados, cuáles son las condiciones previas que cada parte considera ineludibles, así como establecer una agenda clara, mecanismos de financiación y los marcos temporales de la negociación. Muchas de estas cuestiones no fueron definidas durante la negociación entre el Gobierno de Andrés Pastrana y las FARC, lo que constituye una de las razones de su fracaso. Pero, incluso aunque el proceso llegue a buen término, después serán necesarias reformas estructurales en el marco estatal para permitir que los acuerdos puedan aplicarse de forma efectiva y sean sostenibles en el tiempo.

Cada conflicto armado difiere en historia, contexto, carácter e intensidad. Cada situación es singular y es inapropiado aplicar principios universales. Sin embargo, la comparación entre diversos conflictos y diferentes negociaciones permite establecer elementos comunes y comparables. Estos no son una receta de obligatorio cumplimiento

Los siguientes artículos fueron elaborados por el equipo de investigación formado por Carolina María Rudas, politóloga y Claudia Clavijo, investigadora social, y han sido editados por Mabel González Bustelo

Las autoras agradecen la colaboración de Miguel Luna y Hernando Perdomo.

y asegurado éxito, pero pueden proporcionar claves que pueden ser aplicadas en contextos diferentes. Este aprendizaje permite identificar ciertos elementos a tener en cuenta al plantearse una nueva arquitectura de negociaciones de paz en Colombia.

Los procesos de negociación no se dan por sí solos. Existen condiciones mínimas para que un proceso de negociación tenga resultados viables. Los conflictos armados de larga duración tienen dinámica propia que los hace auto sostenibles en el tiempo, por eso es necesario identificar los momentos en que pueden abrirse de nuevo las posibilidades de negociación.

Existen ciertas condiciones previas que permiten apreciar cuándo las partes en un conflicto están preparadas para negociar: la percepción de una situación de punto muerto (*hurting stalemate*), cambios de liderazgos internos y el fortalecimiento de niveles de confianza entre las partes. Generalmente, de manera paralela deben darse condiciones “externas” a las partes, entre ellas cambios de equilibrios de poder en el contexto internacional, un mayor compromiso de la sociedad civil y de la comunidad internacional hacia una salida negociada y el compromiso de sectores como los empresarios y las clases privilegiadas con la negociación.

Cuando estas condiciones previas se cumplen, se dice que el conflicto está maduro para una negociación. Entonces debe elaborarse un diseño del proceso. Saber identificar y aprovechar estas condiciones y tener un diseño adecuado puede abrir el camino a una verdadera salida negociada al conflicto armado.

1. Condiciones previas para la negociación

Percepción común de la situación de punto muerto

Teóricamente, una de las principales condiciones para un proceso de negociación es que haya un reconocimiento compartido por todas las partes de una situación de empate forzado militar (*hurting stalemate*).¹ Este concepto ha sido suavizado y actualmente se considera que es suficiente que las partes tengan la percepción de no poder alcanzar la victoria, aunque no haya un empate militar.

La opción de negociar se concreta cuando las partes se convencen de que es imposible obtener una victoria directa o de que la continuación de la lucha armada es muy costosa respecto a los fines a conseguir. Estas percepciones podrían explicar por qué se han dado ciertos procesos de paz. En Guatemala, por ejemplo, el fracaso de la ofensiva para acabar con las fuerzas insurgentes en 1988 convenció a los militares más conservadores a negociar. Por su parte, la guerrilla se vio impulsada a la negociación por la caída del bloque socialista y por la derrota del Gobierno sandinista en febrero de 1990, lo que hacía el éxito del modelo revolucionario poco probable.²

¹ Sobre los conceptos de “*Mutual Hurting Stalemate*” y “*Ripeness*” ver I. William Zartman, “*Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond*”, en P. Stern y Druckman (Eds.), *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Academy Press, Washington DC, 2000.

² Dinorah Azpuru, “*Peace and Democratization in Guatemala: Two Parallel Processes*”, en Cynthia Arnson (Ed.), *Comparative Peace Process in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, Washington DC, 1999.

En Colombia, en las negociaciones de paz no ha habido la percepción de empate militar. Según algunos analistas, en las pasadas negociaciones, tanto las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como el Gobierno de Andrés Pastrana consideraron la negociación como una estrategia política para sus propios fines. Para Pastrana, el proceso de paz significó la posibilidad de acceder a la presidencia y posteriormente la política principal de su gobierno. Para las FARC fue la posibilidad de demostrar su poder y ser más visibles frente a la opinión pública nacional e internacional. Ninguna de las partes consideraba que la única salida fuera la negociación.

En la actualidad, la percepción de las partes sobre la existencia de un empate forzado militar es incluso más lejana. El Gobierno de Álvaro Uribe ha desarrollado una estrategia de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas con el fin de debilitar a las FARC, en la creencia de que es posible derrotarlas o al menos debilitarlas hasta el punto de forzarlas a negociar. Las FARC, por su parte, han demostrado su fortaleza mediante la estrategia de guerra en las ciudades y los atentados terroristas.

Frente a la visión del Gobierno colombiano y de EEUU respecto a la necesidad de un aumento de la fuerza para lograr un empate forzado, algunos analistas han señalado que para ello el Ejército necesitaría una ventaja de 10:1 respecto a las guerrillas y a los paramilitares, lo cual implica triplicar el total de las fuerzas actuales. Esto exigiría un compromiso político y económico de envergadura gigantesca y una cooperación internacional mucho mayor que la actualmente prestada por EEUU. Si en El Salvador se necesitaron diez años y 70.000 muertes para llegar a una situación de empate forzado, en Colombia, con ocho veces más población y 53 veces más superficie, las pérdidas de vidas humanas para lograrlo podrían ser incalculables.³

El Ejército de Liberación Nacional (ELN) se encuentra en una posición bastante más débil que las FARC, debido a los golpes recibidos en los últimos años por los grupos paramilitares en su principal zona de influencia. Esta debilidad, posiblemente, propició las conversaciones con Pastrana. Es posible que este grupo tuviera la percepción de no alcanzar la victoria, pero otros elementos, como las negociaciones con otros grupos, impidieron el inicio del proceso.

Los paramilitares, o al menos un grupo bastante importante de ellos, parecen estar entrando en una fase de aceptación de una negociación política.⁴ Existen varias condiciones que los han llevado a ello: la posición de EEUU, la disposición del Gobierno del presidente Uribe y posiblemente su propio desmembramiento interno. Aunque es imposible afirmar que están en una situación de empate forzado, quizá estén aprovechando las oportunidades que se presentan actualmente.

En la actualidad, la percepción de las partes sobre la existencia de un empate forzado militar es incluso más lejana

³ Marcella Gabriel, "The U.S. Engagement with Colombia: Legitimate State Authority and Human Rights," *The North-South Agenda*, 55 (Coral Gables, Fla: The Dante B. Fascell North-South Center, March 2002), pp. 4-5.
En: <http://www.miami.edu/nsc/pages/pub-ap-pdf/55AP.pdf>

⁴ Existe una discusión en Colombia sobre la conveniencia de una negociación con los paramilitares. Aquellos que la defienden, como el Gobierno de Uribe, se apoyan en la necesidad de negociar con todos los grupos armados ilegales, mientras que quienes se oponen consideran que las Autodefensas no deben considerarse como una organización política-militar.

El reconocimiento del enemigo y la construcción de confianza

En la lucha armada, la satanización del enemigo es una táctica común. La visión de los miembros del otro bando como “psicópatas”, “terroristas” o “bárbaros” ayuda a legitimar el uso de la violencia contra ellos. Pero tales percepciones deben empezar a cambiar a fin de emprender el diálogo. Esto se hace abriendo canales entre las partes que permitan un reconocimiento de los puntos de vista del otro. No se trata de que los enemigos se conviertan en amigos sino de comprender que la negociación exige esfuerzo cooperativo.⁵

El trabajo del cuáquero Adam Curle en el conflicto de Nigeria entre 1967 y 1970 es un ejemplo de conciliación. En este marco se realizaron reuniones con el Gobierno de Nigeria y los rebeldes de Biafra para aclarar la posición de cada uno y sus ideas para la solución. En Mozambique, la intervención de la Iglesia Católica a través de la organización de San Egidio, por medio de cartas pastorales y de sus propios contactos, contribuyó a propiciar las conversaciones entre el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) y la Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO) en Roma entre 1990 y 1992.⁶

En los primeros acercamientos de las FARC con el Gobierno de Pastrana se perfiló una cierta confianza entre las partes. Ésta se diluyó a lo largo de las conversaciones hasta llegar a perderse totalmente. El hecho de firmar acuerdos que posteriormente no se cumplieron, como el Acuerdo de San Francisco o incluso algunos puntos del Acuerdo de los Pozos, y la falta de reglas claras iniciales sobre la zona de distensión hicieron que la confianza se perdiera. El cambio en el equipo de negociación del Gobierno obligó a conformar nuevas relaciones de trabajo que fracturaron el proceso de manera considerable.⁷

El hecho de que las negociaciones duraran cuatro años, con algunas interrupciones, puede haber creado algunos vínculos de confianza entre las partes, aunque no permitió romper el ciclo de desconfianza generado por años de fracasos en negociaciones anteriores. La ruptura de esta nueva negociación se añade al proceso de acumulación de desconfianzas.

Cambios en la estructura interna de las partes

En ocasiones se pueden dar cambios en las estructuras internas de los contrincentes haciendo posible que las propuestas de negociación sean consideradas viables: un nuevo Gobierno, un nuevo líder o la pérdida de apoyo financiero de una de las partes puede impulsar la negociación.

⁵ Peter Harris, Ben Reilly y Daniel Zovatto (Eds.), *Democracia y conflictos profundamente arraigados: Opciones para la Negociación*, International IDEA-Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998.

⁶ Alex Vines, “Sant Egidio and The Mozambican Peace Process”, en Accord, *The Mozambican Peace Process*, Conciliation Resources, Londres, 1998.

⁷ Adam Isacson, *Was Failure Avoidable? Learning from Colombian Peace Process*, The Dante B. Fascell North South Center, Working Paper Series, Paper Nº14, marzo de 2003, p. 6.

En : <http://www.miami.edu/nsc/publications/NSCPublicationsIndex.html#WP>

Las negociaciones son más exitosas cuando los líderes del Gobierno son considerados legítimos representantes de la sociedad, tanto por la población activa políticamente como por la contraparte. La legitimidad es importante para superar la resistencia al proceso de ciertos actores políticos clave (como los militares o las elites) y porque las guerrillas buscan un interlocutor que sea capaz de aplicar los acuerdos firmados en la mesa.⁸ Por su parte los líderes de los grupos insurgentes deben ser capaces de asegurar la lealtad de todos sus miembros.

En las pasadas negociaciones en Colombia se aprovechó el cambio de liderazgo: las FARC se habían negado a negociar con el presidente Ernesto Samper, que carecía de credibilidad en la mayoría de la ciudadanía, pero el cambio de Gobierno abrió una ventana de oportunidad.

Actualmente, el Gobierno de Uribe aprovecha una nueva oportunidad con los grupos de autodefensa. El reordenamiento interno, la fracturación en varios bloques y el nuevo posicionamiento de sus comandantes Carlos Castaño y Salvatore Mancuso respecto a las negociaciones han abierto una posibilidad. Pero, en muchas ocasiones, cuando se abre una ventana de oportunidad se puede cerrar otra. Esto parece estar ocurriendo con las FARC y el Gobierno, ya que un acercamiento de éste para negociar con las autodefensas imposibilitaría aún más un proceso de diálogo con la insurgencia.

2. El diseño de la negociación

Existen elementos a tener en cuenta para diseñar un proceso de negociación: establecer quién o con quiénes se va a negociar, condiciones previas para la negociación y barreras para la misma, definir de dónde van a salir los recursos, cuál va a ser el esquema de las negociaciones y dónde se van a realizar. Otro elemento importante es la decisión sobre la confidencialidad del proceso, así como el marco temporal de las negociaciones.

Uno de los grandes errores del proceso de paz del Gobierno de Pastrana fue que muchas de estas condiciones objetivas no estaban debidamente planificadas. Por el contrario, a pesar de que había cierta voluntad política en el inicio, los temas de procedimiento y las condiciones objetivas no eran claras para ninguna de las partes ni para la sociedad civil.

Participantes

La idea de la participación en las negociaciones está recogida en los consejos de Nelson Mandela al proceso de Irlanda del Norte: “No se hace la paz hablando con tus amigos; tienes que hacerla con tus enemigos”. Las negociaciones deben ser inclusivas en el sentido de que deben participar los diferentes actores del conflicto armado y las distintas corrientes de opinión dentro de cada bando.⁹

⁸ Cynthia. Arnson, *op. cit.*, p. 7.

⁹ Peter Harris, Ben Reilly y Daniel Zovatto, *op. cit.* p. 72.

En el caso colombiano es necesario un debate sobre cómo y bajo qué esquemas se va a negociar con cada uno de los contendientes

En cada uno de los contendientes existen tendencias más radicales, convencidas de que la salida armada sigue siendo la mejor opción para resolver el conflicto. Dentro de las FARC, del ELN y de las AUC, hay un ala más militarista que recurrentemente trata de entorpecer los diálogos. Debido a las estructuras federalizadas en mayor o menor grado de estas organizaciones, lograr consensos sobre la negociación requiere un alto grado de liderazgo político por parte de los mandos más importantes. En el ELN y las FARC la falta de control sobre algunos frentes hace casi imposible cumplir el compromiso de respetar normas mínimas humanitarias.

Por parte del Gobierno, existió gran indisposición en sectores de las Fuerzas Armadas y en algunos grupos del Gobierno y ciertos gremios frente a las negociaciones. El manejo excluyente del Ejecutivo en el proceso de diálogo y negociación y la escasa participación de otros sectores económicos, políticos, sociales y del Estado hizo que el proceso no tuviera toda la legitimidad ni el apoyo necesario cuando lo necesitaba. Entidades del Estado como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, la Contraloría y Personerías departamentales y municipales ofrecieron su apoyo al proceso de diálogo y negociación pero fueron relegadas.

Es necesario cooptar a todas las fuerzas internas de cada una de las partes para que los acuerdos sean sostenibles en el tiempo, para que se genere verdadera confianza y se llegue a resultados tangibles. En Colombia las estructuras militares de cada parte son hasta el momento impermeables y es posible que los órganos centrales no tengan el poder suficiente para desarrollar un proceso de paz. Es importante tratar de llevar a la mesa de negociación a los sectores más radicales y negociar con ellos. Su inclusión hace más difíciles las negociaciones pero aumenta las posibilidades de un resultado con éxito.¹⁰

Desarrollo de negociaciones con varios grupos

En el caso colombiano es necesario un debate sobre cómo y bajo qué esquemas se va a negociar con cada uno de los contendientes (FARC, ELN y autodefensas). En un conflicto donde hay más de dos ejércitos es básico elaborar un esquema de negociación que tenga en cuenta de qué manera la negociación con un actor puede afectar a la negociación con otros.

El esquema que estableció el Gobierno de Pastrana fue negociar por separado con cada grupo armado. De esta manera se inició el proceso con las FARC, con quienes se llegó a una serie de acuerdos y a un cierto avance. Al mismo tiempo se intentó un proceso paralelo con el ELN, con más tropiezos que avances, pero cuando el proceso con las FARC no mostró frutos el Gobierno dirigió todas sus fuerzas al proceso con el ELN. Este esquema se mostró disfuncional ya que, ante cada avance con un grupo, el otro pedía ser tratado con la misma consideración.¹¹

¹⁰ Si no se incluyen pueden convertirse en actores dañinos para el proceso de negociación o "spoilers". Ver Marie-Joelle Zahar, "Reframing the Spoiler Debate in Peace Process", en John Darby y Roger Mac Ginty (Eds.), *Contemporary Peace Making. Conflict, Violence and Peace Processes*, MacMillan, Palgrave, 2003.

¹¹ Por esta razón, cuando se creó la zona de distensión, el ELN percibió que para negociar se necesitaba una zona de las mismas características.

Mantener negociaciones paralelas con dos grupos guerrilleros puede traer contradicciones profundas para el futuro ya que al final de los procesos de negociación se llega a acuerdos sobre reformas, principalmente estructurales. En el caso de negociaciones separadas sería necesario, por ejemplo, hacer dos asambleas constituyentes o una serie de reformas para una guerrilla y otras diferentes para la otra, lo que haría más complejo el final del proceso. Si hay diálogo con más de una organización, es imprescindible que las negociaciones se hagan de forma articulada dentro de unas reglas claras.

Por su carácter y composición, la inclusión de los paramilitares en las negociaciones también es un asunto a analizar con mucha atención sobre el que se ha discutido ampliamente. En otros contextos se han utilizado diversos esquemas:

- Como contraparte: en el caso de Irlanda del Norte, el Gobierno británico actuó como moderador entre los paramilitares unionistas y el Ejército Republicano Irlandés (IRA). Esto equivale a mirar a las autodefensas como contraparte de la guerrilla en un proceso de negociación.
- Como subordinados: en el caso de Guatemala se consideró a las autodefensas civiles como subordinadas del ejército. Pese a que las patrullas sumaban un millón de hombres, las guerrillas 2.500 y el ejército 60.000, no hubo una negociación paralela con los grupos de autodefensa porque tanto el Estado como la guerrilla consideraban que éstas dependían del ejército y por lo tanto su desmovilización fue resultado del proceso de paz.
- Como parte influyente: en el modelo de El Salvador, los paramilitares tuvieron una importante influencia en el partido mayoritario del país. El grupo paramilitar terminó por ser el mayor determinante político de Arena, el partido que realizó los acuerdos con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Acuerdos sobre las condiciones previas

Las condiciones previas son esenciales y deben abordarse antes del inicio de la negociación sobre temas sustantivos. Un acuerdo preliminar sobre ciertas condiciones como la limitación del uso de la violencia o el cese al fuego es indispensable para fortalecer la negociación.

Para muchos grupos en conflicto con un Gobierno, las condiciones de alto el fuego o de desarme son profundamente amenazadoras; pero para el Gobierno pueden ser un requisito básico para considerar a sus oponentes como interlocutores legítimos. Para los rebeldes, el compromiso con la lucha armada es un elemento definitorio de su identidad; renunciar a ella amenaza su razón de ser, la coherencia del grupo y la fuente de su poder.¹²

En Colombia, cada día se afianza más la tesis de que el respeto por el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el cese al fuego deben ser condiciones previas a la negociación. Por su parte, las FARC mantuvieron durante todas las nego-

¹² Peter Harris, Ben Deilly y Daniel Zovatto, *op. cit.*, pp. 76 y 77.

ciaciones anteriores que su principal condición era el desmonte de los grupos paramilitares. Las dos condiciones fueron verdaderas barreras en la negociación.

A mediados de 2001 la prensa presentó la propuesta de las FARC sobre el cese al fuego y a las hostilidades. Una semana después, el Gobierno presentó la suya:

PROPUESTA DEL GOBIERNO	PROPUESTA DE LAS FARC
<p>Suspensión por parte de las FARC en todo el territorio nacional, de todo tipo de secuestros, extorsiones, amenazas contra la libertad individual, acciones ofensivas contra la población civil y la Fuerza Pública, ataques a la infraestructura petrolera y cese de actividades relacionadas con el narcotráfico.</p>	<p>La Fuerza Pública y demás organismos del Estado deben suspender el patrullaje y los operativos militares y de inteligencia y captura en todo el territorio nacional en contra de las FARC. Cese de acciones militares ofensivas, incluido el paramilitarismo, depuración de las Fuerzas Armadas, detener la criminalización de la protesta social, garantizar el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos, cesar masacres, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, desplazamientos, bloqueos, salvoconductos y justicia sin rostro; castigo ejemplar contra la corrupción; cesar la extradición de nacionales y la concertación con las comunidades para la erradicación de cultivos ilícitos y sanción a los medios de comunicación que hagan una apología del paramilitarismo; cese de las privatizaciones.</p>
<p>El Gobierno se compromete a cesar las acciones ofensivas contra las FARC por parte de la Fuerza Pública y los organismos de seguridad en el lugar en que se acuerde la ubicación de los integrantes de las FARC, definida por el Gobierno y las FARC (área de reconciliación).</p>	<p>Suspensión de acciones militares ofensivas entre los cuerpos armados y demás fuerzas de seguridad del Estado en todo el territorio nacional. Cada fuerza se mantendrá ubicada en el sitio que ocupe en el momento de firmar el acuerdo. No excluye el derecho de defensa ante un ataque enemigo.</p>
<p>El cese al fuego es asumido por las FARC y el Ejecutivo y no por otras organizaciones alzadas en armas, grupos de autodefensa, narcotraficantes y delincuencia común.</p>	<p>Bilateral pero debe incluir a los paramilitares.</p>
<p>Creación de una comisión de verificación internacional conformada por un grupo de países amigos y que una personalidad internacional opere como mediadora del proceso de negociación, de cese al fuego y a las hostilidades. Esta persona prestaría asesoría a la Mesa de Diálogo, sin aparición pública.</p>	<p>Conformación de una Comisión Nacional de Verificación integrada por las dos partes y representantes de los sectores de la sociedad colombiana. Presentará los informes sobre el incumplimiento del acuerdo a la Mesa de Diálogo.</p>
<p>Acuerdo por un tiempo definido.</p>	<p>El acuerdo debe tener un tiempo definido pero prorrogable. La orden de cese al fuego se dará de manera simultánea en hora y fecha en todo el territorio nacional.</p>
<p>Liberación de todos los secuestrados</p>	<p>Debe incluir el canje de prisioneros de guerra.</p>

Después de un análisis de las dos propuestas se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- Ninguna parte presentó opciones negociables. Más que propuestas para ser negociadas son grandes ideales.
- Para el Gobierno era central el respeto incondicional a los principios del DIH, pero no planteó opciones para llegar a acuerdos. No presentó un procedimiento a seguir, ni cómo se verificaría el cumplimiento del cese de hostilidades contra la población civil.
- Las FARC incluyeron dentro de su propuesta el desmonte del paramilitarismo y el respeto de los derechos civiles y políticos de los colombianos, lo cual demuestra una vez más que, para esta guerrilla, el cese de acciones contra la población civil está ligado a la culminación de un proceso de negociación con reformas económicas y sociales.
- Tanto el Gobierno como las FARC incluyeron la política de erradicación de cultivos, lo que no tiene relación directa con una protección eficaz de la población civil.
- Las propuestas de cese al fuego y las hostilidades fueron un mecanismo de distracción con poca operatividad.
- La existencia de condiciones no negociables y la imposición de barreras muestra que los contendientes aún no están preparados para entrar en una fase de negociaciones sustantivas.

Algunas opciones para salir de este tipo de situación en negociaciones futuras serían las siguientes:¹³

- Renunciar a las condiciones previas y aceptación desde el inicio de todos los contendientes y materias.
- Uso del proceso de negociaciones previas para abordar las condiciones preliminares.
- Elaboración de una carta de principios que todos los grupos puedan o deban acordar.
- Abordar las condiciones previas mediante discusiones extraoficiales, antes de las negociaciones oficiales.

Establecimiento de la agenda de negociaciones

Es imprescindible negociar y definir la configuración de la agenda en un proceso de negociaciones previas o que sea fase inicial de las negociaciones sustantivas. Elaborar la agenda no implica entrar en los temas que la componen, pero sí su definición, ordenamiento y enumeración por parte de todos los miembros de la mesa.¹⁴

¹³ *Ibidem*, p. 79.

¹⁴ *Ibidem*, p. 90.

A pesar de que la agenda de 12 puntos establecida por el Gobierno y las FARC en mayo de 1999 fue uno de sus primeros acuerdos, posteriormente hubo serias desavenencias sobre la manera de abordarla. Desde el inicio, las FARC consideraron que las negociaciones debían realizarse siguiendo los puntos de la agenda. En enero de 2000, ambas partes especificaron en un comunicado conjunto que la agenda estaba conformada por tres grandes bloques: 1) estructura social y económica; 2) temas relacionados con los derechos humanos, DIH y relaciones internacionales; y 3) cuestiones relacionadas con la estructura política y la democracia. El tema inicial a discutir era la estructura social y económica. Con este esquema metodológico, se deducía que sólo se empezaría a discutir el aspecto humanitario una vez alcanzados acuerdos sobre la estructura social y económica.

Durante más de un año se realizaron audiencias públicas sobre los temas del primer bloque. Aunque tuvieron pocos resultados tangibles, el proceso continuó con este esquema hasta la publicación de las recomendaciones de los notables: la Comisión de Notables propuso un cambio de metodología al plantear la necesidad de una tregua mientras siguieran las discusiones.

El Gobierno avaló las recomendaciones de la Comisión y decidió impulsar el documento de los notables como una nueva carta de navegación. Las FARC se mantuvieron en silencio, pero el malestar que les produjo el cambio de metodología comenzó a notarse con el acuerdo de San Francisco. En el primer punto de éste, las FARC y el Gobierno acuerdan: "Abocar de inmediato el estudio integral del documento de recomendaciones presentado por la Comisión de Personalidades, que contiene temas como la tregua con cese de fuegos y hostilidades, el secuestro, las acciones para acabar con el fenómeno del paramilitarismo y la eventual convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, sin detrimento de la Agenda Común".

Muy posiblemente la referencia a la Agenda Común fue una exigencia de las FARC. Estas siempre han insistido en llegar a acuerdos y reformas sobre cuestiones estructurales antes de aceptar un cese al fuego, una tregua o cualquier tipo de discusión sobre el DIH. Su lógica proviene de la racionalidad histórica de las FARC: ellos están en la lucha armada para lograr reformas económicas o políticas. También puede responder a una estrategia de dilatar las negociaciones para continuar en la lucha armada.

Para establecer una agenda de negociaciones no sólo es importante llegar a acuerdos sobre el contenido sino sobre la manera de abordarlo. Cuando es posible identificar asuntos más complejos y más simples se debe decidir si es mejor abordar primero los fáciles para crear mejores dinámicas y generar confianza o si, por el contrario, se deben abordar primero los difíciles, sobre los cuales existen pocos acuerdos, antes de abordar otros temas.

Algunas opciones para la elaboración de la agenda son:¹⁵

- Establecimiento de un proceso de negociación previa, público o secreto y a ser posible con un número reducido de delegados para definir la agenda.

¹⁵ *Ibidem*, p. 92.

- Uso del proceso de negociación oficial para resolver la agenda.
- Ordenamiento de los temas de la agenda de acuerdo con su conflictividad e importancia.
- Adopción de una política de largo alcance mediante una serie de negociaciones, cada una fundamentada en los logros de la anterior.

Financiación de las negociaciones

Un proceso de negociación no es rápido ni económico pero es más barato que la guerra. Las negociaciones prolongadas son costosas y para unos grupos son más fáciles de financiar que para otros. La financiación externa es una de las opciones a tener en cuenta; puede provenir de Estados interesados, una ONG o una fundación.

El Plan Colombia fue propuesto en sus inicios como un plan para financiar las negociaciones, para generar proyectos que incluso podrían ser gestionados por los grupos insurgentes después de éste. Posteriormente cambió de objetivo y se dirigió hacia la lucha contra el narcotráfico. Así se perdió una oportunidad de financiar las conversaciones y en cambio se destinaron millonarios recursos para la guerra.

En el futuro será necesario un verdadero plan de financiación para las negociaciones y para el periodo de reconstrucción después de la guerra. Si las partes ven que el negocio de la guerra es menos rentable que el de la paz, el proceso puede ser más viable. Se debe tender a una diplomacia para la paz en la que los países interesados en una solución política negociada creen esquemas de financiación; estos no sólo financiarán el proceso de negociación sino que aportarán incentivos económicos para la desmovilización.

Mediación de un tercero

Un tercero (persona, grupo, institución o país) puede ser muy eficaz para presidir o facilitar el proceso de conversaciones. Un conflicto de larga duración, especialmente aquellos que se caracterizan por contar con un punto muerto prolongado o simplemente un añejamiento de los puntos de vista, puede beneficiarse de la perspectiva fresca de nuevos participantes.

En el proceso de paz de Suráfrica se logró el acuerdo sin la intervención oficial de ningún tercero en las negociaciones, aunque éste sí operó en las elecciones de 1994. Una intervención de alto nivel de dos anteriores pesos pesados de la política exterior —Lord Peter Carrington, del Reino Unido y Henry Kissinger de EEUU— produjo pocos resultados, mientras que la del keniano Okumu tuvo gran éxito.

Estos procedimientos no siempre han garantizado el éxito de los procesos de paz. En Sierra Leona, por ejemplo, la mediación de la ONU no contaba con el respaldo de ambas partes: los guerrilleros del Frente Revolucionario Unido consideraban a los cascos azules, cuerpo conformado principalmente por soldados zambia-

Es importante que el mediador sea percibido como un actor neutral pero con suficiente legitimidad para actuar

nos y nigerianos, como una fuerza invasora no bienvenida en su país. Aunque el mandato de los cascos azules era vigilar el cumplimiento de los acuerdos de paz y la no realización de actos hostiles, a la larga terminaron en medio de los dos fuegos. Más de trescientos de ellos fueron secuestrados.

Los terceros deben ser aceptados por todas las partes. Por lo general, esta exigencia se expresa en términos de su neutralidad o imparcialidad. Sin embargo, no hay ningún tercero enteramente neutral ni imparcial ya que suelen tener su propia agenda. Tan importante como la imparcialidad y neutralidad es la aceptabilidad de la persona u organismo.

Los terceros pueden tener varias funciones dentro del proceso de negociación:

- Conciliación: proporcionando un canal de comunicación entre las partes que permita identificar los principales contenciosos, reducir la tensión y acercarlas a la negociación directa. Puede actuar para reducir las tensiones y facilitar la comprensión de las aspiraciones de cada bando. En Colombia, este tipo de tercero podría resolver las tensiones sobre las condiciones previas de la negociación (paramilitares y DIH).
- Arbitraje: aporta autoridad y legitimidad a los procedimientos y acuerdos y toma decisiones en caso de incumplimiento. Naciones Unidas, organizaciones regionales e internacionales y tribunales internacionales pueden jugar el papel de árbitro. Un ejemplo de arbitraje se dio en paralelo a los Acuerdos de Dayton en Bosnia: se nombró un tribunal de arbitraje para resolver la cuestión del *status* del municipio de Brcko.
- Mediación: facilita la negociación directa sobre temas esenciales para llegar a un acuerdo perdurable. El mediador usa la razón, la persuasión, el control de la información y la creatividad para ofrecer alternativas que animen a un acuerdo. En la mediación pura, el mediador no ejerce ninguna influencia sobre el contenido del acuerdo. En la mediación de poder, tiene poder derivado de su posición para influir sobre las partes en la negociación, tiene su propia agenda y un resultado preferido en las negociaciones. EEUU ha ejercido el papel de mediador de poder en innumerables negociaciones.

En el proceso con las FARC, la mediación de un tercero internacional fue recibida con bastante escepticismo. La participación del grupo de países amigos fue un buen intento hacia este propósito, con la desventaja de que actuaron como observadores y no como mediadores.

Deben recogerse las experiencias de muchos países, especialmente europeos, que han participado en negociaciones anteriores o en el apoyo a procesos regionales. Es importante que el mediador sea percibido como un actor neutral pero con suficiente legitimidad para actuar.

El lugar de la reunión

Cuando las negociaciones se sitúan en un lugar que tiene algún tipo de simbolismo para una de las partes, la otra puede sentir que la situación es parcial e injusta

y esto puede obstruir el proceso de la negociación.¹⁶ Esto es lo que ocurrió con el establecimiento de la zona de distensión. Los cinco municipios de la zona son un lugar de gran simbolismo para las FARC. Gran parte de su “historia simbólica” se desarrolló en ellos: la operación Marquetalia y la toma de la Uribe. Esta zona ha tenido históricamente una gran presencia de las FARC, por lo que el Estado no sólo habría aceptado “entregar” una zona simbólica sino una zona en la que nunca ha estado presente. Algunos analistas han coincidido en que, al crearse la zona, de alguna forma el Gobierno legitimó a las FARC como un Estado paralelo en la región.

La zona nunca tuvo reglas claras sobre su operación. Bajo el amparo de la Ley 419 de Orden Público, el Gobierno ordenó la retirada militar en cinco municipios de los departamentos de Meta y Caquetá con un área de 42.000 km². Pero no se establecieron reglas sobre la presencia del Estado ni sobre las actuaciones de las FARC en ella.

Las FARC y el Gobierno realizaron acciones en la zona sin consultar con la otra parte y, como no hubo acuerdo inicial sobre su funcionamiento, fue muy difícil exigir el cumplimiento de ciertos preceptos. Durante un debate realizado a mediados de 2001, el Congreso criticó que la zona de distensión fuera usada para el entrenamiento guerrillero, para protegerse después de las acciones militares o para esconder secuestrados. Las FARC, por su parte, desconocieron siempre las críticas basándose en que no había reglas iniciales para la zona y no se podían poner nuevos condicionamientos tres años después de ser decretada.

Estos problemas podían haberse evitado y puede hacerse en negociaciones futuras, escogiendo un lugar de reuniones neutral. En muchas negociaciones se ha elegido celebrar las conversaciones en un lugar alejado del territorio del conflicto y que sea percibido como neutral por todas las partes. Pero celebrar reuniones en un lugar alejado también tiene desventajas, ya que se puede impedir el acceso a las conversaciones a ciertos sectores de los contendientes o a la sociedad civil que quiere participar en el proceso.

El papel de los medios de comunicación

El equilibrio entre transparencia y confidencialidad hacia la opinión pública es un elemento clave. El apoyo público puede estimular la dinámica de las conversaciones o ser un obstáculo que reduzca la libertad de los contendientes para comprometerse con la negociación. La transparencia sirve para legitimar el proceso, reduciendo la sospecha externa hacia su confidencialidad.

Los medios de comunicación son la manera más directa de informar a la sociedad. Es necesario desde el principio, e incluso desde antes de iniciar las negociaciones, acordar quién trata con ellos y mediante qué canales y procedimientos. Los negociadores pueden elegir entre:

¹⁶ *Ibidem*, p. 86.

- Negociaciones secretas, totalmente fuera de la luz pública.
- Sesiones de negociación a puerta cerrada con informes periódicos del progreso, acordados por todos los grupos.
- Relaciones con los medios a criterio de cada una de las partes.
- Delegar, mediante acuerdo, la relación con los medios en el mediador.
- Establecer un secretariado de prensa permanente para dirigir las relaciones con los medios.
- Crear un secretariado central para canalizar la información entre las partes.

Es indispensable un compromiso de los medios de comunicación con el proceso de paz para que éste sea bien recibido por la sociedad.¹⁷ Esto no quiere decir coartar la libertad de expresión de los medios que cubren el proceso, sino hacerlos partícipes de su importancia. Así, se deben elaborar talleres y conferencias dedicadas a los medios de comunicación.

Marcos temporales

Tal vez uno de los grandes fallos del esquema de negociación del Gobierno de Pastrana es que no se establecieron marcos temporales. Uno de los argumentos a favor de las fechas límites es que obligan a las partes a producir resultados.

Sin embargo, los marcos temporales impuestos pueden producir resultados precipitados e incompletos. Así ocurrió con el Acuerdo de Dayton, en el que EEUU impuso a los líderes bosnios un límite bastante corto. El resultado fue un acuerdo logrado en la fecha límite en detrimento de su calidad, aplicabilidad y compromiso real de los participantes.¹⁸

3. Reformas necesarias para dar sostenibilidad a los acuerdos

El proceso de paz es mucho más que la negociación política. Después de firmados los acuerdos, son necesarias reformas en la estructura del Estado con el objetivo de abrir espacios adecuados para que lo pactado pueda llevarse a cabo.

Tras un periodo violento, es necesaria la consolidación de una democracia fuerte y estable para que los acuerdos puedan cumplirse. La democracia permite la formulación, expresión y manejo sostenible de los conflictos de una sociedad por medios institucionales.

¹⁷ Dos ejemplos exitosos de actuaciones de los medios de comunicación son los casos de Irlanda del Norte y las negociaciones entre Israel y Jordania. Ver Gadi Wolfsfeld, "The role of the news media in Peace Negotiations: Variations over Time and Circumstance", en John Darby y Roger Mac Ginty, *op. cit.*, pp. 87-97.

¹⁸ Christopher Bennet, "Estudio de caso: Bosnia y Herzegovina", en Petetr Harris et. al., *op. cit.*, pp. 155-160.

Una de las principales bajas causadas por la guerra civil es la confianza. La vida se vuelve incierta y la gente recorta sus horizontes temporales y se preocupa menos por forjar una reputación de honestidad. Algunas personas encuentran más rentable ser oportunista y, cuando este comportamiento se vuelve común, la sociedad pasa a tener un bajo nivel de equilibrio por la mutua sospecha. Muchas instituciones del Estado no funcionan. El sistema de recaudación de impuestos, la justicia o los médicos pueden haberse corrompido por el oportunismo. El Gobierno puede responder a este problema creando cambios coordinados de expectativas institución por institución; por ejemplo, una estrategia común ha sido clausurar la entidad que recauda los impuestos y establecer una nueva e independiente, con empleados recién contratados que, a cambio de mejores salarios, son sometidos a mayores controles de honestidad.¹⁹

En el caso salvadoreño, una de las mayores preocupaciones del Frente Farabundo Martí al firmar los acuerdos de paz era la actuación de las Fuerzas Armadas. Después de la negociación se redefinió su papel, sustrayéndolas de cualquier función de seguridad pública para asegurar que no se involucraran en las decisiones políticas del país; también comenzó su depuración, reducción de miembros y profesionalización.²⁰ Todo ello, acompañado por la construcción de una policía nacional civil basada en el respeto a los derechos humanos.

Ésta es una lista escueta, que no pretende ser inclusiva, de los aspectos a tener en cuenta para dar sostenibilidad a los acuerdos:²¹

- Ajustes en la estructura del Estado.
- Modelos de órganos ejecutivos representativos, flexibles y fuertes.
- Diseño de sistemas electorales para sociedades divididas: transparentes, de fácil funcionamiento e inclusivos.
- Diseño de órganos legislativos competentes y autónomos.
- Instrumentos jurídicos que definan y protejan los derechos humanos.
- Establecimiento de un nivel básico de seguridad ciudadana, a través de un sistema imparcial de cumplimiento de la ley y una reforma policial.
- Mecanismos para hacer frente al pasado: comisiones de la verdad y tribunales de crímenes de guerra.
- Diseño de una nueva administración electoral.

Cuestiones para iniciar el debate:

¿Quién o quiénes deben participar en una futura negociación de paz en Colombia? ¿Cómo mejorar la capacidad de cada parte de hacer cumplir los acuerdos dentro de sus propias filas?

¹⁹ Cynthia Arnson, *op. cit.*, pp. 447-463.

²⁰ Antonio Cañas y Hector Dada, "Political Transition and Institutionalization in El Salvador", en Cynthia Arnson, *op. cit.*, pp. 81-90.

²¹ Benn Reilly, "Mecanismos democráticos para el manejo de los conflictos", en P. Harris, *op. cit.*

¿La negociación con diferentes grupos debe realizarse de forma separada o conjunta?

¿Bajo qué esquema podría llevarse a cabo la negociación con los grupos paramilitares?

¿Cómo conciliar las condiciones previas de cada parte para iniciar la negociación? ¿Debe renunciarse a ellas y dejar la negociación abierta?

¿Cuál sería el esquema ideal de participación de terceros países u organismos internacionales?

Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

La comunidad internacional y la resolución del conflicto armado en Colombia

El punto de partida para formular una solución justa y duradera al conflicto colombiano es una comprensión profunda de la naturaleza del mismo, teniendo en cuenta su contexto y la experiencia general de manejo y solución de conflictos armados. La participación de la comunidad internacional en el proceso de paz que se desarrolló durante el Gobierno de Andrés Pastrana, hoy interrumpido, es un nuevo y positivo factor que puede significar una ventana y oportunidad para romper la prolongada espiral de violencia en que se encuentra atrapado el país. El papel de la comunidad internacional debe apuntar hacia el fortalecimiento de la sociedad civil, el establecimiento de relaciones de confianza entre ésta y las instituciones públicas, la reconstrucción y desarrollo social y la gobernabilidad democrática.

El programa de paz del actual Gobierno de Colombia tiene entre sus principales componentes la negociación a través de la autoridad y la fuerza. El Gobierno de Álvaro Uribe se ha propuesto recuperar la autoridad del Estado frente a los grupos armados ilegales (guerrillas y autodefensas), realizando un viraje en la política estatal. Con ello pretende rescatar la seguridad del Estado y la sociedad en momentos en que el conflicto armado toma dimensiones desconocidas, por ejemplo tras la ruptura de las negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en febrero de 2002. Esta postura ha tenido cierto eco internacional y seguramente tendrá aún más apoyo, dado el contexto internacional generado después del 11 de septiembre de 2001. Un electorado saturado de violencia apoyó este modelo. Un año después de la toma de posición del actual Gobierno, el conflicto sufre un proceso de deterioro y degradación internos que genera inmensos costes sociales.

La complejidad del conflicto colombiano tiene múltiples componentes: un Estado con serios desarreglos en sus vínculos y funciones ante la sociedad civil; exclusión social, política y económica; narcotráfico, insurgencia y paramilitarismo; y la injerencia del Gobierno estadounidense presionando una salida militar al conflicto. Esta complejidad hace difícil, en ocasiones, ver la relación causa-efecto del conflicto. Muchas veces, el narcotráfico ha sido señalado como la causa. Esto es equivocado, aunque la criminalidad organizada tras el negocio del narcotráfico, junto con la enorme riqueza y corrupción que genera y el crecimiento del paramilitarismo, son elementos centrales que determinan el curso del conflicto y su agudización, en una escalada interminable de violencia.

El conflicto colombiano es anterior al narcotráfico y, aunque lo condiciona, no se deben dejar de lado otros factores fundamentales. Muchos investigadores encuentran en el periodo de “La Violencia”, a mediados del siglo XX, y de una barbarie atroz, la incubación de la actual guerra fratricida, revelado por el Gobierno del Frente Nacional como fuente del conflicto. Durante el Frente Nacional se desarrolló un régimen político autoritario y excluyente, acompañado de una cultura política de clientelismo y corrupción. La política se redujo a mero instrumento al servicio de intereses particulares. El monopolio de la política en manos de los dos partidos tradicionales, liberal y conservador, cerró las puertas a la mayoría de la población. La herencia del Frente Nacional es estructural: por un lado, la falta de educación cívica y política, expresada en la abstención crónica. Por otro, la mentalidad intolerante y excluyente de la llamada clase dirigente, que se manifiesta en su falta de voluntad para aplicar reformas de fondo con la participación real de la sociedad civil.

Los cambios introducidos por la Constitución de 1991 alteraron los rasgos del régimen político, abriendo, por ejemplo, escenarios locales y regionales para fuerzas políticas independientes. Sin embargo, sigue sin modificarse el monopolio elitista de la política y el hecho de que ésta es extremadamente vulnerable a la corrupción y la violencia.

El régimen político colombiano se ha configurado en correspondencia con su estructura socioeconómica: altamente desigual en la distribución de los recursos y las oportunidades. Pero, además, históricamente el Estado, en lugar de convertirse en el defensor de lo público, fue instrumentalizado para mantener esos privilegios, esas desigualdades, con base en prácticas coercitivas y clientelistas. Esto generó una gran masa de pobres sin acceso a los servicios básicos ni a sistemas de protección social en materia de salud, vivienda y educación. La presión de estos sectores para realizar sus aspiraciones y derechos se ha estrellado contra la muralla de la indolencia, cuando no de la criminalización. Hoy es un lugar común hablar de ausencia del Estado en muchas regiones del territorio nacional.

El recurrente uso de la violencia política en Colombia ha estado asociado a problemas sociales endémicos como el agrario, que sigue sin resolverse. Aunque la Colombia de hoy no es la misma de comienzos de los años sesenta en la medida en que se urbanizó, continúa existiendo una población rural demandante de tierra —en medio de una crisis profunda de la economía agropecuaria— y princi-

pal víctima de fenómenos como el desplazamiento forzado y la concentración de la tenencia de la tierra.¹

Este es el contexto del surgimiento de las FARC y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y su relativo fortalecimiento con el paso de los años. Que la insurgencia mantenga una postura dogmática, con énfasis en acciones militares para presionar el proceso de negociación y recurriendo a prácticas que violan abiertamente el Derecho Internacional Humanitario (DIH), no debe llevar a negar que surgieron como síntomas de problemas históricos todavía no resueltos.

El advenimiento del narcotráfico en los últimos treinta años, con su enorme poder económico y de cooptación, se convirtió, sin ser su origen, en el más formidable combustible del conflicto. La principal fuente de financiación de la violencia en Colombia es actualmente el narcotráfico, que no hubiera adquirido tal función, o al menos no en las mismas proporciones, si no hubiese penetrado tan profundamente en la sociedad y en el Estado.

El conflicto se ha agudizado y complicado todavía más con el surgimiento de los grupos paramilitares. Con grandes recursos provenientes de “impuestos de protección” cobrados a los más ricos de las regiones donde operan, principalmente a los narcotraficantes, estos grupos contrainsurgentes siembran el terror entre la población campesina, los habitantes de los pueblos, de ciudades intermedias y barrios marginales de ciudades capitales, castigando con el desplazamiento o la muerte a quienes consideran aliados o miembros de la guerrilla, con la estrategia de “dejar sin agua al pez”.

Por su lado, las Fuerzas Militares, aunque doctrinariamente catalogan a los grupos paramilitares como ilegales y, por lo tanto, merecedores de persecución y castigo, asumen una actitud conciliatoria con ellos, cuando no de abierta complicidad, dentro de la lógica que establece que “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”.

La sociedad civil, entre tanto, se encuentra fragmentada. Por un lado, por la segregación y polarización social y económica, que se ha agudizado durante los últimos cinco años como consecuencia de las políticas de ajuste, apertura y privatización de los servicios del Estado. A la crisis económica se ha sumado la violencia política, con un impacto desestructurador en las comunidades y en las organizaciones sociales, aumentando la masa de millones de colombianos que viven bajo el nivel de la pobreza absoluta y los muchos que sufren el desplazamiento o el refugio forzados, y que encuentran cada vez mayores obstáculos para su reasentamiento. Por otro, por la ausencia de fuerzas políticas estructuradas y de un sistema político donde el conflicto pueda ser arbitrado en espacios de construcción de consensos nacionales y representativos.

La característica más importante del conflicto actual en Colombia, y la más grave, es que la guerra se desarrolla mediante agresiones hacia la sociedad civil, objeto de permanentes y sistemáticas amenazas de muerte y de masacres. Esto es parte integral de la estrategia de guerra. Pero los crímenes contra la población civil son los principales argumentos para trabajar por una solución negociada. No

La característica más importante del conflicto actual en Colombia, y la más grave, es que la guerra se desarrolla mediante agresiones hacia la sociedad civil

¹ “Uniendo Esfuerzos por Colombia”, encuentro organizado por la Georgetown University, La Ecole de la Paix de Francia y Fundación Friedrich Eibert, Washington DC, 24 de junio de 2002.

existe razón para pensar que la escalada del conflicto va a significar un cambio en su naturaleza, ni cabe la expectativa de que una eventual solución o victoria militar de uno de los actores se vaya a dar al margen de la dinámica de barbarie que ha predominado hasta el momento.

La naturaleza del conflicto colombiano y los retos que plantea

En comparación con el presidente Andrés Pastrana, elegido con un mandato de paz, el nuevo presidente, Álvaro Uribe Vélez, se erige como representante de la "mano dura", con el mandato de ganar la guerra desarticulando a los dos grupos insurgentes para llevarlos a la rendición. Sin embargo, ambos presidentes se encuentran dentro del mismo esquema de "negociación y guerra" que se ha perfeccionado desde el Gobierno de Julio César Turbay (presionado a negociar por el M-19, mediante los rehenes de la toma de la Embajada de la República Dominicana). Desde entonces, la política de los diversos Gobiernos colombianos ha oscilado entre la guerra y la negociación con la insurgencia. Ésta es la lógica de los últimos veinte años. En ella, ganar implica generar una mejor correlación de fuerzas en el plano militar y de la diplomacia, con el fin de imponer condiciones que faciliten doblegar la voluntad estratégica del oponente.

Los resultados de esta política son perversos: cada proceso de negociación frustrado lleva a un escalamiento de la guerra que, a su vez, mina las posibilidades de negociación para una paz duradera. Cinco presidentes y doce comisionados de paz no han logrado, a pesar de sus esfuerzos, llevar el barco a buen puerto.

El trasfondo de este esquema es una concepción simplista de los conflictos. Ayer era entre comunismo y capitalismo, bajo los parámetros de la Guerra Fría; hoy, como herencia y reingeniería de la Doctrina de Seguridad Nacional, es entre la civilización occidental, con sus valores de libertad y democracia, y otras concepciones culturales, siguiendo la tesis de Samuel Huntington sobre el "choque de civilizaciones". En esta concepción no hay espacio para negociar, sólo cabe la claudicación, el desarme y la desmovilización de los "grupos armados fuera de la ley".

El conflicto colombiano es sobre todo político. La disputa ha sido y es por el control del poder entre las elites que lo detentan y las elites emergentes. La identidad entre unas y los antagonismos con las otras se definen predominantemente de manera político-ideológica. Es un conflicto originado en la exclusión política. En síntesis, es una colisión entre sociedad y Estado, en donde la legitimidad del Estado es una cuestión de fondo.

De este modo, la historia del proceso de paz colombiano discurre paralela a la historia de la reforma política. Desde 1982 hasta 1991, la política de paz estuvo ligada a la necesidad de una profunda reforma del régimen político. Sin embargo, las reformas introducidas por la nueva Constitución de 1991 no resolvieron el conflicto, dejando en evidencia que no sólo se trata de un problema de acceso al poder de sectores marginados, sino que además es un problema de conformación y ejercicio mismo del poder político. Esto compromete no sólo al régimen sino a la

estructura misma del Estado y su relación con la sociedad, expresada en la forma de una crisis de los derechos humanos.² Ha flotado en el ambiente, casi como un consenso, la necesidad de acometer reformas estructurales en la sociedad colombiana, sin las cuales cualquier solución parcial o formal del conflicto generará otro más profundo. Así ha sucedido con experiencias de negociación que se quedaron a mitad de camino, lo que también puso en evidencia que negociación y proceso de paz son dos caras de la misma moneda, pero no son sinónimos.

La reforma del Estado es una tarea prioritaria y cubre muchos frentes: el logro de una justicia que rompa con la impunidad, una reforma política que transforme al régimen en forjador del consenso y la voluntad ciudadanas, que se acerque al ciudadano de a pie, que le permita al Estado ser eficiente en la formulación de políticas y en su ejecución (ajeno a las presiones del narcotráfico, la corruptela clientelista y el *lobby* de los grandes poderes económicos). Esta labor reformadora incluye la estructura productiva, el control de los recursos naturales y la redistribución de la riqueza social, e implica reformar las Fuerzas Armadas y la política de seguridad, para fortalecerlas bajo control democrático.

En el centro de estas reformas deben estar las que se dirijan a legitimar al Estado colombiano. La relación de la población colombiana con el Estado es contradictoria: por un lado, reclama su presencia, eficacia y transparencia, otorgando excesivas expectativas a su buen funcionamiento, para lo cual demanda el fortalecimiento institucional. Por otro, le profesa desconfianza y escepticismo, culpándole de todo lo malo que pasa. Un problema de exigencias y desconfianzas tan arraigado no se resolverá con meros retoques cosméticos.

En el plano internacional, el permanente incumplimiento por parte de los últimos Gobiernos de Colombia de las recomendaciones de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de mejora de la situación de derechos humanos en el país y de aplicación de la responsabilidad del Estado en esta materia, desdibujan su capacidad de garantizar estos derechos.

El proceso de recuperación de la legitimidad del Estado, nacional e internacional, debe basarse en el respeto por la legalidad y la primacía de los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. En esa dirección el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado es un factor fundamental. Se trata de avanzar hacia la construcción de instituciones legítimas que permitan a la sociedad recobrar la confianza en ellas y expresar su apoyo y respaldo. Es decir, que tengan suficiente legitimidad tanto para construir una paz sostenida a largo plazo como para acometer las negociaciones con la insurgencia lo antes posible.³

La reforma política democrática tiene justificación más allá de la negociación con las organizaciones rebeldes y contribuirá a crear un ambiente que facilite o

² Ana María Bejarano, "Conflicto y Paz en Colombia", ponencia preparada para la conferencia *Colombia in Context*, organizada por el Center for Latin American Studies y el Colombia Working Group en la Universidad de California, Berkeley, 2 de marzo de 2001.

³ Ver Alejo Vargas Velázquez, "Los desafíos del próximo Gobierno colombiano", Revista de *El Espectador*, 16 de junio de 2002.

La crisis de representación política de la sociedad colombiana se ha convertido en un factor justificador de los grupos alzados en armas

acelere la posibilidad de negociación con la insurgencia. Lo ideal sería que en la concepción y definición de la misma pudiera participar la guerrilla, a través de sus iniciativas o propuestas, pero no se puede condicionar tal reforma a que exista un proceso de negociación del conflicto armado.⁴

Una reforma política impuesta desde arriba aumentará el escepticismo de importantes sectores de la sociedad colombiana que no se consideran representados ni incluidos. Esto puede agudizar el entorno de fragilidad del Estado con el que la insurgencia armada justifica la legitimidad de sus prácticas político-militares, argumentando la falta de representatividad del sistema político y la inutilidad de intentar participar en él. La crisis de representación política de la sociedad colombiana se ha convertido en un factor justificador de los grupos alzados en armas.⁵

Esta crisis debe superarse y en esta tarea debe participar la sociedad civil, activa y organizada. Reconstruir el Estado no es mero asunto institucional. Es preciso trabajar con la sociedad civil y sus múltiples iniciativas para fortalecer la cohesión social. Las reformas estructurales deben nacer y apoyarse en la sociedad civil, que es el beneficiario si son exitosas o la víctima principal, si fracasan.

La tradición paternalista del Estado y su contraparte, la pasividad de la población, ha comenzado a romperse por el creciente clamor de sectores que consideran tener el derecho y el deber de participar en el proceso de paz, en las negociaciones y en la construcción de la convivencia pacífica. Es una tendencia expresada en un amplio movimiento social por la paz que crece de forma sostenida. Este movimiento surgió con fuerza a mediados de los años noventa e incluye sectores de los gremios empresariales y laborales, asociaciones comunitarias y campesinas, diversas iglesias y la academia. Desafortunadamente, en los recientes procesos de paz fue instrumentalizado y en parte relegado.

La comunidad internacional ha jugado y puede seguir jugando un papel fundamental en la tarea de evitar la creciente polarización del conflicto y la agresión que esto supone contra la sociedad civil, a la vez que apoyando su participación activa en el proceso de paz.

El compromiso y papel de la comunidad internacional

Entre los nuevos elementos que inciden en los esfuerzos para superar el conflicto se encuentra la participación activa de la comunidad internacional en el proceso de paz. El mundo "externo" ha influido en la dinámica del conflicto colombiano (por ejemplo, con la doctrina de la Seguridad Nacional de EEUU en sus distintas versiones, incluyendo la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo) y esto ha generado en Colombia una postura de escepticismo y cautela ante el papel que puede jugar la comunidad internacional.

La participación directa de la comunidad internacional para apoyar los esfuerzos de solución del conflicto mediante la negociación política es más reciente y

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

aporta al proceso de paz un elemento cualitativamente positivo frente a procesos anteriores. Por primera vez, con la política de paz del presidente Pastrana se asignó a la comunidad internacional un papel definido en los escenarios de paz, menos marginal que en ocasiones previas; podría decirse que en este asunto no hay vuelta atrás. La participación de la ONU, por ejemplo, fue vital para solventar algunos bloqueos en las negociaciones. Uribe incluso proclamó, al día siguiente de su elección, que solicitaría la mediación internacional para eventualmente retomar los diálogos de paz.

La participación de la comunidad internacional durante el Gobierno de Andrés Pastrana

La actividad diplomática fue prioritaria durante la presidencia de Pastrana. Inicialmente se centró en la normalización de las relaciones con EEUU, deterioradas en el Gobierno de Ernesto Samper porque éste fue acusado de recibir fondos del narcotráfico para la financiación de su campaña. Poco después de su toma de posesión, Andrés Pastrana normalizaba estas relaciones y obtenía el beneplácito de amplios sectores de la clase dirigente, preocupada por el posible recorte de beneficios en el intercambio comercial con su mayor comprador. EEUU, además, desde la década de los sesenta define buena parte de la política de defensa del hemisferio dentro del marco de la teoría de la seguridad nacional, y financia gran parte de los programas para la erradicación de los cultivos de uso ilícito, el procesamiento y la exportación de narcóticos.

El Gobierno de Pastrana fomentó el acercamiento a Europa como una base para legitimar al Estado colombiano y el respeto de éste a normas constitucionales. Sin embargo, su política se concentró en buscar un apoyo económico al Plan Colombia, presentándolo con un sesgo social y humanitario.

La esencia de la diplomacia desplegada por el Gobierno colombiano estuvo dirigida a obtener el apoyo político y económico de la comunidad internacional y los organismos intergubernamentales al proceso de diálogo y posible negociación. En ello se implicó la UE y diferentes países europeos y del continente americano, especialmente los limítrofes. El papel de Naciones Unidas fue relevante en los momentos de mayor tensión, insistiendo en fórmulas para la continuidad de los diálogos y la concreción de la negociación. Sin embargo, el Gobierno no definió de forma suficientemente clara y precisa el mandato y alcance de la participación internacional.

El Plan Colombia, con su énfasis en el aspecto militar, provocó una polémica entre EEUU y la UE sobre el papel de la comunidad internacional en el conflicto colombiano. Mientras la política estadounidense pone el énfasis en la producción de hoja de coca y sus efectos en la financiación de los actores armados “al margen de la ley”, la UE enfatiza los aspectos sociales y humanitarios del conflicto. Insistir ante la UE para que apoye militarmente el Plan Colombia u otro plan semejante no ha sido bien recibido en buena parte de sus países miembros. España, anfitrión de la Mesa de Donantes, fue el único país en prestar colaboración en ese sentido, aunque después del 11-S el Reino Unido se inclina por una actitud seme-

jante. La diferencia está en el destino de los fondos: la mayoría de los países europeos están dispuestos a contribuir a la solución del conflicto y a planes de desarrollo social e institucional.

Todo proceso que se desarrolle en el continente americano debe contar, indudablemente, con la activa participación de EEUU. Respecto a Colombia, la política a concertar con la superpotencia ha de plantear claramente los grados de cooperación y los grados de autonomía en la ejecución de la política colombiana.

Por otra parte, el entorno colombiano ha cambiado con la elección de Lula en Brasil, Lucio Gutiérrez en Ecuador y el mantenimiento en el poder de Hugo Chávez en Venezuela. La crisis económica de América Latina también ha creado tensión social en países como Bolivia y Argentina y, en general, en todo el Cono Sur. Esto lleva a preguntarse: ¿qué papel juega América Latina en el concierto internacional y hasta dónde Colombia tiene un lugar que la haga viable para el ejercicio de la democracia?

Centroamérica no es ajena a la crisis, y los intentos de reconciliación surgidos de Esquipulas no permiten tomar como modelo los acuerdos logrados en esa región. La posibilidad de aplicar y reconstruir el modelo del grupo de Contadora tendría nuevas metas y mejores posibilidades, por la afinidad cultural y los lazos de buena vecindad de Colombia con los países limítrofes del área andina y de la cuenca del Caribe. El influjo de su actividad beneficiaría a Colombia y a los Estados centroamericanos, haciendo posible una interlocución multilateral con el Gobierno estadounidense. Los países latinoamericanos podrían jugar así un papel más positivo y contribuir a la resolución del conflicto de Colombia; una aproximación constructiva por parte de Brasil, por ejemplo, podría ser un paso significativo.

Canadá, por su parte, ha venido jugando un papel relevante en las relaciones internacionales continentales y transcontinentales, de cara a la propuesta de la Red de Seguridad Humana. También fue un país activo en el proceso de negociación con las FARC y colaboró con el Comité Internacional de la Cruz Roja en un intercambio de prisioneros, entre otras actividades.⁶

La influencia del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la posible implementación del Plan Puebla-Panamá, el Plan Andino y el interés por aplicar planes semejantes en Brasil y el Cono Sur, dentro del marco del Acuerdo de Washington, es analizado con especial detenimiento en sectores de la mediana y pequeña empresa. En este sentido, habrá que definir el papel del empresariado colombiano y hasta dónde es posible conciliar lo general y lo particular, con un compromiso hacia el desarrollo nacional en un posible acuerdo de paz. Asimismo, habrá que definir si los bloques regionales más desarrollados están dispuestos a contribuir integralmente al desarrollo humano sostenible y qué pasos van a dar en este sentido.

El fenómeno del narcotráfico, el tráfico de personas y de armas, las sistemáticas violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario

⁶ Sobre Canadá, ver presentación del embajador de este país en Colombia, Guillermo Rishchynski, en *Peace and Security in Colombia, A Conference Report*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, 20 de junio de 2002, pp. 49-61.

(DIH), el desplazamiento interno, el refugio, la migración y el deterioro del medio ambiente, todos interrelacionados con el conflicto interno colombiano, han generado preocupación en distintos países y en los organismos intergubernamentales y ha conducido a la internacionalización del conflicto. La participación de estos países y entes en futuras negociaciones es ineludible.

¿Cuál sería el papel de la comunidad internacional?

La presencia de este nuevo actor en las gestiones de paz debe utilizarse para profundizar en la comprensión de la dinámica del conflicto y las iniciativas que facilitarían su solución. Es preciso aprovechar esta oportunidad para romper la lógica de “negociación o guerra”, que ha demostrado ser una estrategia equivocada para llegar a una solución.

El objetivo del compromiso de la comunidad internacional debe ser contribuir a la solución negociada del conflicto y al mantenimiento de una paz sostenida. Dada la complejidad de éste y la explosiva colisión de intereses, esto no es fácil de realizar. Es necesario formular algunos principios para el compromiso de la comunidad internacional:

- Solución política negociada del conflicto armado, teniendo en cuenta las causas históricas del mismo. Debe estar basada en principios que permitan la aplicación y respeto de los derechos humanos. Una solución militar profundizará la tragedia humanitaria y no es defendible.
- Contribuir al diseño y desarrollo de diversos procesos reformadores para relegitimar el Estado.
- Protección de la población civil contra las agresiones y demandas para que el Estado adopte medidas concretas de combate y erradicación del paramilitarismo, al igual que aquellas necesarias para humanizar el conflicto, como acuerdos y obligaciones en la aplicación del DIH entre el Gobierno y la insurgencia.
- Apoyar el fortalecimiento de la sociedad civil y su participación en el proceso de paz.
- Contribuir a fortalecer la “seguridad humana”, especialmente con políticas y planes en materia de derechos humanos, en correspondencia con las recomendaciones de Naciones Unidas.
- Ayuda humanitaria.

La lista no es completa. Pero debe quedar clara la importancia de fortalecer la posibilidad y capacidad de la sociedad civil para ser un actor de primer orden en el proceso de paz. También debe asegurarse la presión internacional por un acuerdo humanitario y por retomar la solución política negociada al conflicto.

Hay que resaltar la firmeza y claridad con la que la UE ha definido el perfil de su compromiso con esta cuestión. A pesar de algunas discrepancias internas (manifestadas, por ejemplo, en el apoyo de España al Plan Colombia), durante el Gobierno de Andrés Pastrana la UE se comprometió con el proceso de paz, una posición que no ha variado a pesar del cambio en la política del presidente Uribe y

del nuevo panorama generado internacionalmente después del 11 de septiembre de 2001.

La existencia de enormes dificultades no mina la posición de la Unión Europea de lograr una paz negociada entre los actores del conflicto. Éste es el principal objetivo de la política de la UE hacia Colombia, como lo ha expresado el Parlamento Europeo mediante resolución de febrero de 2002 y más recientemente Christopher Patten, comisario de Relaciones Exteriores.⁷ La UE ha manifestado igualmente su preocupación por las medidas de endurecimiento militar por parte del Estado y de restricción de las libertades ciudadanas por una parte; y por la multiplicación de actos de hostilidad contra la población civil por parte de la insurgencia armada y las autodefensas por otra.

Frente a este reto la Unión Europea plantea, como política, apoyar todos los esfuerzos encaminados a la búsqueda de la paz, atacar las raíces y causas del conflicto y suministrar ayuda humanitaria a las víctimas del mismo, haciendo un mayor seguimiento de la situación humanitaria en Colombia. Además, coopera con un paquete de actividades encaminadas a la construcción de una paz duradera y al fortalecimiento del Estado de derecho y promueve una estrategia regional de paz.

Cuestiones para iniciar el debate:

- ¿Cuál debe ser el papel de la Unión Europea para promover una salida política y negociada? ¿Cuáles son su voluntad y posibilidades y cómo articularlas?
- ¿Cómo trabajar para situar a Colombia en la agenda europea y a Europa en la agenda de Colombia?
- ¿Qué retos plantea, para una posible salida negociada al conflicto armado, el nuevo contexto internacional tras el 11 de septiembre, marcado por el unilateralismo de EEUU y la aplicación general de políticas de fuerza?
- ¿Cuál sería el ideal de participación de la comunidad internacional?
- ¿Debe considerarse un papel para los bloques regionales, las empresas transnacionales y las ONG más representativas?
- En busca de soluciones ¿es posible incluir el conflicto colombiano en la agenda de los países latinoamericanos? ¿Podría establecerse un diálogo, como bloque, de estos países con EEUU y la Unión Europea?

⁷ Mensaje de Chris Patten a Colombia, EU Forum, Bogotá, 12-13 de mayo de 2003.

Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

La participación de la sociedad civil en el proceso de paz durante el mandato de Andrés Pastrana

La participación activa de la sociedad civil es imprescindible para la legitimidad y el éxito de un proceso de paz. En el proceso desarrollado durante el mandato de Andrés Pastrana se establecieron algunos cauces para que las organizaciones de la sociedad civil pudieran expresar sus diagnósticos y demandas, pero faltó voluntad política de todas las partes para que su inclusión fuera efectiva. En el conflicto armado colombiano, la población civil es objetivo militar de los combatientes, lo que dificulta su organización y participación en la vida política. En este sentido, la degradación del conflicto mostró las contradicciones del marco de negociaciones en medio de la guerra y la ausencia de mecanismos de protección de la población civil y del propio proceso de paz. De cara al futuro esto plantea varios interrogantes respecto a cómo convertir a los ciudadanos en protagonistas de la construcción de la paz.

En Colombia siempre han existido expresiones de la sociedad civil aglutinadas en distintos sectores: sindical, cultural, barrial, juvenil, de mujeres, comunidades negras, indígenas, iglesias, empresariales, la academia, etc.

A pesar de la difícil situación que atraviesa la sociedad colombiana, los sectores civiles organizados se han mostrado dispuestos a participar incondicional-

mente en la resolución del conflicto por medio de una solución negociada, resguardando su independencia y aspirando a ser partícipes de las decisiones.

Pero la aspiración de gran parte de la sociedad colombiana va más allá de las instancias por medio de las cuales participó en el proceso de paz del mandato de Andrés Pastrana. Su inclusión en un proceso de diálogo y negociación requiere un análisis de fondo sobre la situación política, económica, social, ecológica y cultural. Todo ello pondrá en cuestión el modelo de desarrollo, la distribución de la riqueza, el concepto de seguridad y de justicia y el papel del Estado, para proponer paradigmas que comprometan el quehacer cotidiano del Estado y de los ciudadanos.

Aspectos generales

La estrategia más utilizada para las negociaciones en conflictos armados internos es reunir a los representantes de los contendientes, algunas veces con asistencia de un mediador internacional y, en ocasiones, a puerta cerrada, para intentar un acuerdo que deje satisfechas las demandas.

Este esquema de negociación suele excluir a quienes no han empuñado las armas. Al no tomar parte en los acuerdos y no poder incidir en las definiciones, dichos sectores sociales (grupos políticos, sociedad civil organizada y gran parte de la sociedad) pueden ver el acuerdo como la posibilidad de acceso al poder de aquellos que utilizan la violencia, y no como un proceso que permita promover la inclusión social y el desarrollo equitativo. El mensaje que se envía es que es más fácil acceder al poder por medio de la violencia que sin ella.¹

Esta inquietud se vuelve especialmente importante cuando el Gobierno y/o la insurgencia no tienen una fuerte base social o no son vistos por la población, o parte de ella, como representantes legítimos de los intereses públicos.

Existen varios modelos de participación de la sociedad civil en los procesos de paz: a través de la participación representativa de los partidos políticos; de mecanismos consultivos en los que la sociedad civil tiene oportunidad de formular sus demandas y recomendaciones o a través de la participación directa, en la que todos los individuos interesados se involucran en el proceso de desarrollar y aplicar los acuerdos que resuelvan el conflicto.

La sociedad civil, entre los actores armados y la crisis nacional

La violencia contra los sectores sociales populares ha sido una constante en Colombia. Durante el proceso de diálogo y negociación, la violencia se hizo más acusada y al mismo tiempo se entrecruzó por distintos actores armados, incluidas

¹ Catherine Barnes, *Conciliation Resources. Owning the process. Public Participation in Peace Making*, ACCORD; Enrique Álvarez, *The Grand National Dialogue and the Oslo consultations: creating a peace agenda*, ACCORD, Issue 13, 2002.

las Fuerzas Armadas, que intentaron involucrar a la sociedad civil en sus estrategias de guerra. También participaron actores como el narcotráfico, mientras la puesta en marcha de megaproyectos de inversión suponía la expulsión y aniquilación de poblaciones. Todos ellos trataron de someter a la población civil a sus requerimientos y reclutaron por la fuerza a jóvenes y niños, convirtiendo las zonas rurales y sus habitantes en objetivos de guerra.

La sociedad civil es un blanco militar en Colombia y objetivo de todos los combatientes. Ésta es una de las características más nítidas del conflicto que vive el país y lo ha sido a lo largo de su experiencia histórica. La degradación del conflicto ha acentuado esta tendencia. La violencia contra civiles la ejercen los grupos armados al margen de la ley (tanto las guerrillas como los paramilitares) y también el Estado. La persecución de sectores sociales opositores se plasma en numerosas ejecuciones extrajudiciales que quedan impunes, en el desplazamiento y la desaparición forzadas de numerosos ciudadanos. Quizá la expresión histórica más definida de exclusión política fue la experiencia de práctico exterminio de los militantes de la Unión Patriótica (UP), así como las dificultades para que otros sectores que pretendieron abandonar las armas y reintegrarse a la vida civil pudieran efectivamente ejercer sus derechos políticos sin arriesgar su vida.

La estrategia de expulsión de ciudadanos del campo y la apropiación de sus tierras no es fortuita. Obedece a intereses económicos nacionales e internacionales y es una práctica que también se ejerció en la época de “La violencia” para lograr una contrarreforma agraria. Desde 1985 han sido desplazados forzadamente más de dos millones de personas.²

Las medidas represivas, legislativas y judiciales, contra el sindicalismo fueron acompañadas por la guerra sucia, con la implicación de militares y miembros de los organismos de seguridad del Estado. A la vez, los altos índices de impunidad que registra el sistema judicial favorecieron la actividad de los grupos paramilitares, que arremetieron sistemáticamente contra este sector. En los últimos años el elevado número de amenazas, asesinatos, secuestros y desapariciones forzadas de líderes sindicales ha suscitado alarma nacional e internacional. Lo mismo puede afirmarse respecto a los ambientalistas que se oponen a megaproyectos que atentan contra la biodiversidad biológica y cultural.

Líderes comunales y populares y defensores de los derechos humanos también fueron víctimas de la violencia y un importante número de ellos se vio obligado a abandonar el país en busca de refugio.

El éxodo de colombianos ha reducido el capital humano del país. Pese a la exclusión o rechazo que sufren, muchos colombianos han solicitado residencia en países limítrofes, Centroamérica, EEUU y Europa, y se han convertido en una importante fuente de divisas para Colombia y en fuente de riqueza para los países receptores. Actualmente el número de profesionales universitarios ha disminuido a

*La sociedad
civil es un
blanco militar
en Colombia
y objetivo de
todos los
combatientes*

² Datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Interno (CODHES): “En Colombia, desde 1985 han sido desplazados forzadamente más de dos millones de personas, sólo en el primer trimestre de 2002, más de 90.000 personas se vieron obligadas a desplazarse, manteniendo un promedio de 1.000 desplazados cada día, 42 personas cada hora, un hogar cada diez minutos”.

menos de 500.000 y lo mismo sucede con los técnicos calificados. Se calcula que en España hay más de 300.000 inmigrantes económicos, muchos de ellos en condiciones precarias y situación irregular.

En la actualidad Colombia es el país con mayor número de secuestros en el mundo.³ El secuestro es fuente de financiación de la insurgencia, los paramilitares y numerosas bandas organizadas. Los comerciantes, industriales, extranjeros y niños son las principales víctimas de esta modalidad delictiva, que afecta a gran parte de los sectores sociales.

La degradación del conflicto colombiano ha provocado un dramático aumento de estas violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH),⁴ en lo que constituye un cuadro de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Las ejecuciones extrajudiciales individuales y colectivas, con móvil político, han sido generalizadas. No importa la profesión, sexo, edad o condición: el desprecio a la vida de la población civil marca la pauta y el desarrollo del enfrentamiento. Todo ello dificulta la organización y da lugar a una sociedad civil fragmentada, que ve mermada su capacidad de incidir en la vida política.

La situación de conflicto armado agudiza las tensiones socioeconómicas estructurales que sufre Colombia y la exclusión de buena parte de la población del disfrute de sus derechos y del acceso a los servicios básicos del Estado. "En el marco de los derechos económicos, sociales y culturales, han sido evidentes las inequidades extremas en la distribución de la riqueza, la injusticia social y la pobreza que existe en el país. Cerca de ocho millones de habitantes rurales, que representan el 68,9% de la población, están por debajo de la línea de pobreza; de ellos, 4,4 millones viven en condiciones de indigencia. Es importante señalar que las mujeres constituyen el 54% de la población pobre. Según las cifras del Consejo Nacional de Planeación, el ingreso per cápita disminuyó cinco puntos porcentuales en el cuatrienio de Pastrana y el 77% de los trabajadores ganó menos de dos salarios mínimos, mientras que se estima que la canasta familiar costaba 2,4 salarios mínimos.

La tasa de desempleo de los primeros nueve meses del año 2001 fue del 14,3%, es decir, el equivalente a 5.797.935 personas desempleadas.⁵ Sin embargo, para la Defensoría del Pueblo, en el primer trimestre de 2001 y en las siete principales ciudades del país la tasa fue del 20,2% y en junio se redujo al 18% en Bogotá. Desde el ámbito no gubernamental, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo señala que el desempleo llegó al 34,8% entre los jóvenes menores de 24 años. Esta situación se ve aún más acen-

³ Según la Fundación País Libre, entre enero y noviembre de 2001 se cometieron en Colombia 2.856 secuestros; de ellos, 875 eran atribuibles al ELN, 714 a las FARC, 260 a los grupos paramilitares, 100 al Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), 20 al Ejército Popular de Liberación (EPL), 11 al Ejército Revolucionario Guevarista (ERG) y el resto a la delincuencia común o autores no identificados.

⁴ Ver información en Banco de Datos de Justicia y Paz y CINEP. En 1998 se registraron 1.949 violaciones de los derechos humanos, en 1999 la cifra ascendió a 3.430, en 2000 a 4.242 y en 2001 a 3.943. Las infracciones al Derecho Internacional Humanitario pasaron de 3.417 en 1998 a 3.564 en 2001.

⁵ Datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

tuada entre las mujeres de las mismas edades, porque los índices llegaron al 51,9 y al 39,1% respectivamente.

De igual manera, existen datos preocupantes con relación al derecho a la educación y a la salud; en las zonas rurales existe un 18% de analfabetismo y alrededor de 2.035.607 niños y niñas en edad escolar no asisten a la escuela. En cuanto al derecho a la salud, se estima que el 43% de la población no está cubierta por el sistema de Seguridad Social. La crisis de salud es tan grave que Colombia se halla ante un retroceso en su perfil epidemiológico, y están reapareciendo enfermedades como el sarampión, la tifoidea y la malaria”.⁶

Por otra parte, durante el Gobierno de Andrés Pastrana la deuda externa creció de forma significativa. Los datos del Ministerio de Hacienda indican que la deuda bruta de todo el sector público no financiero ascendió del 39,7% del Producto Interior Bruto (PIB) en 1998 al 61,6% a finales de 2001.

La deuda externa sería de 18.000 millones de dólares para el Gobierno central, una cantidad que aumenta con la paulatina devaluación. Esta deuda está representada fundamentalmente en bonos que se negocian en el mercado internacional.

La deuda pública interna, también representada en bonos, ha superado a la externa en algunos momentos de los últimos años. De 983.000 millones de pesos en 1990 se pasó a 15 billones en 1998. Tanto el Gobierno de Pastrana como los anteriores jugaron como uno más en el mercado especulativo de valores, endeudándose para amortizar la deuda y pagar intereses cada vez más altos.⁷

La sociedad civil en el proceso de paz: mecanismos de participación

Dos hechos inéditos en la sociedad colombiana marcaron la pauta para su apoyo a la solución negociada que propuso Andrés Pastrana cuando era candidato a la Presidencia.

El primero fue el “Mandato ciudadano de las niñas y los niños por la paz y sus derechos”.⁸ Dos millones setecientos mil menores jugaron y votaron, llamando a los adultos a detener la guerra y respetar su derecho a la paz. El evento tuvo carácter nacional y fue impulsado por numerosas organizaciones en todas las regiones del país, con el apoyo de padres, profesores, juntas de acción comunal y universidades, entre otros actores. Los menores y su entorno comenzaron a tomar conciencia sobre la realidad del país, la importancia de la paz y la necesidad de propiciar acciones para lograrla por los cauces institucionales.

⁶ Ver “Análisis de coyuntura: Colombia Hoy: 1998-2002”, en www.actualidadcolombiana.org/archivo/index1.htm

⁷ El Ministerio de Hacienda calculó que para finales de 2001 el saldo neto fue superior a 40 billones de pesos, deduciéndose que la deuda interna, en términos brutos, sería superior a 67 billones de pesos (en 1998 era de 31 billones).

⁸ El Mandato Ciudadano por la Paz se realizó el 25 de octubre de 1996, con la finalidad de elevar el papel protagonista de los niños. Fue promovido por organizaciones de carácter gubernamental, no gubernamental y humanitarias: Redepaz, Oficina del Alto Comisionado por la Paz, UNICEF-Colombia y más de 20 aliados como Cruz Roja, Scouts, DNI y Visión Mundial, entre otras.

El segundo hecho serían las elecciones municipales del 26 de octubre de 1997. Inspirados por los buenos resultados de la experiencia de los niños, casi diez millones de colombianos votaron por una solución negociada al conflicto armado. Se planteó a los contendientes la necesidad de encontrar vías de solución. La constante en Colombia es un alto índice de abstención pero, en este caso, el entusiasmo fue evidente y se rebasaron todos los cálculos.

A raíz de estos dos acontecimientos se constituyó el Consejo Nacional de Paz, en el que participaban representantes de los partidos tradicionales, partidos de oposición, industriales, comerciantes, ganaderos, sindicatos, las iglesias y ONG.

Una vez elegido el presidente Pastrana, se dieron los primeros pasos hacia una posible negociación. Esto dio lugar a la creación de dos instancias: en primer lugar la Mesa de Diálogo y Negociación, a la que asistieron comisionados por el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular (FARC-EP) y cuya finalidad era la búsqueda de un acuerdo. La otra fue el Comité Temático Nacional, donde se iban a recibir las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de facilitar el intercambio de opiniones con las partes en conflicto. Esta metodología se concretó en las Audiencias Públicas.

Una vez concertadas las instancias, y en audiencias públicas,⁹ en marzo de 2000 se definió como primer punto de la Mesa Nacional de Diálogos y Negociación y del Comité Temático Nacional la cuestión "Crecimiento económico y empleo". Esto incluía:

- 1) Estímulo a la producción a través de la pequeña, mediana y gran empresa privada.
- 2) Apoyo a la economía solidaria y cooperativa.
- 3) Estímulo a la inversión extranjera que beneficie a la nación.
- 4) Inversión en bienestar social, educación e investigación científica.
- 5) Recursos naturales y su distribución.
- 6) Sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo.
- 7) Democratización del crédito, asistencia técnica y mercadeo.

Entre el 9 de abril y el 4 de noviembre de 2000 se realizaron 26 audiencias públicas, tanto ordinarias como especiales. Estas últimas incluían la invitación de expertos, para que ilustraran a las partes sobre temas específicos.

Para darle dinamismo al proceso e incluir en él a todos aquellos que quisieran participar, se constituyeron subgrupos de participantes según los temas a abordar. Este modelo se intentó desarrollar con las Audiencias Públicas realizadas en la zona desmilitarizada en el Caguán. Por cada tema se invitó a expertos y a aquellas organizaciones interesadas en la cuestión.

⁹ En ello participaron: la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, ANDI, Comisión Nacional de Conciliación, Comité Nacional de Paz, Confecámaras, Confecoop, COMPAZ, CUT, DEPAZ, FENALCO, FESCOL, Fundación Social, Gobernación de Cundinamarca, INDEPAZ, JUSTAPAZ, REDEPAZ, Red Nacional de Mujeres, USO y Secretaría del Mandato Ciudadano por la Paz.

Una vez creado el escenario y definida la posibilidad del movimiento social de paz para expresarse, los ciudadanos y ciudadanas desarrollaron estrategias comunicativas y educativas de acuerdo a las características socioeconómicas y culturales de las distintas regiones. Estas estrategias permitieron a algunos sectores acceder e involucrarse activamente en este proceso, participando en los espacios institucionales y sociales creados para ello.

El marco definido hizo posible el inicio de un diálogo entre sectores sociales y de estos con los actores del conflicto. Todo ello permitió avanzar en la construcción de una agenda de la sociedad civil.

En el proceso de las negociaciones confluyeron esferas diferentes en su composición e intereses, entre otras, organizaciones campesinas, populares, empresariales, sindicales, académicas y étnicas. Todas ellas presentaron a los representantes de los contendientes criterios para impulsar el proceso de paz y puntos a considerar en la negociación. Esta situación permitió conocer simetrías y asimetrías, distancias y ritmos y, en algunos casos, también consiguió crear confianza. En este escenario se visibilizó el respeto a la diferencia y la identidad de las distintas propuestas.

La razón fundamental por la que se adoptó esta metodología en las audiencias es que las FARC-EP se consideraron representantes del pueblo. Es decir, se adjudicaron la representación de todos los colombianos, mientras veían al Gobierno como representante del “establecimiento”. Las FARC-EP estimaron que, al estar ellos en la mesa de negociación, era el pueblo quien estaba decidiendo. Por su parte, el Gobierno consideraba que había sido elegido democráticamente y por tanto era él quien ejercía la representación de todo el pueblo colombiano, mientras las FARC representaban sólo a aquellos que tomaron las armas.

En síntesis, las Audiencias Públicas cumplieron un papel importante en lo que se refiere a involucrar activamente a la sociedad civil. Sin embargo, también permitieron ver que la metodología no era propicia en el tiempo y que era necesario involucrar más activamente a la población y considerar sus propuestas de manera diferente.

Las audiencias no fueron espacios de negociación sino de exposición de propuestas, sobre las cuales el Comité Temático —integrado por los representantes del Gobierno y de las FARC-EP— decidiría posteriormente. Este modelo de participación supuso un desgaste para las organizaciones sociales, que consideraron que su participación era anodina ya que no dio lugar a resultados concretos.

Las Mesas Ciudadanas por la Paz destacaron: “El proceso de expresión ciudadana presentó deficiencias en la estrategia comunicativa y pedagógica para crear puentes expeditivos informativos y educativos, a fin de ampliar la base social y política facilitando la divulgación que convocara eficazmente sobre la base de los avances y retrocesos. También hubo carencia de medios de animación del proceso que permitieran superar la desinformación o la información sesgada que suele difundirse en el marco de la polarización”. (...) “Las Audiencias Públicas de cada sector se visibilizaron más como una sumatoria de propuestas que como el resultado de un proceso social concertado y coherente; por tanto, dejaron la sensación de que la Audiencia era la culminación y no una etapa del proceso”. (...) “Falta de empoderamiento de la sociedad civil en el proceso de paz, timidez, desorientación, desinfor-

*Las FARC-EP
estimaron
que, al estar
ellas en la
mesa de
negociación,
era el pueblo
quien estaba
decidiendo*

mación e indiferencia. A pesar de que los resultados de las Audiencias mostraron cierto interés ciudadano, muchos sectores, principalmente urbanos, miraron este espacio y las posibilidades de incidir como un asunto ajeno a ellos y ellas”.

Cuando no hay una inclusión de la sociedad civil, las negociaciones pueden ser exitosas, pero carecerán de una base social que les otorgue más fuerza. La sociedad civil en Colombia participó sólo parcialmente del proceso de paz, porque los contendientes no mostraron suficiente voluntad política para incluirla en el mismo. Si el proceso de paz contara con una serie de sectores, aglutinados con el propósito común de apoyar las negociaciones, posiblemente tendría más fortaleza y respaldo.

Para hacer un balance sobre la implicación de otros sectores de la sociedad civil en el proceso de negociación es necesario recordar que, desde mucho antes del Gobierno de Pastrana, existían organizaciones sociales con amplia participación de la población civil. Estas organizaciones subsisten actualmente, incluso en zonas con altos índices de violación de los derechos humanos, tanto civiles como económicos, sociales y culturales. Es el caso de las Comunidades de Paz en San José de Apartadó (Urabá antioqueño) y de otras organizaciones en diversos territorios como el Medio y Alto Magdalena, Santander, zonas de pueblos indígenas y comunidades negras, la cuenca del río Meta, la zona cafetera, etc.

Todas ellas mostraron su preocupación al presidente Andrés Pastrana mediante su participación en seminarios, conferencias y encuentros nacionales, internacionales, locales y regionales, así como a través de cartas públicas y privadas. En estas ocasiones denunciaban su situación política y cómo eran víctimas de los actores del conflicto, así como su situación económica y social. Sin embargo, también mostraron interés por tener una participación decidida en el diálogo y la negociación.

Otras organizaciones surgieron ante la expectativa de una posible negociación, con el fin de incidir en el proceso: entre otras, la Ruta Pacífica de las Mujeres por la Paz y Resistencia Civil por la Paz. Actualmente mantienen su empeño de hacer de la paz una realidad.

Pero muchas de las propuestas presentadas por la población civil que forma parte de las organizaciones sociales no fueron recibidas con entusiasmo, pese al trabajo previo de las mismas: “Nosotras y nosotros hicimos grandes esfuerzos para que todas las propuestas sobre diferentes temas de importancia acerca de la problemática de la mujer, infancia, etc., fueran tenidas en cuenta, pero nunca fueron acogidas por parte de los comandantes que supuestamente nos recibirían. Algo así como cuando uno entrega un papel y éste se va al archivo del olvido”.¹⁰

Otro aspecto de notable importancia fue la participación de sectores empresariales. Por su carácter son un actor importante para favorecer las negociaciones, por ello la insurgencia acogió complacida a sus representantes en el equipo del Gobierno y de los gremios, en el marco de las audiencias públicas. Este sector coincidió en la necesidad de abordar cuestiones como el respeto de los derechos humanos y la aplicación del DIH, así como el fortalecimiento de las instituciones

¹⁰ Charla con Gloria Cuartas (ex alcaldesa de Apartadó, Antioquia) y miembro de la Ruta Pacífica de Mujeres por la Paz, Madrid, noviembre de 2001.

públicas, el sistema de seguridad y justicia y la sociedad civil, mediante procesos políticos y económicos participativos.¹¹

Durante el proceso de negociación la mesa empresarial, como expresión de la sociedad civil, realizó un balance de su papel y su postura frente al Estado y la insurgencia, al igual que sobre los elementos a considerar en el proceso de negociación. En este sentido, afirmaron que el sector empresarial no es neutral y su actividad debe estar dirigida a reconocer y apoyar la institucionalidad. Consideraron que el Estado debía ser refundado, puesto que el cese de hostilidades no es suficiente y debe ir acompañado de nuevos principios y propósitos nacionales; para ello se mostraron dispuestos a comprometerse en la modernización y la formulación de las políticas estatales. También reconocieron su heterogeneidad respecto a la solución pacífica del conflicto armado y la necesidad de impulsar internamente el debate para lograr una postura unificada y contribuir al proceso de paz. Para ello estimaron conveniente realizar diálogos regionales, en coordinación con el Ejecutivo, para lograr acuerdos y decisiones nacionales, es decir, que debían participar de manera directa en los diálogos con la insurgencia, especialmente en los temas económicos. Su aporte específico a la sociedad sería la generación de una base productiva eficiente. También insistieron en que su inserción en el proceso de globalización es una necesidad urgente para convertirse en promotores de la lucha contra la pobreza. Las Cámaras de Comercio también podrían contribuir a la evaluación y diagnóstico del sistema judicial, con el objetivo de establecer las líneas de acción para apoyar la administración de justicia. Las grandes empresas podrían desarrollar proyectos para la paz que impliquen cadenas productivas y que “deben parecerse a las regiones” en las cuales se desarrollen.

Hubo coincidencias entre lo enunciado por el sector empresarial y otros sectores participantes en el proceso de diálogo, en temas que iban desde las transformaciones en la estructura del Estado hasta una equitativa distribución de la riqueza, reformas en el poder judicial, el papel social de los sectores y una nueva ética. Pero fueron más allá y también se plantearon temas como el narcotráfico, la atención a las víctimas del conflicto, el desplazamiento interno, la desmovilización/reintegración de ex combatientes, el desminado y la reconstrucción de la infraestructura.

Con el objetivo de contribuir al proceso y dar apoyo a buena parte de sus iniciativas, ONG y organizaciones de la sociedad civil de distinta índole promovieron encuentros nacionales e internacionales.¹² Cuando se percibía como inminente la

¹¹ En el terreno del sector privado hay que resaltar la creación de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), a finales de 1999, como resultado de “la preocupación de un grupo de empresarios por la grave situación del país, la poca conciencia y el escaso conocimiento e información que la sociedad colombiana tenía sobre los procesos de diálogo y negociación”. Esta Fundación ha promovido talleres, seminarios, una serie de libros de divulgación y un proyecto documental electrónico sobre procesos de paz en Colombia. Ver Eduardo Posada Carbo y otros, *La paz y sus principios*, Alfaomega y Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2002.

¹² Encuentro Paz Colombia 18 de octubre de 2000; Cumbre Social por la Paz, Razones para el Diálogo 30 de enero de 2001; Acuerdo de los Pozos 28 de febrero de 2001; Encuentro por la Paz con Justicia Social, Dignidad y Soberanía en Colombia, América Latina y el Caribe 22 de julio de 2001; Diálogos para un Compromiso de Paz 10 de agosto de 2001; Semana por la Paz 10 de septiembre de 2001, entre otros.

ruptura del proceso intentaron, por diversas vías, darle continuidad: mediante una carta del Defensor del Pueblo (de 3 de octubre de 2001); recomendaciones de la Comisión de Notables a la Mesa de Diálogo y Negociación;¹³ numerosas declaraciones y llamamientos de las iglesias. Todas estas iniciativas contribuyeron a tender puentes de entendimiento entre las partes y fueron un punto de encuentro de la sociedad.

El fortalecimiento de la sociedad civil en un futuro proceso de paz

El fundamento para alcanzar la paz es la existencia de una voluntad política del Estado y de la clase dirigente, que involucre simultáneamente a la totalidad de los actores armados.

El Estado debe generar una propuesta que haga posible un alto el fuego y el cese de las hostilidades, acompañada de planes de solución para la crisis económica, social y humanitaria que sufre el país. Todo ello reconociendo el carácter político de la insurgencia y promoviendo dinámicas en planos de igualdad que permitan generar nuevamente confianza.

El Estado debe respetar el DIH y avanzar en acuerdos con los actores armados, así como contribuir a la formulación de contenidos para una futura agenda de paz.

La sociedad civil debe tener formas de participación que le permitan ser protagonista de las decisiones políticas e incidir eficazmente en la construcción de la paz. Dentro de la estrategia para lograr la participación ciudadana en el proceso de diálogo y negociaciones, deben incorporarse las organizaciones ciudadanas en los niveles local, regional y nacional, como las iniciativas ciudadanas por la paz, los partidos y movimientos políticos, la academia, los sindicatos, las juntas de acción comunal, las iglesias, los medios de comunicación, las organizaciones sociales, ONG, entre otros.

Los sectores sociales deben impulsar la creación y reconocimiento de espacios en los que interactúen e impulsen la discusión de agendas. Deben estimular su acompañamiento y seguimiento y desarrollar estrategias comunicativas y educativas para animar la participación y el acompañamiento efectivo del proceso.

En el ámbito internacional deben crearse condiciones para facilitar el apoyo de la comunidad internacional, los organismos intergubernamentales, los bloques regionales, las empresas inversoras y las ONG.

Las ONG nacionales e internacionales deben propiciar la creación y/o consolidación de redes desde sus áreas de atención, para hacer posible un *lobby* internacional ante los organismos intergubernamentales, los Estados y las empresas transnacionales en favor de la paz.

Las agencias y medios de comunicación deben contribuir a crear un mensaje que contrarreste la estigmatización hacia Colombia y sus ciudadanos.

Los países limítrofes deben contribuir a superar la crisis humanitaria generada por el éxodo, mediante la constitución de un bloque que actúe con esta finalidad y en favor de la paz, e iniciar un diálogo con EEUU.

El camino hacia la paz es largo y complejo y su objetivo es la firma de un tratado de paz. Éste no significará el fin de los conflictos propios del devenir social,

pero marcará el inicio de una nueva etapa en la vida nacional. A partir de la confianza construida con este ejercicio, se podrá avanzar en soluciones concertadas y apropiadas para erradicar las causas generadoras de la desigualdad y la discriminación, tanto las actuales como las que puedan generarse en el futuro. De ahí la importancia de fortalecer en todos los aspectos a la sociedad civil, tanto nacional como internacionalmente.

Cuestiones para iniciar el debate:

- ¿Hasta dónde fueron escuchadas las expresiones de la sociedad civil en el proceso de paz entre el Gobierno de Pastrana y las FARC? ¿Qué incidencia tuvieron en el proceso?
- ¿Qué hacer con las distintas manifestaciones y formas organizativas dinamizadas o surgidas con la esperanza de paz, que se mantienen a la espera de un nuevo escenario con suficientes garantías para hacer uso de su autonomía y formular soluciones?
- Dadas las características del conflicto colombiano, que tiene como objetivo a la población civil, ¿cómo llevar a cabo negociaciones en medio del conflicto a la vez que se protege a la sociedad civil y la viabilidad del propio proceso de paz?
- ¿Cómo podrían profundizarse los vínculos de la sociedad civil colombiana con la sociedad civil europea?

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Paz, democracia y desarrollo en las relaciones UE-América Latina: el caso de Colombia¹

La búsqueda de la paz, la democracia y el desarrollo económico y social han sido los objetivos declarados de los más de treinta años de relaciones institucionalizadas entre la Unión Europea (UE), América Latina y sus distintos grupos regionales. Pero, ¿siguen siendo válidos los tradicionales objetivos de paz, democracia y desarrollo que ambas regiones han tratado de afirmar en sus relaciones mutuas? ¿En qué medida se pueden promover en la compleja situación de Colombia? ¿Es adecuado el actual modelo de relaciones y los instrumentos de diálogo político y cooperación económica y al desarrollo desplegados por la UE? Este artículo examina el nuevo modelo de relaciones de la Asociación Estratégica impulsada por los Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones, reunidos en las Cumbres de Río de Janeiro (junio de 1999) y Madrid (mayo de 2002), y los condicionantes a los que se enfrenta, en particular para el caso de Colombia.

En las relaciones entre la UE y América Latina también están presentes intereses estratégicos y económicos, en particular en lo referido al acceso a los mercados, las inversiones extranjeras y la presencia de empresas transnacionales europeas

¹ Este artículo está basado, en parte, en la ponencia presentada en el Seminario *El pulso de América Latina* organizado por el Seminario de Investigación para la Paz (SIP), celebrado en Zaragoza el 16 y 17 de mayo de 2003.

José Antonio Sanahuja es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid
sanahuja@cps.ucm.es

en América Latina. Pero, la política de la UE en la región también ha contribuido, a veces de forma decisiva, a la consolidación democrática, el respeto de los derechos humanos y la búsqueda de salidas negociadas a los conflictos armados. La actuación de la UE en Centroamérica en los años ochenta y noventa es la mejor prueba de ello.

En los años noventa las relaciones han estado dominadas por la búsqueda de estrategias para mejorar la inserción internacional —en particular, la integración económica— y dar respuesta a los retos de seguridad, gobernación y desarrollo planteados por la posguerra fría y la globalización, en el marco del “nuevo regionalismo”.² En estos asuntos, al igual que en el caso centroamericano, la UE también ha sido un efectivo “contrapeso” a la influencia estadounidense y a su tradicional papel hegemónico en la región. Los logros no se limitan a América Latina. Las relaciones, además, ayudaron a consolidar la incipiente política comunitaria de cooperación al desarrollo y la Cooperación Política Europea (CPE) en política exterior, antecesora de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE; y con ello, la proyección y la identidad de la UE como incipiente actor internacional en el mundo de la posguerra fría.

Actualmente, la Asociación Estratégica se enfrenta a un contexto internacional desfavorable, y ha perdido relevancia en la agenda política de ambas regiones y en particular de la UE. Ésta está centrada en asuntos de seguridad que afectan a su periferia más cercana, la ampliación al Este y, en el ámbito comercial, en unas negociaciones multilaterales en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que exigen el ajuste de sus propias estructuras económicas y, en particular, afrontar la difícil reforma de la Política Agrícola Común (PAC).

La Asociación Estratégica y las relaciones económicas: logros desiguales

En la I Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, se decidió impulsar una relación preferencial mediante una Asociación Estratégica basada en la consolidación democrática, la liberalización comercial y la concertación de posiciones sobre asuntos internacionales. La celebración de esta reunión es un claro exponente del peso creciente de ambas regiones como actores del sistema internacional de la posguerra fría; de la importancia de la cooperación en relación a las tendencias unipolares y al unilateralismo de EEUU; y de la madurez de sus respectivos mecanismos de concertación política, en particular de la PESC y, por parte latinoamericana, del Grupo de Río.³

² Sobre esos nuevos intereses económicos, ver Susan K. Purcell y Françoise Simon (Eds.), *Europe and Latin America in the World Economy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995.

³ Ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Paz Verónica Millet, “El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional”, pp. 71-81.

Desde Río, en el capítulo económico de la Asociación Estratégica hay que anotar la firma de los nuevos Acuerdos de Asociación con México (2000) y Chile (2002), con áreas de librecambio que estarán en pleno funcionamiento en 2007 (México) y en 2012 (Chile). Estos acuerdos dan respuesta, por primera vez, a las tradicionales demandas latinoamericanas de acceso a los mercados de la UE. Son acuerdos muy amplios que incluyen diálogo político, cooperación en todos los sectores, y en el ámbito económico abarcan comercio de bienes, servicios, movimientos de capital, compras públicas, protección de la propiedad intelectual y resolución de controversias.

Desde finales de los años noventa, sin embargo, la Asociación Estratégica se ha encontrado con un contexto internacional desfavorable y han aparecido fuerzas contrarias a la apertura comercial en algunos Estados miembros.

En 1999 la UE ya se había decantado por el inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En la práctica, esto suponía subordinar las relaciones con América Latina a lo acordado en la OMC, lo que ha tenido efectos negativos para las negociaciones de los acuerdos regionales con Mercosur, Centroamérica y la Comunidad Andina. En la OMC, la UE y América Latina suelen estar en posiciones enfrentadas debido a la resistencia europea a desmantelar la Política Agrícola Común. En esa negociación, además, algunos países de América Latina se han alineado con EEUU y con otros Estados agroexportadores que integran el "Grupo Cairns" y comparten ese objetivo.⁴ La V reunión ministerial de la OMC en Cancún (México), en septiembre de 2003, ha visto a algunos Estados latinoamericanos importantes, con el liderazgo de Brasil, integrados en el Grupo de los 21, una amplia coalición de países en desarrollo opuesta a hacer concesiones en la OMC si no hay apertura en el sector agrícola de los países ricos.

Esta opción multilateral ha afectado, sobre todo, a Mercosur. Pese a ser el grupo con más vínculos políticos y económicos con Europa, no tiene aún acuerdo de asociación, y la UE ha dado prioridad a México y Chile, los países más alejados del ideal integracionista y más próximos al proyecto hemisférico de Washington. En ambos casos, el factor clave para explicar la voluntad política para negociar amplios acuerdos de libre comercio por parte de la UE es el temor a verse desplazada del mercado latinoamericano. En cierta forma, la estrategia de la UE podría ser definida como "reactiva" frente al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los acuerdos de libre comercio que, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con México y Canadá, o el acuerdo con Chile, se inscriben en ese proyecto.⁵

*La
Asociación
Estratégica
se ha
encontrado
con un
contexto
internacional
desfavorable
y han
aparecido
fuerzas
contrarias a
la apertura
comercial en
algunos
Estados
miembros*

⁴ Juan José Romero, *Los efectos de la Política Agraria Europea. Un análisis crítico*, Desclee de Brouwer/Intermón Oxfam, Bilbao, 2002, p. 184.

⁵ Ramón Torrent, "Regional Integration in Europe and the Americas and Bilateral Transatlantic Relations", en Paolo Giordano (Ed.), *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*, Chaire Mercosur de Sciences Politiques, París, 2002, p. 221.

La devaluación del diálogo político y los objetivos de consolidación democrática

La creciente orientación de la PESC y de la incipiente Política de Defensa Común al Este de Europa, los Balcanes y el Mediterráneo tiene consecuencias directas en la relación con América Latina, en particular tras el 11 de septiembre.⁶ Esa orientación puede ser más marcada debido a la guerra contra Irak, el fiasco de la Hoja de Ruta en el conflicto palestino-israelí y las previsibles secuelas de inestabilidad en la región. Esa devaluación estratégica de Latinoamérica afecta especialmente a Centroamérica y el área andina, que tras el 11 de septiembre parecen estar “fuera del radar”.

El caso de los Acuerdos de Asociación es significativo. Un año y medio después de su entrada en vigor, el Acuerdo de Asociación UE-México presenta resultados notables en el ámbito comercial, pero muy pocos en cuanto a diálogo político y concertación de posiciones en foros internacionales.⁷ En el caso de la guerra de Irak, y a la hora de fijar la posición de México en el Consejo de Seguridad, la división de la UE y el “seguidismo” respecto de Washington que ha caracterizado la posición española, llevaron a México a privilegiar los tradicionales cauces bilaterales con países como Francia o Alemania.⁸

Más preocupante es la ambivalencia de la UE ante los problemas de la consolidación democrática y, en especial, la agenda del llamado “buen gobierno”. En muchos casos, la UE se ha limitado a cuestionar la corrupción y a utilizar este problema como argumento para reducir la ayuda económica, a sabiendas de que una actuación coherente en ese ámbito también llevaría a impugnar la dañina actuación de algunas empresas europeas en los procesos de privatización y en las contiendas electorales.

La ambigua posición de la UE y de algunos Estados miembros, en particular, frente al intento de golpe de Estado de Venezuela —en concreto, la visita conjunta de los embajadores español y estadounidense al efímero presidente golpista Pedro Carmona, inmediatamente después del golpe—, también desacredita el compromiso democrático de la UE, que constituye uno de los principales activos de su proyección internacional.⁹

En el caso de Cuba, términos como “frustración” o “impotencia” expresan el callejón sin salida en el que parece encontrarse la política de la UE hacia Cuba

⁶ Esther Barbé, “La PESC: desafíos políticos y límites institucionales”, en Esther Barbé (Coord.), *Política exterior Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 124.

⁷ Érika Ruiz, “México y la Unión Europea. ¿Sigue siendo la relación con Europa la asignatura pendiente de la política exterior mexicana?”, en Rafael Fernández de Castro (Coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel, México, 2002, p. 211.

⁸ Tony Jenkins, “México y Chile vs. EEUU: ¿Una victoria pírrica?”, *Foreign Affairs en Español*, verano 2003, Vol. 3, Nº 3, pp. 46-53.

⁹ Celestino Arenal, “EE UU y la política latinoamericana de España”, *Política Exterior*, mayo-junio 2003, Nº 93, p. 188.

tras el agravamiento de la situación de los derechos humanos en la isla.¹⁰ En diciembre de 2001 se abrió un diálogo constructivo que, pese a las discrepancias en materia de derechos humanos y democratización, condujo en enero de 2003 a la petición formal, por parte del Gobierno cubano, de abrir negociaciones para la incorporación de Cuba al Convenio de Cotonú, que comprende a la UE y sus Estados miembros, y los países del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP). El año 2003 se inició con otros signos esperanzadores. En marzo, con motivo de la visita a Cuba del comisario Paul Nielson, responsable de la política de desarrollo, se inauguró la Delegación de la Comisión en La Habana. Sin embargo, el 11 de marzo, coincidiendo con la visita de Nielson, se produjeron los fusilamientos de los tres secuestradores de un *ferry*, y el 18 de marzo comenzaba una oleada de detenciones y juicios sumarísimos a 75 integrantes de la oposición interna, que según el Gobierno cubano se justifican ante el riesgo de una intervención estadounidense para forzar un cambio de régimen. El 30 de abril el Colegio de Comisarios, por iniciativa de los comisarios Chris Patten y Loyola de Palacio, decidía congelar la solicitud de ingreso de Cuba en el Acuerdo de Cotonú. De esta forma, y en gran medida por responsabilidad del Gobierno cubano, se ha cerrado el diálogo político y la UE tampoco puede utilizar sus tradicionales instrumentos económicos —comercio y ayuda— para promover la democratización y el respeto a los derechos humanos.

La cooperación al desarrollo: incumplimientos, retrasos y falta de recursos

A la menor atención política se le suma la menor disponibilidad de recursos para la cooperación económica y la ayuda al desarrollo, debido a los elevados costes de reconstrucción derivados de las recientes “guerras hegemónicas”.

La Comisión Europea presentó sus propuestas de cooperación para respaldar la Asociación Estratégica año y medio después,¹¹ y no se ha asignado ni un euro adicional debido a las restricciones presupuestarias que exigen las perspectivas financieras del periodo 2000-2005, y a la aparición de nuevas prioridades de gasto relacionadas con la ampliación al Este, y con la guerra y la reconstrucción en los Balcanes, en Oriente Próximo o en Afganistán. La Comunidad Europea ha comprometido en Afganistán una cifra similar a la destinada a toda Latinoamérica.

Por otra parte, las políticas de ayuda al desarrollo no han sido ajenas al 11-S y a la primacía de la seguridad, en sus concepciones más tradicionales. Como ya ocurrió en la Guerra Fría, la democracia y el “buen gobierno” pueden perder peso frente a la seguridad como criterio en la asignación de la ayuda, y los objetivos de seguridad o una eventual condicionalidad antiterrorista puede debilitar la condicio-

¹⁰ Joaquín Roy, *The European Anchoring of Cuba: From Persuasion and Good Intentions to Contradiction and Frustration*, Miami European Unión Center, University of Miami, Working Paper Series, Miami, Vol. 2, N° 6, mayo 2002a.

¹¹ Ver Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Bruselas, COM (2000) 670 final, 31 de octubre de 2000.

Existe una creciente tendencia a utilizar la ayuda como instrumento de la incipiente política exterior de ese actor internacional emergente que es la UE

nalidad democrática que se ha ido incorporando a las políticas de ayuda de la UE. Un ejemplo significativo de la creciente tendencia a utilizar la ayuda como instrumento de la incipiente política exterior de ese actor internacional emergente que es la UE se planteó en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002. La Presidencia española, con el apoyo del Reino Unido, propuso ampliar la condicionalidad de la ayuda comunitaria al “control en origen” de la inmigración y a la aceptación de la readmisión de los inmigrantes ilegales expulsados de la UE. Esta propuesta responde a la reevaluación en el escenario posterior al 11-S de las cuestiones migratorias, que se perciben cada vez más como un problema de seguridad nacional para los Estados de acogida. La propuesta inicial incluía una cláusula de control migratorio equiparable a la cláusula democrática, cuyo incumplimiento podría dar lugar a sanciones. Rechazada por algunos Estados miembros, esta cláusula se atemperó con medidas de estímulo a los países más activos en el control de los flujos migratorios, y una mención expresa al respeto de los derechos humanos.¹²

La Comunidad Andina y la Asociación Estratégica: una relación sin cambios

En la nueva estrategia, el grupo andino, al igual que Centroamérica, quedaba situado en una posición poco favorable. Sus exportaciones siguieron reguladas por las preferencias arancelarias que la UE otorgó en 1990 a los países andinos, y en 1991 a los países centroamericanos. Estas preferencias comerciales, que se justifican en el caso andino como apoyo a la estrategia de sustitución de cultivos para hacer frente al narcotráfico, suponen una mejora considerable respecto del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), aplicado a los países “no asociados” de Asia y Latinoamérica. Sin embargo, al igual que el SPG, es un régimen de acceso al mercado de carácter unilateral, temporal y extraordinario, y excluye productos importantes para la comunidad andina y, en particular, para Colombia, como el plátano.

En lo referido al diálogo político, se decidió renovar las relaciones con ambos grupos, pero no hubo cambios respecto al marco institucional, basado en los acuerdos “de tercera generación”.¹³ Con el grupo andino se estableció desde 1996 un diálogo ministerial institucionalizado, cuya agenda ha seguido muy centrada en las drogas ilegales.

¹² “La sanciones contra terceros países, la propuesta más discutida”, *El País*, 19 de junio de 2002, p. 5; y “Aznar rebaja su propuesta sobre inmigración para salvar el consenso en la UE”, *El País*, 22 de junio de 2002, pp. 1-2.

¹³ Sobre estos acuerdos, ver Celestino Arenal, “Los Acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, otoño-invierno 1997, Nº 1, pp. 111-139.

La Asociación Estratégica tras la Cumbre de Madrid

En la Cumbre de Madrid, celebrada en mayo de 2002, durante la Presidencia española de la UE, los Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones reafirmaron la voluntad de construir la Asociación Estratégica. Entre los acuerdos políticos destaca el compromiso común de hacer frente al terrorismo, una prioridad que la Presidencia española de la UE introdujo de manera obstinada, por obvias razones internas.¹⁴

En el ámbito económico se produjeron las mayores decepciones. Los miembros de Mercosur esperaban un compromiso respecto a la fecha de finalización de las negociaciones para el área de libre comercio. Sin embargo, la UE insistió en posponer el acuerdo comercial con Mercosur hasta que finalice la actual Ronda de la OMC en diciembre de 2004. El comisario Lamy, responsable de Comercio, reiteró que ese y no otro es el mandato de negociación de la Comisión, aprobado por el Consejo.¹⁵ En contrapartida, se adoptó el compromiso de reactivar las negociaciones comerciales con un encuentro ministerial que se celebró en Río de Janeiro el 23 julio de 2002. En esa reunión se acordó un calendario de negociación, por el que en febrero de 2003 volverían a comenzar las negociaciones arancelarias.

Los países andinos y centroamericanos, a los que se habían ofrecido nuevos acuerdos de asociación, intentaron sin éxito que la UE se comprometiera a incluir un capítulo comercial. Los nuevos acuerdos planteados por la Comisión han sido caracterizados como “tercera generación *plus*” o “cuarta generación *minus*”,¹⁶ debido a que a diferencia de los suscritos con Chile, México o Mercosur, no incluirían el compromiso para avanzar hacia áreas de librecambio. Esta posibilidad fue rechazada inicialmente por los gobiernos centroamericanos y del grupo andino, ya que serían similares a los acuerdos de cooperación “de tercera generación” que están en vigor. En ambos casos, tal y como recogen las declaraciones conjuntas aprobadas en la Cumbre, la posibilidad de firmar acuerdos de asociación e iniciar negociaciones comerciales se pospuso también a diciembre de 2004, fecha prevista de finalización de las negociaciones de Doha.¹⁷

¹⁴ Sobre los antecedentes y las propuestas previas a la Cumbre ver Parlamento Europeo, *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* [2000/2249(INI)], Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, José Ignacio Salafranca, 11 de octubre de 2001; y *Resolución del Parlamento Europeo sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* [2000/2249(INI)], 15 de noviembre de 2001; José Ignacio Salafranca, “Cumbre de Madrid. Trascendencia para España y América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, verano 2002, Vol. 2, N° 2, pp. 2-16.

¹⁵ “Los Quince y Mercosur no logran impulsar la negociación del Acuerdo”, *El País*, 18 de mayo de 2002, p. 5.

¹⁶ Christian Freres, “La Cumbre de Madrid. Otro paso en un largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y Caribe”, *Revista Iberoamericana América Latina-España-Portugal*, Año II, 2002, N° 7, p. 156.

¹⁷ El 6 y el 12 de mayo de 2003, respectivamente, comenzaron las negociaciones para la firma de dichos acuerdos con la comunidad andina y Centroamérica.

Las propuestas de la Comisión en materia de cooperación al desarrollo también fueron poco relevantes. Las iniciativas de la Comisión de alcance regional son la Alianza para la Sociedad de la Información (Programa @lis); el nuevo programa de becas de postgrado Alban; y la Iniciativa Social, que con apenas 30 millones financiará estudios y censos sobre la desigualdad social. En conjunto, el programa regional de la Comisión apenas supone 250 millones en el periodo 2002-2006.¹⁸ Parecen ser actividades en las que prima la búsqueda de visibilidad, en desmedro de los objetivos de la política de desarrollo de la UE, y no siempre son consistentes con otras prioridades de las relaciones UE-América Latina, como la lucha contra la pobreza. Si se consideran los programas subregionales y la ayuda asignada a cada país, la cooperación comunitaria es muy superior, pues compromete alrededor de 220 millones de euros anuales. Además, teniendo en cuenta la cooperación bilateral de los Estados miembros, la UE es, en conjunto, la principal fuente de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de la región. Sin embargo, América Latina, con el 4% de la ayuda comunitaria total (8% si sólo consideramos AOD, sin los países del Este), es la región que menos aportaciones recibe; y la recurrente falta de coordinación entre las políticas de cooperación bilaterales y las que se ejecutan desde la Comisión reduce notablemente su eficacia e impacto.¹⁹

Los obstáculos del “horizonte 2004” y la reforma de la política agrícola común

Las negociaciones comerciales entre la UE y América Latina y los nuevos acuerdos de asociación con Mercosur o la comunidad andina, al igual que las negociaciones multilaterales de la OMC, dependen de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) y, en especial, la reducción de los picos arancelarios que protegen la producción agraria de la UE, y de los subsidios agrarios que financian las prácticas de *dumping* en los mercados latinoamericanos. Sin una reforma fundamental de la PAC, la UE no podrá hacer propuestas relevantes para la firma de un acuerdo de asociación con el grupo andino y, en concreto, no podrá contar con el libre comercio y el acceso al mercado como instrumentos de promoción del desarrollo en esos países y, en particular, con Colombia.

En julio de 2002 la Comisión Europea anunció una propuesta de reforma de la PAC que pretende asegurar la viabilidad del sector agrícola y, al mismo tiempo, hacer frente a los desafíos de la ampliación al Este, de las negociaciones de la OMC y de nuevos acuerdos de asociación con América Latina, dentro del actual marco presupuestario. La reforma pretende, según la Comisión, promover una agricultura sostenible y orientada hacia el mercado, desplazando las ayudas del producto al productor mediante un sistema de ayudas por explotación disociadas de la producción (*decoupling*), basado en referencias históricas y condicionado a

¹⁸ Comisión Europea, *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, Comisión Europea, abril 2002 (mimeo).

¹⁹ José Antonio Sanahuja, “Mecanismos de cooperación Europa-América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, verano 2002, Vol. 2, Nº 2, pp. 36-51.

la protección del medioambiente, al bienestar animal y a la calidad de los alimentos. También pretende potenciar el desarrollo rural transfiriendo fondos a ese objetivo. En relación a los compromisos internacionales de la UE, la Comisión ha argumentado que su propuesta, que suponía una reducción de las ayudas de un 20% en el periodo 2003-2012, ampliaría las posibilidades de acceso al mercado de los países en desarrollo, y reduciría los subsidios a la exportación y el *dumping* que distorsiona los mercados internacionales.²⁰

La reforma, sin embargo, se ha encontrado con la fuerte oposición de un grupo de Estados miembros con capacidad de bloquear la propuesta.²¹ En octubre de 2002, se hizo público un acuerdo franco-alemán sobre la PAC, por el que Alemania, a cambio de que Francia levantara sus objeciones a la ampliación, renunciaba a la exigencia de una reforma inmediata y radical de esta política —la denominada “renacionalización” de la PAC— y aceptaba la prolongación hasta 2013 de las actuales ayudas agrarias —que se elevan a más de 40.000 millones de euros anuales—, con una reducción del 6% en términos reales en el periodo 2006-2013, y no del 20% entre 2003 y 2012 como pretendía la Comisión.²²

Tras un largo y tenso periodo de negociaciones, en junio de 2003 el Consejo logró un acuerdo sobre la reforma de la PAC. Aunque el comisario Fischler logró preservar el principio de disociación, su impacto será menor de lo previsto. La disociación se aplicará desde 2005, y algunos países podrán retrasarla hasta 2007. En algunos productos la disociación es parcial, lo que supone mantener barreras comerciales. Esta disociación “parcial” o “a la carta”, como la denominó *Le Monde*, mantiene incentivos a la sobreproducción, generando excedentes a los que probablemente habrá que dar salida con subsidios a la exportación.²³

Esta reforma limitada de la PAC, al igual que el repunte del proteccionismo agrario de EEUU, con la *Farm Bill* aprobada en 2002, es una de las causas del fracaso de la V Conferencia ministerial de la OMC en Cancún, celebrada en septiembre de 2003, y hace poco factible un gran acuerdo en la Ronda de Doha de la OMC, por el que los países en desarrollo ofrecerían liberalizar sus mercados a cambio del desmantelamiento del proteccionismo agrario de los países industrializados. Más bien, parecen anunciar un acuerdo agrícola limitado en el seno de esta organización. Tampoco hacen factible el cierre de la Ronda de Doha en el plazo previsto (31 de diciembre de 2004), lo que repercute negativamente en el calen-

*La reforma
limitada de la
PAC es una
de las causas
del fracaso
de la V
Conferencia
ministerial de
la OMC en
Cancún,
celebrada en
septiembre
de 2003*

²⁰ “Cleansing the Augean Stables”, *The Economist*, 11 de julio de 2002. Se ha señalado, sin embargo, que la propuesta aumentará los subsidios a la exportación. Ver Gonzalo Fanjul, *La inaplazable reforma de la política agraria común*, Real Instituto Elcano, Madrid, diciembre 2002, en <http://www.realinstitutoelcano.org>

²¹ “CAP is something we can be proud of”, Letter to the editor, *Financial Times*, 23 de septiembre de 2002; y “Reform? Forget it”, *The Economist*, 5 de octubre de 2002, p. 30.

²² “The summits of desire”, *The Economist*, 31 de octubre de 2002. Ver también el punto 12 de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas del 24 y 25 de octubre de 2002, [Consejo 14702/02], 27 de octubre de 2002.

²³ Conclusiones del Consejo, 3º de junio de 2003. “Europe’s farm policy: More fudge than breakthrough”, *The Economist*, 28 de junio de 2003, p. 31.

dario de negociación de los acuerdos de asociación entre la UE y América Latina. Ante un eventual fracaso de esa Ronda y el retorno a las negociaciones interregionales, el limitado alcance de la reforma de la PAC condicionaría igualmente la negociación con los países andinos, centroamericanos y con Mercosur.

La política de la UE en Colombia: incertidumbres tras la ruptura del Proceso de Paz

En las relaciones con Colombia, el narcotráfico continúa siendo una cuestión estratégica en la que sí puede esperarse atención política y respaldo económico por parte de la UE, a través del diálogo especializado sobre drogas que ambas partes mantienen de manera regular. El conflicto colombiano también es un foco permanente de atención, en particular tras el 11-S, ya que en el nuevo contexto de la guerra contra el terrorismo, puede dar lugar a un incremento del intervencionismo de EEUU.

En Colombia, sin embargo, se ha abierto un escenario muy incierto tras el fracaso de las conversaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el 20 de febrero de 2002. Para hacer posibles esas conversaciones se habían realizado importantes concesiones, como la creación de una “zona de despeje”, pese a lo cual habían registrado pocos avances. Violaciones de los derechos humanos por parte de los insurgentes, los paramilitares y las Fuerzas Armadas, y los ataques, secuestros y extorsiones de las FARC seguían produciéndose. Tras el fracaso del Proceso de Paz, esa incertidumbre se ha mantenido tras las elecciones presidenciales del 26 de mayo de ese año, que dieron la victoria al actual presidente, Álvaro Uribe. Éste, aunque se ha manifestado a favor de una salida negociada, es un claro partidario de la opción militar en el marco del Plan Colombia.

Como ha señalado Joaquín Roy, con la reanudación del conflicto armado y las elecciones presidenciales finalizó un ciclo de más de tres años en la política de la UE hacia Colombia, en el que se ha pasado “de las buenas intenciones a una gran frustración”.²⁴ Tras ese ciclo, la UE se ha visto obligada a redefinir su posición ante el conflicto colombiano.

¿Cuáles han sido los principales rasgos de ese ciclo? El proceso de paz impulsado por Andrés Pastrana, que suscitó grandes esperanzas dentro y fuera del país, permitió que entre 1999 y 2001 la UE lograra un frágil consenso respecto al Plan Colombia promovido por EEUU. Con un papel activo de la Comisión y el impulso de España, la UE pretendió asumir una función de respaldo y eventual mediación en el proceso, condenando tanto la violencia insurgente como las actuaciones del paramilitarismo y las violaciones de los derechos humanos. Al mismo tiempo, intentó atemperar el Plan Colombia, que ha suscitado un amplio rechazo en la UE, y mantener cierta autonomía respecto al mismo, recordando las

²⁴ Joaquín Roy, *Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process-From Good Intentions to High Frustrations*, Miami European Unión Center, University of Miami, Working Paper Series, Miami, junio 2002b, Vol. 2, Nº 7, p. 3.

causas socioeconómicas del conflicto. Situándose al margen de sus componentes militares, la Comisión y algunos Estados miembros —sobre todo España— han aportado un “paquete” extraordinario de ayuda económica.²⁵ La ayuda comunitaria, en particular, se ha dirigido a proyectos de reforzamiento de la sociedad civil y las instituciones, de promoción y defensa de los derechos humanos, y de apoyo a los desplazados internos y las víctimas de la violencia. La ayuda humanitaria a los desplazados y el ambicioso proyecto “Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio”, iniciado en marzo de 2002, son las acciones más visibles de la cooperación comunitaria con Colombia, y las que mejor expresan el particular enfoque de la UE hacia el conflicto colombiano en ese periodo.

La Declaración de la Presidencia de la UE sobre la ruptura del proceso de paz del 22 de febrero de 2002 expresaba claramente la frustración europea, ya que impedía desarrollar esa política y atribuía la responsabilidad del fracaso a las FARC.

En 2002, y en especial durante el semestre de Presidencia española de la Unión, se ha constatado que el recrudecimiento de la violencia interna en Colombia y el nuevo escenario internacional surgido con los atentados del 11-S y la guerra contra el terrorismo deja poco espacio para una política comprometida con un eventual proceso de paz en ese país. En el primer semestre de 2002, la Presidencia española, claramente alineada con las tesis de Washington y consciente de que el clima político había cambiado, presionó a favor de la inclusión de las FARC en la lista de organizaciones terroristas de la UE y, en general, en pro de un mayor alineamiento con la posición estadounidense y la estrategia militar de Uribe. El 2 de mayo de 2002 el Consejo incluyó en esa lista a las Auto-defensas Unidas de Colombia (AUC), pero no a las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), como proponía España, alegando que ello condicionaría un eventual papel mediador de la UE. Esas reservas desaparecieron poco después, debido tanto a las airadas protestas de Pastrana y Uribe, y a la conmoción causada por la matanza que se produjo el 2 de mayo en Bojayá, en el departamento del Chocó.²⁶

Finalmente, el 13 de junio se logró un acuerdo en el Consejo de Ministros y ambos grupos pasaron a ser considerados oficialmente por la UE como organizaciones terroristas. Sin embargo, esta decisión, que la Presidencia española consideró uno de sus éxitos, supone un mayor alineamiento con la opción militar de Uribe, y puede condicionar la actuación de la UE tanto en el ámbito político como en los proyectos de desarrollo y de carácter humanitario, más difíciles de implementar en un contexto de mayor inseguridad y violencia. A la postre, en éste como en otros ámbitos, si la actuación de la UE no se diferencia de la de EEUU, su legitimidad y su influencia política se desvanecen.

²⁵ Las decisiones más importantes al respecto se presentaron en la 3ª reunión del grupo de Apoyo y Promoción de la Paz en Colombia, celebrada el 30 de marzo de 2001.

²⁶ En el curso de un enfrentamiento con los paramilitares, un artefacto explosivo accionado por las FARC provocó la muerte de más de un centenar de campesinos, la mitad de ellos niños.

El acuerdo de junio de 2002 supone un claro cambio de enfoque y de lenguaje. Las declaraciones posteriores de la Presidencia y de otras instancias de la UE han pasado a calificar a las FARC y sus acciones como terroristas. Sin embargo, hay también elementos de continuidad con la posición anterior que reflejan, a su vez, que en el seno de la UE aún hay importantes discrepancias respecto al conflicto colombiano. En distintas declaraciones oficiales de la segunda mitad de 2002 y de 2003 la UE también recuerda las causas socio-económicas profundas del conflicto, y en especial la desigualdad y la pobreza. Recuerda de manera insistente los compromisos del Gobierno de Uribe sobre la vigencia del Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario —demandas que, obviamente, también se dirigen a los insurgentes— y el fin de la impunidad. La UE vuelve a abogar por una salida pacífica y negociada al conflicto, recordando a Uribe sus compromisos al respecto.²⁷ La ayuda económica, pese al nuevo tratamiento y lenguaje aplicado al conflicto, sigue estando orientada a proyectos de fortalecimiento de la sociedad civil, ayuda a los desplazados y promoción y defensa de los derechos humanos. Pero, no todos los Estados miembros han actuado así. España, en una iniciativa sin precedentes que la sitúa en la estela de Washington y no en el consenso europeo, ha ofrecido equipo militar al Gobierno colombiano.²⁸ Se trata, no obstante, de posiciones que poco o nada reflejan la posición mayoritaria de la UE.

Los condicionantes económicos y el antiterrorismo en las relaciones UE-AL

El breve balance expuesto de la Cumbre de Madrid confirma el retroceso experimentado por América Latina en las relaciones exteriores de la UE, y los condicionantes políticos y económicos que impiden que la UE pueda jugar un papel relevante en la promoción de la democracia, la paz y el desarrollo, objetivos declarados tradicionales de su política hacia América Latina.

En el ámbito económico, la cuestión agraria sigue siendo un escollo difícil de sortear en las negociaciones comerciales internacionales en las que América Latina confía para obtener acceso estable y seguro a sus principales mercados de exportación, sea en el plano multilateral o en las relaciones con la UE. La UE se ha comprometido públicamente a la apertura de sus mercados agrícolas. Ese compromiso es uno de los fundamentos de la Declaración de Doha de noviembre de 2001, por la que se inició la actual Ronda de negociaciones comerciales de la OMC, y de los acuerdos de asociación ofrecidos por la UE a Mercosur, los países

²⁷ Ver, por ejemplo, la Declaración de la Presidencia a la UE con motivo de la toma de posesión del presidente Álvaro Uribe, Bruselas, 8 de agosto de 2002, nota de prensa 11142/02; y el mensaje del comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, al Foro UE-Colombia, Bogotá, 12-13 de mayo de 2003.

²⁸ “España entregará 8 aviones de combate Mirage a Colombia para luchar contra el narcoterrorismo”, *El País*, 1 de marzo de 2003, p. 17; y “Crisis por los Mirage”, *El País*, 5 de marzo de 2003, p. 9.

centroamericanos y andinos. Compromiso, además, que ha levantado amplias expectativas en América Latina y que ha sido una importante fuente de esperanza para afrontar los desafíos del desarrollo, la lucha contra la pobreza, la estabilidad macroeconómica y la inserción internacional de la región.

Las decisiones adoptadas en 2002 y 2003 en la UE en relación a esa reforma y el descorazonador desenlace de la Conferencia de la OMC de Cancún en septiembre de 2003, aunque previsible, definen un escenario poco esperanzador para las expectativas latinoamericanas de acceso al mercado europeo, de eliminación de los subsidios a la exportación y de otras medidas que dañan la producción y el comercio agrícola de la región.

Las consecuencias del proteccionismo agrario comunitario desbordan ampliamente el ámbito comercial. América Latina percibe que está siendo tratada injustamente, que la actitud de la UE es como mínimo incoherente y que, a la hora de liberalizar, existe un “doble rasero” por el que en Europa elude las políticas de apertura que, sin embargo, predica con entusiasmo a los países en desarrollo. El esfuerzo de liberalización unilateral que América Latina llevó a cabo desde mediados de los años ochenta contribuyó a mejorar la eficiencia y la competitividad de la región, pero tuvo costes muy elevados en cuanto a destrucción de empleo y capacidad productiva. El libre comercio con la UE justificaría *a posteriori* el esfuerzo realizado, al permitir que esas ganancias de competitividad se tradujeran en mayores cuotas de mercado y en un incremento de los ingresos por exportaciones, lo que reduciría la necesidad de financiación externa y, a la postre, la vulnerabilidad de la región. Si esas expectativas no se realizan, parece razonable preguntarse si el esfuerzo mereció la pena.

Estos hechos plantean algunas cuestiones de fondo sobre la credibilidad y la eficacia de la acción exterior de la UE y de sus objetivos de democracia, paz y desarrollo, que en gran medida dependen de la coherencia de la política exterior y de las políticas comunitarias en ámbitos como el comercio, la agricultura o la cooperación al desarrollo. También plantea interrogantes sobre la pertinencia, posibilidades y límites de las estrategias “interregionalistas” en un contexto de negociaciones multilaterales y su relevancia para mejorar la inserción internacional de América Latina en ese mundo “triádico” de la globalización. Un mundo en el que las relaciones con la UE constituyen la única alternativa tangible frente al proyecto del ALCA y los acuerdos con EEUU.²⁹

En este marco, es importante recordar que en América Latina las relaciones con la UE siguen teniendo carácter estratégico, tanto en lo referido al acceso a los mercados y a la diversificación de los vínculos externos, políticos y económicos, como a los modelos y las visiones ideológicas que compiten en la economía política global. Hay que subrayar que en América Latina la UE sigue siendo una importante referencia como modelo social y político, pero sólo en la medida que aún

*En América
Latina la UE
sigue siendo
una
importante
referencia
como modelo
social y
político, pero
sólo en la
medida que
aún presente
alguna
diferencia
respecto del
Consenso de
Washington*

²⁹ Sobre las estrategias “interregionalistas” ver Francisco Aldecoa y Noé Cornago, “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1998, Vol. 50, Nº 1, pp. 59-113; y Heiner Hänggi, *Interregionalism. Empirical and theoretical perspectives*, Presentado en el taller “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas”, Los Angeles, 18 de mayo 2000 (mimeo).

presente alguna diferencia respecto del Consenso de Washington de inspiración neoliberal que impregna el proyecto del ALCA, sus evidentes pretensiones hegemónicas, y el unilateralismo que en ocasiones preside la política estadounidense hacia la región. Ante las dificultades de la agenda del libre comercio, a nivel multilateral y bilateral, las iniciativas para fortalecer los procesos de integración regional, y en especial Mercosur, podrían convertirse en un asunto central en las relaciones entre la UE y América Latina.

Algo parecido ocurre en el ámbito político, en materia de paz y seguridad internacional, y en relación al conflicto armado colombiano. Hay que recordar que la nueva agenda de seguridad que ha impuesto la guerra contra el terrorismo ha acelerado la tendencia, ya iniciada antes del 11-S, al distanciamiento y el creciente desinterés de la UE hacia una región que se considera alejada de las amenazas globales sobre las que Washington intenta atraer la atención de los europeos. La difícil posguerra de Irak y el conflicto de Oriente Próximo van a continuar demandando atención política y recursos económicos de la UE. Los acontecimientos en Venezuela, Colombia y Cuba revelan los dilemas y limitaciones que impone la nueva agenda de seguridad y el antiterrorismo en las relaciones de la UE con América Latina, y en especial las dificultades para desarrollar una política de promoción de la democracia. Además, plantea problemas para hacer frente de manera eficaz al narcotráfico y poder mediar a favor de una paz negociada entre el Gobierno y las fuerzas insurgentes. En este país, como en otros lugares, la UE sólo puede desarrollar una política autónoma y diferenciada de EEUU si aspira a tener alguna influencia. Si la UE se suma al tosco antiterrorismo que se ha impuesto en Washington tras el 11-S, dejará de ser una referencia válida para aquellos latinoamericanos que valoran la perspectiva y la aportación política europea sobre la paz, la democracia y el desarrollo de la región, y se debilitaría su legitimidad y su influencia como actor internacional.

Participantes en la reunión: El papel de Europa en un futuro proceso de paz para Colombia

Madrid, 23 y 24 de junio de 2003

Lista de Invitados

Peter Stirnimann	Coordinador General de la Coalición Suiza de Agencias de Desarrollo Swissaid suippcol@swisscoalition.ch
Madeline Church	Consultora externa (Reino Unido) madchurch@hotmail.com
Phillipe Shoenrock	Director del Centro Europeo de Pensamiento Estratégico Internacional psm@cepei.org
Wolf Grabendorff	Director Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, Bogotá Wolf.grabendorff@fescol.org
Alexander Springer	Segundo Secretario de la Embajada de Austria en Madrid Alexander.springer@bmaa.gv.at
Hege Araldsen	Secretaria para Asuntos Políticos de la Embajada de Noruega en Madrid Hege.araldsen@mfa.no
Paul Emile Dupret	Consejero de Desarrollo, Cooperación y Comercio Exterior. Izquierda Unida Europea, Parlamento Europeo pdupret@europarl.eu.int

- Britta Madsen** Oficina Internacional de Derechos Humanos - Acción Colombia (OIDHACO)
Britta.Madsen@11.be
Vlasfabriekstraat 11
B- 1060 Bruselas
Bélgica
Tel.: + 32 2 536 19 32 o
celular: + 32 485 025 690
- Jenny Pearce** Catedrática en el Departamento de Estudios de Paz, Universidad de Bradford, Reino Unido.
J.V.Pearce@bradford.ac.uk
- Martin Jelsma** Director del Programa Drogas y Democracia. Transnational Institute. Ámsterdam
mjelsma@tni.org
- Aarne Aasheim** Encargado del Gobierno de Noruega para Colombia
aasheim@mfa.no
- James Lemoyne** Enviado especial del Secretario General de la ONU para Colombia
james.lemoyne@undp.org
- Jose Zepeda** Director del Servicio Latinoamericano de Radio Nederland
Jose.zepeda@rnw.nl
- Joaquim Miranda da Silva** Europarlamentario Izquierda Unida Europea
jmiranda@europarl.eu.int
- Jean Paul Marthoz** Asesor sobre medios y conflictos del Instituto Panos de Paris y ex director europeo de información de Human Rights Watch
Jp.marthoz@enjeux-internationaux.org
- Kristian Herbolzheimer** Coordinador Área Colombia de la Cátedra Unesco sobre Pau i Drets Humans.
Kristian.Herbol@uab.es
- Lola Crespo** Secretaria Técnica de la Tabla Catalana por los derechos humanos en Colombia
- Hernando Valencia Villa** Ex procurador en Colombia. Experto en temas de DIH. Profesor de la Universidad Carlos III.
Favarro200@yahoo.es
- Yago Pico de Coaña** Ex embajador de España en Colombia.
Antonio Martínez Piqueras Acción Contra el Hambre
Laura Ruiz Jiménez Directora del Master de Cooperación Internacional del Instituto Universitario Ortega y Gasset.
coordinación.americalatina@fog.es
- Barbro Elm** Consejera de la Embajada de Suecia en Madrid
Barbro.elm@foreignfairs.ministry.se

Jorrit Kammunga	Asistente del Departamento Político de la Embajada de los Países Bajos Jorrit.kammunga@minbuza.nl
Francisco Rey	Cruz Roja Española, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) prey@cruzroja.es
Jesús Núñez	Ex oficial de las Fuerzas Armadas españolas, Director del IECAH jesusnu@teleline.es
Daniel García Peña	Planeta Paz danielgpj@cable.net.co
Piedad Córdoba	Senadora piedadcordoba@hotmail.com marlencardenas@hotmail.com
Juan Sebastián Betancur	Fundación Ideas para la Paz EspeJiAv@suramericana.com.co
Camilo Castellanos	Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) camicaste@hotmail.com
Ricardo Vargas	Acción Andina. rivarme@colomsat.net.co
Jorge Rojas	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). jecodhes@hotmail.com
Carlos Gaviria	Senador, ex magistrado. carlosgaviria_senado@hotmail.com
Guillermo Carvajalino	Director Fundación Empresarios por la Educación GuilCaSa@suramericana.com.co
Carlos Rodríguez Mejía	Comisión Colombiana de Juristas gutierrezolgab@hotmail.com
Alejandro Angulo	Director del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) alejandroangulo@cinpep.org
Pilar Gaitán	Representante de la Fundación Ideas para la Paz en EEUU. mariapgaitan@hotmail.com
Augusto Varas	Representante de la Fundación Ford para la región andina y el cono sur. a.varas@fordfound.org
Gaby Ore	Programa de justicia reproductiva y derechos sexuales. Fundación Ford, Santiago de Chile g.ore@fordfound.org
Lucía Alonso	Investigadora Seminario de Investigación para la Paz lalonso@seipaz.org

Agustín González	Caritas España Emergencia@caritas-espa.org
Rita Cruz	Brigadas Internacionales de Paz (Portugal) Rita.cruz@co.clix.pt
Miguel Luna	Trabajador en Derechos Humanos Miguelina@yahoo.com
José Aristizabal	Dirigente Polo Democrático/ Miembro de Redepaz y la Corporación Nuevo Arco Iris Aristojose@yahoo.es
Hernando Perdomo	Abogado e Investigador. Hnodo2000@yahoo.es
Fernando Hernández	Miembro de Redepaz Nandoz2003@hotmail.com
Yolanda Villavicencio	Presidenta América- España. Solidaridad y Cooperación (AESCO) Aesco@ongaesco.org

Equipo del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

Mariano Aguirre	Director del CIP (hasta agosto de 2003) aguirre@eurosur.org
Manuela Mesa	Directora del CIP (desde septiembre de 2003) educa@fuhem.es
Carolina Rudas	Coordinadora del proyecto carolinarudas@yahoo.es
Elsa Velasco	Secretaría Técnica prensa@fuhem.es
Claudia Clavijo	Redactora informes y organización Neferusa1@hotmail.com
Nieves Zúñiga	Coordinadora de la publicación nzuniga@fuhem.es
Mabel González	Editora de textos Mabel.gonzalez@teleline.es
Allison Rohe	Traducción allisonrohe@hotmail.com
Susana Fernández	Documentación cd@fuhem.es
Ana Belén Martín	Comunicación y prensa FUHEM anamartin@fuhem.es
Marisa Mercado	Directora del Área Institucional FUHEM mmercado@fuhem.es

Del reconocimiento a la propiedad del derecho: el caso Awas Tingni vs. Nicaragua	167
El caso de Awas Tingni contra Nicaragua, de Felipe Gómez Isa (Ed.)	172

NATALIA ÁLVAREZ MOLINERO

Del reconocimiento a la propiedad del derecho: el caso Awas Tingni vs. Nicaragua

La reciente sentencia del caso Awas Tingni demuestra no sólo la tenacidad de los pueblos indígenas en la defensa de sus derechos,¹ sino también que el Derecho Internacional es capaz de acoger las demandas de estos grupos bajo las premisas de un sistema que, en principio, se muestra muy conservador y excluyente en lo relativo a la consideración de las reclamaciones de los pueblos indígenas.

El 31 de agosto de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una sentencia histórica para los pueblos indígenas, afirmó que en el caso de la comunidad Mayagna (suma) Awas Tingni vs. Nicaragua, el Estado de Nicaragua había violado los derechos colectivos a la tierra y a los recursos naturales de esta comunidad. Este fallo reconoce que el Estado nicaragüense vulneró los derechos de los miembros de la comunidad al otorgar una concesión maderera sobre su territorio sin que mediase previa consulta y sin que la comunidad manifestara su consentimiento. Esta sentencia impuso al Estado de Nicaragua la obligación de demarcar y titular el territorio de la comunidad, así como de desarrollar una ley y adoptar las medidas necesarias para garantizar que la demarcación y titulación de las tierras comunales indígenas fueran efectivas.

¹ Esta firmeza es también extensible a varias personas y organizaciones que apoyaron decididamente el proceso. Baste destacar, en este sentido, la entrega a la Corte de escritos de amicus curiae de las siguientes organizaciones: Assembly of First Nations, National Congress of American Indians, la Nación Mohawk, Human Rights Law Group, Center for International Environmental Law, Organización de Síndicos Indígenas del Caribe Nicaragüense y otras organizaciones y comunidades indígenas de Nicaragua.

Natalia Alvarez Molinero es coordinadora del Programa Indígena de la Universidad de Deusto-UNHCHR
3naalvar@rigel.deusto.es

La sentencia del caso *Awás Tingni* supone dirigir, y en parte revertir, un proceso en el que las demandas de los pueblos indígenas no eran generalmente consideradas desde la propia realidad y cultura de estos pueblos, sino desde la realidad y cultura de aquellos que aplicaban el derecho y que son manifiestamente diferentes a los de los pueblos indígenas. Esta nueva dirección, abierta con esta sentencia, opera a varios niveles: sustantivo, formal y estratégico.

Plano sustantivo

La sentencia reconoce que existe una violación del artículo 21 de la Convención Americana que reconoce el derecho de toda persona al uso y goce de sus bienes. Este artículo fue interpretado por la Corte en el sentido de incluir la protección para aquellas formas de propiedad que se basan en patrones tradicionales de tenencia de tierra de los pueblos o comunidades indígenas. Según la Corte, la inobservancia respecto a este artículo se produce debido a que no se ha delimitado la propiedad comunal de la comunidad, al mismo tiempo que se han otorgado concesiones a terceros para la explotación de bienes y recursos ubicados en este área.² Las bases argumentales sobre las que se apoya la Corte para hacer esta afirmación descansan en dos razonamientos.

El primero alude a la obligación que se desprende del artículo 29b de la Convención Americana en la que se prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos que ya existen y que están reconocidos en el ámbito nacional. El segundo es consecuencia del primero, y ampara que los derechos a la propiedad comunal reconocidos en la Constitución de Nicaragua se transforman, por medio del artículo 29b, en una interpretación autorizada y legítima del artículo 21 de la Convención. Para el caso de Nicaragua, y debido a su previo compromiso constitucional con el derecho a la propiedad colectiva de los territorios indígenas, el artículo 21 de la Convención, previsto inicialmente como un derecho al uso y goce de los bienes, evoluciona hacia un derecho colectivo a la tierra de los pueblos indígenas. Esto es lo que la Corte ha denominado “interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos”.³

Sin embargo, la sentencia enmarca el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, no en los límites constitucionales previamente fijados por Nicaragua, sino en un ámbito que parece más general, e incluso universal, desde el que se afirma: “Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas, por el hecho de su propia existencia, tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comu-

² Sentencia de la Corte Interamericana sobre la comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni vs. Nicaragua, 31 de agosto de 2001, párrafo 153.

³ *Ibidem*, párrafo 148.

nidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”.⁴

Esta declaración va más allá de la interpretación evolutiva anteriormente mencionada, debido a que reconoce un derecho de los pueblos indígenas a vivir y habitar los territorios que ocupan (independientemente de los títulos de propiedad que detenten). Esta afirmación adquiere una gran importancia ya que de ella se desprende que podemos encontrarnos ante el surgimiento, en el ámbito internacional, de un derecho a la propiedad colectiva de las tierras y recursos de los pueblos indígenas independiente del reconocimiento legislativo o constitucional que exista en los países en los que habitan dichos pueblos.

Si bien la Corte no contesta directamente a la pretensión de la Comisión que argumentaba la existencia de una norma de derecho internacional consuetudinario mediante la que se afirmaba el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras tradicionales,⁵ lo cierto es que sitúa las bases sobre las que este derecho se construye y opera. De esta manera, los pueblos indígenas, por su mera existencia, tienen derecho a que se les reconozcan los territorios en los que habitan y que ocupan desde tiempos inmemoriales, y tal reconocimiento debe tener en cuenta sus patrones culturales y la forma tradicional de tenencia de la tierra.

Plano formal

A la hora de interpretar el artículo 21, el razonamiento de la Corte se sitúa en los compromisos que en esa materia existen en el Estado de Nicaragua. Sin embargo, los criterios adoptados por Nicaragua no son los únicos que el tribunal decide considerar. La Corte estima que “el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta para los efectos de que se trata”.

Esta afirmación tiene una importancia capital. Hasta la fecha, en América Latina, la interpretación de los derechos de los pueblos indígenas ante tribunales e instancias judiciales venía matizada, en muchos casos, por el grado en el que el derecho indígena entraba en conflicto con el Derecho nacional. Esta colisión podía darse de diferentes maneras: intereses económicos encontrados, legislaciones contrarias o diversas cuestiones en ocasiones denominadas como “choque cultural”.

Estos asuntos, en general, se resuelven en favor de los intereses de los Estados, ya que son éstos los que oponen la norma más fuerte, la legitimidad más enraizada en la cultura dominante y, en muchos casos, el argumento moral supuestamente más decisivo.

La sentencia del caso *Awat Tingni* cuestiona esta situación al objetar que los intereses del Estado no son los únicos que deben ser tenidos en cuenta cuando debatimos sobre derechos de los pueblos indígenas. Indudablemente, como toda resolución judicial en la que se interpretan normas, existen argumentos que justifi-

*Los pueblos
indígenas,
por su mera
existencia,
tienen
derecho a
que se les
reconozcan
los territorios
en los que
habitan y que
ocupan desde
tiempos
inmemoriales*

⁴ *Ibidem*, párrafo 149.

⁵ *Ibidem*, párrafo 140 d.

can la decisión, y ciertos principios, que generalmente actúan muy tímidamente, y que auguran o ponen las bases en relación con decisiones futuras en esta materia.

Sobre este último extremo, es especialmente interesante el voto razonado concurrente del juez Sergio García Ramírez. En él, y al determinar el alcance del artículo 21, el juez García Ramírez señala que es preciso partir del significado que en los países de América tiene el término "propiedad". Para determinados sectores de población de América, la propiedad está imbricada en lo comunal. La tradición demarca así un territorio en el que se aprende y se recrea la cultura, un espacio que se comparte y que es parte de una cosmovisión más amplia.

Tal y como señala el juez García Ramírez: "desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes que consagra el artículo 21 de la Convención Americana y pretender que únicamente existe una forma de usar y disfrutar de los bienes, equivaldría a negar a millones de personas la tutela de ese precepto, sustrayéndolos así del reconocimiento y la protección de derechos esenciales que se brindan, en cambio, a las demás personas".

Lo formal, como aquello que modela la norma, adquiere en esta sentencia un significado inclusivo para estos pueblos. La experiencia indígena pasa a ser parte de los criterios que interpretan la norma, de los aspectos que la configuran, de los contornos que la perfilan. Lo indígena no está ausente, ni es contrario a los derechos humanos, ni es avasallado por otras costumbres. La visión indígena de los derechos humanos participa en la determinación y en la asignación de un significado a esos derechos que consideramos fundamentales. Los derechos humanos, que supuestamente contribuyen a la dignidad de las personas, se enriquecen con la aportación de lo indígena, que es tenido en cuenta, valorado y ponderado a la hora de interpretar una norma jurídica que no fue ni mucho menos prevista para proteger los derechos de los pueblos indígenas.

Plano estratégico

Si los planos sustantivo y formal confluyen y se superponen, el estratégico se deriva de los anteriores. Lo estratégico se sitúa en el espacio político, en la habilidad para llevar a buen término las demandas indígenas dentro del ámbito nacional e internacional, e igualmente se interroga sobre las maniobras más apropiadas para lograr esos objetivos.

Que una sentencia tenga consecuencias políticas no es una novedad, lo interesante es ver cómo afecta a la manera en la que los pueblos indígenas llevan sus demandas a los ámbitos internacionales.

Esta sentencia supone un cambio cualitativo respecto a anteriores decisiones de órganos internacionales. En este sentido, la Corte entiende que existe una violación del artículo 21 por una falta de acción por parte del Estado. De esta manera, no sólo es condenable que el Estado irrumpa en las tierras indígenas e inicie actividades que perjudican a sus pobladores sin obtener ningún tipo de consentimiento previo, sino que, según la Corte, el Estado está obligado a titular esas tierras, a proveer de los medios jurídicos apropiados para que esos territorios sean demarcados y protegidos. El Estado tiene así una obligación

positiva de actuar, y debe responder internacionalmente cuando se inhiba en esta materia.

Este cambio de percepción tiene consecuencias. Durante mucho tiempo los pueblos indígenas han luchado para que los Estados no invadan sus territorios, para que no saqueen sus recursos, para que sus derechos no sean arrinconados ni secuestrados, y para que, en definitiva, se reconociera su identidad y su cultura.

Esta lucha parece que ha tenido su respuesta. En la última década, varios Estados de América Latina han reconocido en sus Constituciones la composición multiétnica y pluricultural de sus sociedades. Estos reconocimientos han venido avalados por reformas legislativas y por compromisos, en ocasiones más políticos que jurídicos, para avanzar en la mejora de la situación de los pueblos indígenas.

Los miembros de las comunidades indígenas están acostumbrados a que en respecto la lucha por la defensa de sus derechos dentro de sus países, si bien no estaban solos en la medida en que se apoyaban en redes regionales o internacionales, tenían pocos recursos a la hora de presionar a los Gobiernos para que cumplieran con acuerdos previos o simplemente protegieran los intereses de las comunidades.⁶

El Derecho Internacional era de poca ayuda debido a que sus disposiciones en materia indígena habían sido escasamente codificadas, y las normas generales de derechos humanos, aunque de gran apoyo, no contemplaban la realidad indígena en su conjunto. Por otra parte, los tribunales nacionales latinoamericanos han sido poco proclives a aplicar las pocas disposiciones internacionales vigentes que hubiesen permitido importantes cambios en la situación de los pueblos indígenas.

Todas estas circunstancias contribuyeron a que las estrategias diseñadas en el ámbito internacional se fijaran más en la denuncia de violaciones que en la denuncia de inhibiciones por parte del Estado. El caso *Awas Tingni* demuestra, tal vez, un cambio en este sentido.

Si la abstención del Estado en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas puede generar violaciones de tratados internacionales, esto significa que los Estados han adquirido una obligación respecto a estos pueblos, en este caso, de demarcar los territorios, pero que también puede ser de reconocimiento del derecho indígena o de protección de sus sistemas políticos.

La estrategia se convierte no ya en una denuncia de lo que el Estado hace y no debe hacer, sino en lo que debe hacer y no hace. Las implicaciones de este planteamiento son varias. Las múltiples concepciones y valores que subyacen en el Derecho Internacional hacen que, más que nunca, podamos afirmar que el

⁶ Sobre la ausencia de jurisprudencia en materia indígena, Magdalena Gómez señala: "Esto implica no sólo que no existe legislación suficiente en la materia, sino también que los problemas jurídicos de los pueblos indígenas no alcanzaron a llegar, para su resolución, a la Suprema Corte de Justicia. Algunos abogados hemos valorado como deficiencia de nuestros servicios profesionales de defensoría el que no se hayan promovido amparos, por ejemplo, contra resoluciones desfavorables a los pueblos indígenas. Sin embargo, al revisar la lógica de argumentación que es posible esperar de la Suprema Corte en virtud del marco jurídico vigente, sobre todo en materia agraria, nos damos cuenta de que corremos el riesgo de promover que se empiece a sentar jurisprudencia pero en contra de los pueblos indígenas." Magdalena Gómez Rivera, "Derecho Indígena y Constitucionalidad: el caso mexicano", en Magdalena Gómez (Coord.), *Derecho Indígena*, INI, México D.F, 1997, p. 280.

Derecho es un *site of struggle*. Es en este lugar en el que se producen los cambios de paradigma, se modelan los conceptos de justicia y se articulan los criterios que más tarde operarán a favor o en contra de los pueblos indígenas.

De esta manera, no se trata sólo de conseguir el reconocimiento de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas, sino de variar las aproximaciones a esta temática. Quizá uno de los mayores logros de la sentencia del caso *Awas Tingni* sea constatar que la defensa de los derechos de los pueblos indígenas puede formar y conformar el Derecho como un lugar de lucha y, por qué no, también de encuentro.

EL CASO DE AWAS TINGNI CONTRA NICARAGUA
Nuevos horizontes para los derechos humanos de
los pueblos indígenas

Felipe Gómez Isa (Ed.)

Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos,
Bilbao, 2003,
281 páginas.

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la comunidad Awas Tingni constituye el hito más importante en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Por ello, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, con la publicación del libro *El caso de Awas Tingni contra Nicaragua*, pone a disposición de académicos, investigadores, estudiantes y público en general un instrumento esencial para comprender la evolución de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto internacional.

Esta obra consta de dos partes. La parte introductoria contiene dos artículos: el primero corresponde a James Anaya y Claudio Grossman y el segundo a Mikel Berraondo. El mérito del ensayo de Anaya y Grossman es la cercanía de los autores con el caso. Ambos intervinieron como representantes de la comunidad Awas Tingni ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los autores hacen un resumen tanto de las actividades y acciones previas a la presentación del caso como de las actuaciones ante la Comisión y la Corte Interamericana que permite, entre otras cosas, entender la complejidad del conflicto y la relevante actuación de la red de defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Además de la sobresaliente asesoría de los abogados y la pertinaz actitud de la comunidad, la actuación de organizaciones como la World Wildlife Fund, el Weatherhead Center for International Affairs (Universidad de Harvard) y las Universidades de Iowa y Arizona, fue determinante en el éxito de la demanda interpuesta. El ensayo de Mikel Berraondo repasa los diversos mecanismos y organismos existentes en el ámbito internacional que han generado el cuerpo de jurisprudencia sobre derechos de los pue-

blos indígenas. Sin duda, la parte más importante de este artículo es aquella en que incide sobre los efectos de la sentencia de la Corte sobre los derechos de los pueblos indígenas. Berraondo destaca que la trascendencia de la sentencia es que por primera vez se aborda la violación de derechos ambientales directamente a partir del derecho de propiedad sobre el territorio, sin recurrir a violaciones del derecho a la vida familiar, a la protección a la vida privada o al ejercicio de derechos culturales.

La segunda parte del libro contiene la transcripción de los documentos más relevantes que permitirán al lector comprender cabalmente la importancia del caso resuelto por la Corte Interamericana, tales como la demanda de la Comisión Interamericana ante la Corte, la contestación del Estado de Nicaragua y la sentencia de la Corte.

La Relatora Especial Sra. Erica-Irene Daes expresó en su informe del 30 de junio de 2000 en relación al caso de la comunidad Awas Tingni que: "Éste es el primer caso en el que se plantean cuestiones de derechos sobre tierras indígenas y las obligaciones de los Estados de respetarlos. La decisión de la Corte Interamericana puede tener consecuencias de gran alcance para determinar el ámbito actual de la obligaciones jurídicas internacionales de respetar y deslindar las tierras y los recursos indígenas a tenor de la Convención Americana y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". Los hechos demuestran que la afirmación de la relatora tenía justificación.

La sentencia de la Corte Interamericana tiene importantes consecuencias para las reivindicaciones de los pueblos indígenas. Por un lado, reconoce la propiedad de los territorios, tierra y recursos naturales de los indígenas de acuerdo al derecho consuetudinario indígena. Asimismo, señala que los Estados tienen el deber de adoptar las medidas de derecho interno para proteger los territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas. Por último, se desprende que el incumplimiento estatal del deber de fiscalizar el acatamiento de las normas nacionales e internacionales de protección de los pueblos indígenas y la reticencia en la adopción de las medidas de derecho interno para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos consagrados por la legislación interna o por tratados internacionales, constituyen acciones u omisiones estatales sancionables en el marco interamericano.

Con este libro la Universidad de Deusto hace una contribución capital a la investigación y a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Indudablemente, este volumen servirá a académicos y estudiantes hispanohablantes para acercarse a los conceptos contenidos en la sentencia, como también será una herramienta de consulta habitual para organizaciones indígenas y juristas comprometidos en la promoción y reivindicación de derechos.

Ignacio Barrientos Pardo
Abogado; Diplomado en Estudios Amerindios,
doctorando en derechos humanos

**Alerta Temprana y Medidas
Preventivas: un proyecto de formación
de Naciones Unidas**

177

Testimonio

SVENJA KORTH Y BERNARDO GARCÍA

Alerta Temprana y Medidas Preventivas: un proyecto de formación de Naciones Unidas¹

A lo largo del siglo XXI, Naciones Unidas ha apostado fuertemente por la prevención de conflictos como el eje vertebral de su actuación. Esta decisión estratégica se ve explicitada en diversas comunicaciones del Secretario General, que se han constituido en el marco de referencia para los cambios operativos que demanda esta línea de intervención. Entre los mismos, destaca el proyecto formativo sobre Alerta Temprana y Medidas Preventivas (ATMP), desarrollado y gestionado por el UN System Staff Collage (UNSSC).

El Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en el informe *Renovando Naciones Unidas: Un Programa para la Reforma (A/51/950)*, de julio de 1997, menciona la importancia de crear una organización de Naciones Unidas “proactiva”.² Uno de sus objetivos principales en el área de paz y seguridad es contribuir a transformar la “cultura” de Naciones Unidas a más proactiva, en lugar de reactiva. En este informe sobre la reforma de la organización internacional, Kofi Annan sos-

Svenja Korth es directora del proyecto formativo sobre Alerta Temprana y Medidas Preventivas (ATMP) del UN System Staff College (UNSSC - Turín)

Bernardo García es profesor de la Universidad de Deusto, miembro del Instituto de Derechos Humanos de la misma Universidad y pertenece al equipo de formadores del proyecto sobre ATMP del UNSSC

¹ Las opiniones expresadas en este artículo son formuladas por sus autores a título particular y en ningún caso en nombre de las organizaciones a las que pertenecen.

² Naciones Unidas, *Renewing the United Nations: A Programme for Reform, Report of the Secretary General to the General Assembly, A/51/950*, Nueva York, 14 de julio de 1997.

tiene que "las Naciones Unidas del siglo XXI deben convertirse cada vez más en un foro de medidas preventivas". Este documento dio un ímpetu significativo a la idea de poner en práctica una formación específica para el personal del sistema de Naciones Unidas, con el fin de apoyar al Secretario General a alcanzar el citado objetivo.

En lugar de establecer un órgano u oficina central para la alerta temprana dentro del sistema, el proyecto formativo Alerta Temprana y Medidas Preventivas (ATMP) es un esfuerzo para que cada oficina y agencia continúen teniendo su propio sistema de alerta temprana, con su propia recopilación de datos e información, y con sus propios procesos y procedimientos diseñados para ejecutar sus mandatos. Esto evita tanto tener que establecer nuevos presupuestos y cargos, como el surgimiento de una posible batalla burocrática por las responsabilidades. La idea central fue tratar de utilizar las experiencias así como los sistemas y mecanismos ya existentes. Al mismo tiempo, se abrió una amplia y fluida comunicación con actores externos como el mundo académico, institutos de investigación, ONG, medios periodísticos y diferentes bases de datos, con el objeto de llevar a cabo un análisis conjunto. Aunque este acercamiento preserva responsabilidades existentes, también proporciona una oportunidad para el desarrollo apropiado de un cuadro total de la alerta temprana.

En 1998, el Gobierno del Reino Unido financió una misión multisectorial para analizar las necesidades de Naciones Unidas respecto a ciertas carencias mejorables a través de la formación. El informe resultante con sus recomendaciones correspondientes fue respaldado por el Secretario General Kofi Annan. La Escuela Superior del Personal del Sistema de Naciones Unidas (UNSSC, por sus siglas en inglés)³ fue señalada como ente ejecutor mientras que el Departamento de Asuntos Políticos (DAP) de Naciones Unidas fue nombrado como punto focal dentro de la organización para el campo de la prevención de conflictos.

El objetivo de este proyecto, a través de los talleres de formación, es contribuir al desarrollo institucional de la ONU y de sus socios a través de la consolidación de las capacidades de su respectivo personal. La naturaleza práctica de la formación es su punto fuerte.

El diseño del proyecto y sus talleres de formación

En 1998, con el objetivo de diseñar el programa, se estableció un equipo compuesto por el UNSSC, por su experiencia en metodologías de formación; el DAP, que proporcionaba la experiencia política del trabajo en el área, sobre todo en la diplomacia preventiva; y el Conflict Analysis Development Unit (CADU) de la London School of Economics, que contribuyó con el contenido y la investigación académica más actualizada y relacionada con la prevención de conflictos y el concepto de seguridad humana.

³ El United Nations System Staff College (UNSSC) se convirtió en una entidad de la ONU en enero de 2002 como resultado de una Resolución de la Asamblea General. Tiene su sede en Turín (Italia) y su mandato es la formación del personal del sistema de la ONU.

Este equipo entrevistó a un gran número de personal de Naciones Unidas pertenecientes a distintos niveles, con el fin de que los talleres de formación cubrieran las expectativas de los encargados y profesionales que tratan sobre análisis de conflictos. Se creó un comité de gestión conformado por encargados de alto nivel que representaban a diez agencias, programas, departamentos y oficinas de la organización internacional. Durante el primer año, su función fue aprobar el contenido y la metodología del programa. Y actuó como “convocante” para la formación entre agencias de Naciones Unidas en el área de la prevención de conflictos llevada a cabo por el UNSSC.

Durante la primera mitad de 1999, en el UNSSC en Turín, el equipo de diseño organizó tres talleres piloto en los cuales participantes de diversas agencias, oficinas y departamentos de Naciones Unidas intercambiaron comentarios sobre la formación recibida. Estos talleres piloto ofrecieron la oportunidad de probar la metodología y de asegurar que su utilidad sea más práctica que académica.

El proyecto de ATMP asegura la consolidación de la capacidad institucional de la organización en materia de alerta temprana y de diseño de medidas preventivas, desarrollando talleres de formación en las diversas regiones del mundo, tanto en inglés, francés como español. El objetivo principal de los talleres es mejorar las habilidades analíticas del personal de la ONU en la prevención de conflictos. Los talleres también promueven un mayor intercambio y coordinación en y entre las diversas partes del sistema de Naciones Unidas que se ocupan de aspectos prácticos de la acción preventiva.

Los talleres reúnen a entre 30 y 40 participantes de todos los niveles con el fin de analizar conjuntamente la alerta temprana en diferentes países, y recopilar elementos para diseñar estrategias de acción preventiva.⁴

El equipo de formadores se compone, actualmente, de 36 personas de 18 nacionalidades diferentes, provenientes de Naciones Unidas, ONG y del mundo académico (universidades e instituciones de investigación) de diversos países. Puesto que los talleres se conducen de una manera muy participativa, en último término los asistentes se “apropian” de los mismos. Los formadores comparten esta sensación de “apropiación” puesto que sus contribuciones, experiencias y recomendaciones para la mejora se incluyen constantemente en el desarrollo de los mismos y en la impartición de las sesiones.

Los talleres duran cinco días y se dividen en cinco áreas principales:

- 1^a) los procesos analíticos relacionados con la alerta temprana;
- 2^a) la identificación de las etapas del ciclo de conflicto y de las causas próximas y estructurales potenciales del mismo;

⁴ Por el momento, el proyecto ha desarrollado 25 talleres subregionales, 8 talleres para el personal de las sedes, dos talleres dirigidos a los gerentes superiores de Naciones Unidas, dos acontecimientos específicos para sendos países donde participaron principalmente actores nacionales, y dos talleres que tuvieron como enfoque a participantes de organizaciones civiles y ONG. Desde 1999, el proyecto ha entrenado a 1252 participantes provenientes de 41 oficinas, departamentos, agencias y programas de Naciones Unidas. Para más información sobre los talleres y participantes ver: www.unssc.org (Early Warning & Preventive Measures).

El objetivo principal de los talleres es mejorar las habilidades analíticas del personal de la ONU en la prevención de conflictos

- 3ª) la identificación, el desarrollo y la integración de medidas preventivas y de la acción preventiva;
- 4ª) los mecanismos de la coordinación entre agencias, planificación común y los procesos de toma de decisiones para la alerta temprana;
- 5ª) los participantes construyen una matriz de medidas preventivas con recomendaciones para la acción preventiva, dirigiéndose a las causas estructurales del conflicto.

El objetivo es prevenir la escalada de la violencia. Aunque la formación en los talleres se ha mantenido en términos muy similares a los de su inicio en 1999, con el tiempo el contenido se ha actualizado con el fin de incorporar las tendencias más recientes en la prevención de conflictos.

El proyecto ha sido financiado por seis Gobiernos —Reino Unido, Canadá, Noruega, Suecia, Italia y Alemania— y por la Fundación Turner, ascendiendo su presupuesto a un total de 3.182.280 dólares. Un equipo del UNSSC administra y desarrolla los talleres, y ejecuta la formación junto con los formadores. Por el momento, el financiamiento está garantizado hasta mediados de 2003 y están en curso diversas iniciativas para la movilización de recursos adicionales que permitan la continuación del programa.

El impacto del proyecto

Los talleres de formación proporcionan, tanto a los participantes como a los formadores, la oportunidad de autorreflexionar y de aprender los deberes y papeles de sus colegas en el área de la prevención, así como de estimular el pensamiento sobre la prevención de conflictos. Estos talleres representan uno de los pocos acercamientos sistemáticos y comprensivos a la prevención de conflictos en los que se seleccionan conceptos teóricos y se aplican a casos prácticos. Los participantes, en sus evaluaciones finales, han indicado la utilidad de tal entrenamiento, destacando especialmente que la formación ha contribuido a mejorar sus habilidades específicas y fundamentales para el análisis eficaz de la alerta temprana. También señalan la utilidad de interactuar recíprocamente con sus colegas de distintas áreas.

A su vez se ha llevado a cabo una evaluación externa que ha examinado la relevancia y la efectividad del proyecto de formación ATMP; y que se ha centrado en la adquisición y el uso subsiguiente de habilidades analíticas.⁵ El informe de dicha evaluación indica que este proyecto ha fortalecido los vínculos entre diversas entidades de Naciones Unidas. También menciona que ha contribuido con pasos significativos a la consolidación de una visión e idioma común en el sistema de la ONU sobre la alerta temprana. Y que, aunque es difícil medir la mejora real de habilidades, la retroalimentación de alumnos demostró que las herramientas

⁵ Evaluación externa llevada a cabo por dos consultores del Performance Assessment Resource Centre (PARC), Reino Unido, octubre 2002 – abril 2003.

eran útiles en términos de la prevención de conflictos y también en otras áreas de trabajo.

Los resultados principales de la evaluación externa se resumen en:

- a) El diseño y la metodología de la formación son relevantes para la mayoría de los participantes; sin embargo, puede mejorar la selección de formadores y de participantes, así como la puesta al día del contenido.
- b) Las habilidades analíticas adquiridas se están utilizando en el área de la prevención de conflictos.
- c) Los talleres proporcionan una oportunidad valiosa para el establecimiento de una red entre participantes.
- d) La organización de los talleres ha sido apreciada de manera muy positiva.

También existen algunos puntos de reflexión sobre obstáculos al esfuerzo positivo e impacto logrados hasta la fecha por esta formación. Si la misma es reconocida por contribuir seriamente al objetivo del Secretario General de “convertir las Naciones Unidas cada vez más en un foro de medidas preventivas”, es importante asegurar que los asistentes ostenten un cargo dentro de la organización donde puedan utilizar las habilidades aprendidas y provocar realmente una transformación; y éste no siempre es el caso.

La mayoría de los participantes vuelven a sus oficinas con gran entusiasmo. Sin embargo, algunos no reciben el apoyo necesario por parte de su propia agencia, estructura de gerencia o supervisor inmediato para utilizar las habilidades aprendidas. Estas circunstancias, en algunos casos, ejercen mucha presión sobre el individuo. El participante se ve forzado a ser innovador y creativo en la aplicación o adaptación de lo que ha aprendido. Al mismo tiempo, los supervisores reconocen que el análisis del conflicto y las recomendaciones para la prevención elaborados por el personal que ha recibido esta formación son de calidad superior después de haber participado en ella.

En general, para examinar el impacto que ha tenido y puede tener este proyecto de formación en contribuir a alcanzar el objetivo del Secretario General, resulta fundamental comprender objetivamente la complejidad del sistema de Naciones Unidas. La variedad de agencias, departamentos y oficinas, cada una con un mandato diferente, pone a la luz algunas de las dificultades existentes en cambiar la “cultura” de la organización. Asimismo, resulta fundamental entender que el éxito de la alerta temprana y de la puesta en marcha de las medidas preventivas seleccionadas depende siempre y en gran medida de la voluntad política.

Evaluación y futuro

Tras una primera fase de este proyecto, que ha durado cinco años, se puede concluir que se ha consolidado como una muestra inmejorable del sentido, utilidad y compromiso de Naciones Unidas con el devenir de las poblaciones más vulnerables del planeta; frente a una imagen de la organización ligada en ocasiones con

Tanto los participantes como los formadores han sugerido la conveniencia de que este proyecto de formación amplíe su base e incluya a participantes de gobiernos, Estados y a actores no estatales

la burocracia excesiva, la ineficiencia e ineficacia, el proselitismo corporativista o la lentitud y pasividad. La clave principal de su éxito reside en el alto nivel de compromiso y profesionalidad demostrado tanto por organizadores como facilitadores y participantes. En cada taller, ha quedado patente la involucración plena de todos los actores en el proyecto, su confianza en la validez del mismo, su voluntad de servicio y de sentido práctico para mejorar la situación de las poblaciones más necesitadas, y todo ello desde una perspectiva de defensa y promoción de los derechos humanos. Otro pilar fundamental de esta iniciativa es el espíritu de organizarse, aprender y construir conjuntamente que distingue al grupo humano responsable de gestionarla, desarrollarla e implementarla. Por otra parte, el equipo de facilitadores ha optado por un sistema pedagógico fundamentado en el ejemplo propio para transmitir los principios y valores esenciales de esta experiencia formativa y de su aplicación práctica posterior.⁶

El impacto transformacional de este proyecto formativo en alerta temprana y medidas preventivas depende no tanto de los contenidos o de la metodología empleada en cada taller, sino de lo que el equipo de facilitadores y participantes logre compartir y recrear a nivel personal durante los cinco días que dura la experiencia. Cuanto más se acerque ésta a las destrezas, habilidades y actitudes antes mencionadas, mayor será el impacto positivo sobre el desarrollo práctico de capacidades preventivas en el seno de cada organización participante.

Tanto los participantes como los formadores han sugerido la conveniencia de que este proyecto de formación amplíe su base e incluya a participantes de gobiernos, Estados y a actores no estatales. Todos consideran que la representación creciente de gobiernos, ONG y organizaciones regionales aportará valor agregado al análisis de la alerta temprana y al desarrollo de estrategias preventivas. En casi todos los casos, las oficinas de Naciones Unidas en los diferentes países necesitarán la participación de los actores locales para poner en práctica la acción preventiva recomendada. Por lo tanto, los gobiernos y ONG son socios cruciales en el área de la prevención. También los académicos describen como fundamental el papel que el Estado y los actores no estatales juegan en la prevención estructural. El Secretario General en su informe a la Asamblea General sobre la prevención de conflictos armados (A/55/985-s/2001/574) sostiene que "la responsabilidad fundamental de la prevención de conflictos recae en los gobiernos nacionales, aunque la sociedad civil desempeña también un papel importante. La función principal de Naciones Unidas y de la comunidad internacional es prestar

⁶ Entre dichos principios se encuentran: el sentido colectivo de la labor a desarrollar y del resultado alcanzado; toda tarea a realizar tiene su valor; prestarse apoyo mutuo; creer en el proyecto y en su potencialidad transformadora; voluntad permanente de aprendizaje y escucha; creatividad e innovación; cuidar la dimensión humana e interpersonal del proceso de aprendizaje; seguimiento y adaptación permanente y flexible; transmitir entusiasmo y confianza en la metodología propuesta; visualizar, sintetizar, simplificar y acercar al terreno práctico los conceptos abstractos; estar siempre preparado y contar con un esquema organizativo perfectamente ajustado y ensamblado; facilitar, no pontificar; adaptarse culturalmente a los participantes; orientarse a la obtención clara de resultados; demostrar consistencia y compromiso personal con la esencia de lo que se transmite; y mantenerse abierto y preparado ante lo imprevisto.

apoyo a los esfuerzos nacionales en pro de la prevención de conflictos y prestar asistencia en la creación de capacidad nacional en esa esfera".⁷

Resulta necesario ampliar los beneficiados de este programa de formación a otros actores que se unan al esfuerzo de la alerta temprana y medidas preventivas. El futuro del proyecto se basa en seleccionar actores, audiencias, participantes y organizaciones que puedan contribuir con eficacia a facilitar un mejoramiento en el ámbito de la prevención junto con el sistema de Naciones Unidas.

A través de la sucesión de talleres de este complejo y amplio proceso formativo, se aprecia con claridad la contribución singular de Naciones Unidas y de sus socios en cambiar la dinámica del enfrentamiento por el manejo constructivo del conflicto y la prevención del recurso a la violencia.

Esta formación de carácter eminentemente práctico, posibilita a los actores mencionados descubrir y reencontrar sus capacidades y potencialidades preventivas, tanto individuales como en conjunto. También permite tomar conciencia de dónde se encuentran las principales debilidades y obstáculos para desarrollar eficaz y plenamente esta función preventiva e integradora.

La experiencia compartida en este proceso formativo y las iniciativas posteriores emprendidas por algunos participantes, han demostrado con hechos concretos la potencialidad de reflexión y de acción conjunta que encierra el variopinto mundo de Naciones Unidas y de la cooperación internacional en general. Salvando prejuicios históricos e imágenes preconcebidas, el conjunto de personas con experiencias personales y profesionales tan variadas, con procedencias culturales tan diversas, con especializaciones tan distintas, que se reúne en torno a cada uno de los talleres, siempre concluye, a través de la vivencia compartida, que deben y pueden encontrarse y trabajar conjunta y complementariamente en la búsqueda de una sociedad internacional que disfrute de una convivencia pacífica en sentido positivo, justo, duradero y sostenible. Este taller no deja de ser una semilla para el florecimiento de un renovado activismo profesionalizado, con propuestas conjuntas de actuación que sean viables, pertinentes y coparticipadas.

A partir de este proyecto se ha producido una fertilización constante de iniciativas, algunas innovadoras y otras sencillamente latentes, surgidas en cada ámbito particular de trabajo o arraigo social de todas las personas pertenecientes a la ATMP. A modo de ejemplo, se han gestado, por iniciativa propia, talleres conjuntos para equipos de las diferentes agencias y oficinas de Naciones Unidas presentes en un mismo país; se han desarrollado talleres con los actores y dirigentes de un país por petición propia de éstos; se ha insertado esta propuesta en otras iniciativas formativas a nivel universitario; se han desarrollado talleres para ONG de los que, en algún caso, han surgido grupos de contacto permanentes para hacer seguimiento y abrir el diálogo sobre estas cuestiones.

Tal y como mantiene Kofi Annan, el gran reto de la cooperación internacional y del sistema de Naciones Unidas es pasar, en los próximos años, de una cultura de reacción ante el manejo violento de un conflicto, a una cultura de prevención que desemboque en unas bases sólidas para una coexistencia pacífica, justa y

⁷ *Prevención de conflictos armados*, Informe del Secretario General a la Asamblea General A/55/985-s/2001/574, Naciones Unidas, Nueva York, 2002, punto 2.

constructiva. Con ATMP, el sistema de Naciones Unidas, los diferentes actores de la cooperación internacional y la sociedad internacional en su conjunto han encontrado un punto de entrada claro y eficaz a la ardua y dilatada tarea de ir construyendo una nueva cultura organizativa y comunitaria en el manejo de los conflictos. No es, por supuesto, el único camino ni, necesariamente, el más valioso, pero resultaría un desprecio a la humanidad, especialmente a la más vulnerable, prescindir o minusvalorar su innegable y muy valiosa aportación. Por consiguiente, debe ser también tarea de todos darle continuidad, viabilidad y la más amplia difusión posible.

Un futuro en positivo. La cooperación internacional en el siglo XXI, de Michael Edwards	187
Por cuatro duros: Cómo (no) apañárselas en Estados Unidos, de Barbara Ehrenreich / Hard work. Life in LowPay Britain, de Poly Toynbee	190
La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía, de Will Kymlicka	197
Terrorismo de alcance global: impacto y mecanismos de prevención en América Latina y Caribe, de Francisco Rojas Aravena	200
Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global, de Michael T. Klare	203
Mujeres contra el ALCA: razones y alternativas, de Irene León y Magdalena León T. (Coords.)	205

UN FUTURO EN POSITIVO. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI

Michael Edwards
Intermón Oxfam,
Libros de encuentro N° 11,
Barcelona, 2002,
419 páginas.

Pese a la actitud complaciente de las ONG y las agencias oficiales, la cooperación al desarrollo no goza de buena salud. Año tras año se invierten miles de millones de dólares con el objetivo declarado de reducir la pobreza pero, a menudo, la ayuda se otorga en función de intereses nacionales de los donantes, y sostiene regímenes dictatoriales y gobiernos corruptos. En numerosas ocasiones, los donantes actúan por su cuenta y riesgo sin coordinarse entre sí, y la ayuda apenas puede paliar los costes que supone el proteccionismo comercial o la deuda externa. Dado que la ayuda se otorga de forma voluntaria y discrecional, los donantes no se sienten responsables ni rinden cuentas de sus fracasos. En esas condiciones, es muy difícil que la cooperación sea eficaz y su legitimidad se debilita. Nada de esto es nuevo. En los últimos años buena parte de la bibliografía parece empeñada en demostrar que la cooperación al desarrollo no funciona, y muchos autores reclaman su desaparición. La corriente neoliberal cree que la ayuda ha sido dañina al alentar políticas estatistas, la corrupción y la ineficiencia, y consideran que la ayuda debe desaparecer y que la financiación del desarrollo debe estar en manos del mercado, que

asegura una asignación más eficiente de los recursos. En el otro extremo, los sectores más críticos del mal llamado “movimiento antiglobalización” ven en la ayuda al desarrollo un instrumento de penetración de los valores occidentales, el capital transnacional y la globalización neoliberal, por lo que también debe ser abolida.

En este contexto, incluso los defensores del *statu quo* se han visto obligados a adoptar un discurso reformista. Desde mediados de los años noventa, las organizaciones internacionales y los países donantes, agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), han intentado renovar los fundamentos doctrinales y la legitimidad de la cooperación al desarrollo. Según el discurso oficial, la Guerra Fría y el neocolonialismo distorsionaron la ayuda al desarrollo durante décadas, impidiendo que ésta cumpliera sus objetivos. Pero con la posguerra fría y la globalización esos condicionantes han desaparecido, y eso permitirá que los donantes dejen a un lado sus intereses egoístas, y la ayuda, ahora sí, responderá a sus objetivos declarados de desarrollo y lucha contra la pobreza, que la globalización hace más perentorios. En lo esencial, esta es la argumentación en la que descansa la nueva política contra la pobreza del Banco Mundial, formulada por su presidente James Wolfensohn desde 1995; y el compromiso de los donantes del CAD con el objetivo de reducir la pobreza extrema a la mitad en el año 2015, adoptado en 1996, que se incorporó a los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2000. Con más de 20 años de

experiencia en organizaciones como *Save The Children* y Oxfam, Michael Edwards es una voz autorizada para terciar en este debate. En *Un futuro en positivo*, Edwards presenta una inusual combinación de crítica vehemente, pero rigurosa, de lo que va mal en la ayuda al desarrollo, y un alegato apasionado a favor de un nuevo enfoque del desarrollo y la cooperación internacional. Edwards es radical en su crítica, pero no llega a asumir las ideas deconstructivistas del “postdesarrollo”. Aunque el desarrollo es un concepto en crisis, la idea de progreso aún está vigente, y ningún relativismo cultural debería negar “el derecho a tener derechos”. Pero ello no supone que Edwards respalde la retórica reformista de los donantes. Sus propuestas se encuentran muy cerca de las que han formulado los sectores más lúcidos del movimiento para una globalización alternativa. Los principales mensajes del libro son: primero, que la globalización económica y la aparición de amenazas transnacionales imponen una nueva era de cooperación internacional, y que la ayuda debería ser financiada por las nuevas organizaciones internacionales que asumirán la gobernación del sistema internacional y la provisión de los “bienes públicos globales” que la sociedad internacional necesita para funcionar. Segundo, que la ayuda al desarrollo, en su forma actual, ha fracasado. Por esa razón, más que aplicar soluciones preconcebidas, los donantes también deben orientar la ayuda a crear las capacidades endógenas que permitan que los países en desarrollo encuentren sus propias soluciones. El libro se estructura en dos

grandes secciones. En la primera, Edwards revisa el origen histórico de la ayuda y alega que el desarrollo no puede ser el resultado de un proyecto globalista que se basa en la conjunción del libre mercado, conforme a las prescripciones neoliberales del Consenso de Washington, y de los proyectos, a menudo atomizados y dispersos, de Naciones Unidas y las ONG. Tal y como sugiere la experiencia de Asia Oriental, el desarrollo es el resultado de factores políticos: un Estado fuerte y eficaz, la inversión en educación, la equidad social y las coaliciones de fuerzas locales. Edwards critica el simplismo tecnocrático de los proyectos de desarrollo de las agencias oficiales y las ONG: “Ningún país se ha desarrollado por medio de proyectos (...) aunque un mundo sin proyectos es inconcebible para muchos trabajadores de la ayuda, porque ofrecen un sistema fiable y controlable de repartir los fondos externos. Aunque sean ineficaces, los proyectos pueden generar un sistema de rendición de cuentas a corto plazo que dejará contentos a los que pagan. Ofertan el marco perfecto para una visión mecanicista del desarrollo basada en ingresos y gastos, y un colchón seguro para un sistema que no confía en dar dinero sin tenerlo todo atado y bien atado, y no está dispuesto a ceder el control sobre él”. Los proyectos, además, son “una máquina de despolitización de ONG asimiladas al sistema”, y sólo funcionan bien si fortalecen las capacidades de los actores locales para encontrar sus propias respuestas y enfrentarse a la oposición de los intereses creados. Edwards también afirma que la condicionalidad de la ayuda, que se ha ido extendiendo a casi todos los ámbitos a través del ajuste

estructural, es contraproducente. Ninguna política puede tener éxito si es impuesta desde el exterior mediante “palos y zanahorias”.

En uno de los capítulos más interesantes del libro, Edwards examina la ayuda humanitaria en las “emergencias políticas complejas”, y la tendencia a la politización y la instrumentalización de este tipo de asistencia, reclamando más atención a la prevención de conflictos y a la acción política necesaria para enfrentar las violaciones de los derechos humanos, así como una ayuda de emergencia orientada al desarrollo, que evite la aparición de “síndromes de dependencia” en los beneficiarios.

En la segunda parte del libro Michael Edwards plantea una ambiciosa agenda para el cambio. En primer lugar, sigue vigente el viejo proyecto reformista de “humanizar el capitalismo” mediante reformas estructurales — reforma fiscal, reforma agraria, más inversión en educación, entre otras — que aseguren la redistribución de la renta y el acceso a los activos productivos y a los mercados. En segundo lugar, la ayuda externa debe ser otorgada sin condiciones y a largo plazo, confiando en la creatividad y la capacidad de la gente para encontrar su propio camino. Para ello, propone crear “fondos de desarrollo nacional” financiados con impuestos internacionales, cuya gestión sería confiada a los gobiernos, la sociedad civil y las administraciones locales. El tercer elemento de la agenda es la gobernación global. Sin hacer referencia a ella, el autor recurre a la teoría de los “regímenes internacionales”. Ante la inverosimilitud de un gobierno mundial, el libro propone una

“gobernación sin gobierno” basada en acuerdos internacionales más fuertes, en la reforma de la ONU, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y en bloques regionales, como la Unión Europea. Esta sección es quizá la más débil del libro. Edwards podría haber llegado más lejos recurriendo a los planteamientos de la “gobernación cosmopolita” y las “ciudadanías múltiples” de autores como David Held o Ulrich Beck, que se mencionan en el libro sin explorar su potencial. Esta agenda de cambios, intrínsecamente política, no se logrará a partir de los manidos clichés del *lobby* de la ayuda externa, pues el problema no es dar más dinero, más microcréditos, apadrinar niños o cualquiera de las falsas soluciones que a menudo ofrecen las ONG. Se requiere visión de futuro y liderazgo político, y ello sólo puede proceder de una “coalición rojiverde” planetaria de movimientos sociales que actúen a favor de un proyecto alternativo de globalización. Las ONG, según Edwards, tienen que decidir si forman parte de ese movimiento social o se convierten en meros contratistas de proyectos gubernamentales y en agentes de beneficencia funcionales a la globalización neoliberal. En la última sección del libro, dirigida a los trabajadores de las organizaciones de ayuda y cooperación, se reclama una “nueva generación” de profesionales y de organizaciones con capacidad de escuchar y aprender. Para las ONG de desarrollo, esto plantea un desafío importante: muchas organizaciones hoy son poco más que gestores tecnocráticos que

producen proyectos “en serie”, y no las “organizaciones de aprendizaje” flexibles y adaptables que requieren las nuevas visiones del desarrollo propuestas por Edwars. La edición española de *Un futuro en positivo* tiene un valor añadido: el interesante prólogo de José Antonio Alonso, uno de los principales expertos españoles en cooperación al desarrollo. Alonso abunda en algunos de los argumentos del libro: la necesidad de distinguir entre proceso e ideología en la globalización; los vacíos de jurisdicción que produce la existencia de una economía global, cada vez más integrada, y los Estados nación desde los que ejerce la acción de gobierno. También aborda el problema de las externalidades y los bienes públicos globales, de los que nadie se ocupa. *Un futuro en positivo* debería convertirse en uno de los libros de referencia sobre cooperación al desarrollo publicados en castellano. Es un libro riguroso, con un sólido respaldo bibliográfico, pero está firmemente asentado en la realidad y la práctica, y en un claro compromiso con la justicia. Por ello, a muchos les servirá de inspiración para avanzar hacia una cooperación al desarrollo que sirva, en palabras del autor, para asegurar “el derecho de cada uno a encontrar su propio camino, y la obligación de ayudar a los demás a recorrer los suyos”.

José Antonio Sanahuja
Profesor de Relaciones
Internacionales de
la Universidad Complutense de
Madrid

**POR CUATRO DUROS :
COMO (NO)
APAÑÁRSELAS EN
ESTADOS UNIDOS**

Barbara Ehrenreich
RBA Libros,
Barcelona, 2003,
239 páginas.

**HARD WORK. LIFE IN
LOW-PAY BRITAIN**

Polly Toynbee
Bloomsbury, Londres, 2003,
242 páginas.

Existen pocos ejemplos tan gráficos de la brecha entre ricos y pobres como la existencia de una separación física delimitada por barreras y guardias de seguridad. En EEUU, un país que ha visto su inclinación de pos guerra hacia la igualdad dar marcha atrás en los últimos treinta años, las instituciones que evidencian esta separación se conocen como “comunidades valladas”. Las estimaciones más recientes sugieren que un 6% de la población vive tras estas fortificaciones. Una vez fuera de ellas, sus residentes trabajan en oficinas, o deambulan apaciblemente en un centro comercial. En todo caso, casi siempre existe entre estos y los pobres una barrera física y un arma.

Al menos eso parece. El estudio realizado por Barbara Ehrenreich sobre trabajadores menos cualificados de EEUU, derrumba gran parte del mito de la separación física y la alta seguridad. Es cierto que existen vallas y armas, pero a lo largo del día, mientras los dueños de las viviendas se esfuerzan por subir la

escalera corporativa, un batallón de los ciudadanos menos privilegiados del país ocupa sus propias viviendas, inspeccionan sus cuartos de baño e intercambian comentarios jocosos sobre sus alfombras orientales. Cuando no están limpiando las casas amuralladas, les sirven la comida, cuidan de sus mayores o incluso reponen las existencias en las tiendas que ofrecen a las clases medias estadounidenses sus sesiones de terapia consumista. En lugar de una barrera entre ricos y pobres, se podría incluso decir que hoy existe un mayor grado de interrelación del que se conocía anteriormente, pero a un precio elevado. “Alguna extraña propiedad óptica de nuestra sociedad tremendamente polarizada y desigual hace que los pobres sean casi invisibles para quienes son, en cuestión de riqueza, sus superiores”, afirma Ehrenreich al final de su odisea por el sector servicios.

El tema de la invisibilidad, el hecho de que los pobres sean más bien eliminados del campo de visión de los ricos que proscritos de su círculo, es un aspecto central en estos dos libros. Ambos están escritos desde el punto de vista de experimentadas periodistas que deciden abandonar, de forma temporal, las comodidades de sus hogares y su elevado estatus para buscar cobijo donde viven los trabajadores más empobrecidos. No es, en ningún caso, un procedimiento periodístico novedoso: George Orwell realizó lo mismo en *The Road to Wigan Pier* (*El camino a Wigan Pier*) y en *Down and Out in Paris and London* (*Sin blanca en París y Londres*), y este proceso desveló las sórdidas tribulaciones de unas economías deprimidas. Pero la época en la que vivió Orwell era un periodo de escasez

generalizada, de sequía rural en el oeste de EEUU y de desempleo masivo en los centros industriales del Reino Unido. Sin embargo, Toynbee y Ehrenreich viven en sociedades supuestamente prósperas, cuyos medios de comunicación muestran una población con la capacidad de salir a comer fuera de casa, de ir de vacaciones al extranjero y comprar segundas casas, como si fuesen actividades normales. Su labor consiste en establecer lo que significa el ser pobre cuando la pobreza es, desde el punto de vista de la mayoría, poco más que un detalle en la estadística oficial.

No obstante, un estudio minucioso de estas estadísticas demuestra que mayorías significativas de gente en el mundo de habla inglesa han sufrido los crueles efectos de décadas de “economía reaganiana”, de “thatcherismo”, de reorganización empresarial, además de la moda de la especulación financiera. En EEUU, el 1% más próspero de la población ha disfrutado de aumentos salariales reales de un 157% desde 1979; mientras que, tal y como apunta Ehrenreich, “en el primer trimestre de 2000, el 10% de los trabajadores menos favorecidos ganaban el 91% de lo que ganaban en la lejana época de Watergate y de la música disco.” En su primer empleo como conserje de un hospital en Londres, Toynbee descubre unas características salariales ciertas para el conjunto del sector servicios: en términos reales, su sueldo se había deteriorado un 17% desde 1970. “Una enfermera que se forma durante tres años, gana menos que un agente inmobiliario que empieza a trabajar sin formación alguna. Un profesor con un diploma de posgraduado gana menos que un ejecutivo

medio, sin título, en una empresa mediana”, afirma Toynbee. Como le diría cualquier persona en el Reino Unido, si uno desea ganar dinero, lo mejor es no alejarse demasiado de los lugares por los que circula.

Estas cifras, aunque asombrosas, son relativamente modestas cuando se comparan con los miles de millones de pobres en el mundo en vías de desarrollo, o incluso comparadas con las penurias de los inmigrantes ilegales en Europa, tal y como las describe el periodista marroquí Rachid Nini, en su reciente, *Diario de un ilegal*. Si los compañeros de trabajo de ambas periodistas son desfavorecidos, sus condiciones en nada se asemejan a las de un obrero haitiano o a las de un sudanés que busca asilo político. Para los primeros la comida es abundante, incluso si los presupuestos para la compra son limitados, y los gustos giran alrededor de los alegres artificios del mundo de comida rápida, (a Ehrenreich le molesta ante todo la actitud de Rosalie, una de sus compañeras en una empresa de limpieza a domicilio, “por la mezquindad de sus almuerzos: sólo Doritos, media bolsa del día anterior o una bolsa pequeña recién comprada”). También son fácilmente accesibles varias líneas de ropa económica, pero decente, principalmente gracias al trabajo de las costureras del mundo en vías de desarrollo. Los británicos incluso han ofrecido subsidios públicos para acceder a la vivienda y a la cobertura sanitaria gratuita; lo que no ocurre en EEUU, donde a las habitaciones de motel se les llama casa, y donde cuarenta millones de personas viven sin seguro médico. En este sentido, Ehrenreich presenta el caso de Lucy, camarera de un restaurante, “una cincuentona de carácter simple y risa estridente que, hacia

el final del turno, cojea por una dolencia en la pierna cuya naturaleza no puede precisar sin el seguro de asistencia sanitaria”. Comer una bolsa de patatas fritas a lo largo de una jornada de ocho horas frotando suelos de mármol, o cojear sin que un gerente se dé cuenta, son claros ejemplos de cómo la pobreza puede subsistir como rango social subvalorado, incluso una vez colmadas las necesidades primarias. Los trabajadores con los que se encuentran ambas escritoras viven bajo la sombra de la riqueza, y se ven constantemente humillados y degradados por ella. Su ambición, sobre todo en EEUU, es escapar a su condición, pero la única salida que se les presenta es la de dedicarse con más ahínco a la causa corporativa —una causa, que, a su vez, les rebaja tanto a ellos como a sus esfuerzos, con el objetivo de mantener niveles salariales reducidos. Lo que surge de las traumáticas experiencias de Ehrenreich en el restaurante de Jerry, en el servicio de limpieza The Maids, o en la cadena de supermercados Wall-Mart, es el retrato de una clase de estatus bajo cuyo camino se ve cerrado por las abultadas clases opulentas (sobre todo en lo que se refiere a viviendas a precios razonables), y que reciben poco o ningún apoyo del Estado o de sus conciudadanos. Su única razón de ser es la de adaptarse a las fluctuantes necesidades de los empleadores; sus vidas son una emergencia constante, cuyo rumbo marcan las veleidades de los consumidores. En este sentido, las diferencias con la depresión de los años treinta son enormes. Los relatos de aquella época de Orwell, John Steinbeck y Walter Greenwood autor de *Love on the Dole (Amor en el paro)*, se centran en comunidades afligidas, cuyas fuentes industriales

de trabajo (sobre todo para los hombres) se habían extinguido. Los individuos cuyo destino les llevaba a formar parte de estos colectivos no tenían hacia donde dirigirse, y debían sobrevivir de la caridad de otros. Su principal catarsis se encontraba en alguna visita ocasional al cine (por aquel entonces conocido como “cinematógrafo” en Inglaterra), la biblioteca pública y/o el radicalismo político, ya sea el fascismo o el comunismo. A los pocos años, se entraría en guerra. Los sufrimientos esterilizados del mundo contemporáneo de habla inglesa, tal y como los relatan Toynbee y Ehrenreich, están muy alejados de ese purgatorio comunal de infame pestilencia y de hacinamiento. En primer lugar, ambas autoras, sobre todo la estadounidense, se muestran asombradas por el poder que ejercen las corporaciones empresariales modernas sobre la vida laboral de los pobres. Antes de la II Guerra Mundial, los trabajadores y los empresarios solían estar, por lo general, confinados en áreas geográficas concretas, lo cual ayudó a que la protesta sindical y la represión patronal se convirtiesen en aspectos habituales de la vida laboral. El trabajador dependía de su trabajo para sobrevivir, y este lo enorgullecía a menudo, aunque, al mismo tiempo, pudiera ser consciente del marco político que respaldó la subordinación del trabajo por el capital. La vida corporativa moderna es cualitativamente distinta. En palabras del periodista de derechas, Robert Kaplan, “necesitamos grandes corporaciones. Nuestra sociedad ha alcanzado un grado de complejidad social y tecnológica que obliga a producir artículos y servicios a un precio y con una calidad que las empresas más

pequeñas no pueden conseguir.” Aunque la inevitabilidad que otorga Kaplan a este proceso sea exagerada, no deja de ser cierto que la estructura empresarial moderna tiene un papel más penetrante en EEUU, y en cierta medida en el Reino Unido, del que tenía en la Inglaterra de Orwell. Tras dominar la producción, las empresas han ampliado sus miras, aprendiendo a influenciar y a impulsar la demanda de los consumidores y a captar la lealtad de los trabajadores que emplean; de esta forma, han perdido la reputación de rivales que tenían anteriormente. Además de ser poco cualificados, de estar mal pagados y mal formados, los personajes que aparecen en ambos libros arden de deseos de figurar en el mundo corporativo de ensueño. Tras dejar su dura labor de limpiadora doméstica para *The Maids*, en el estado de Maine, Ehrenreich pregunta a los demás trabajadores qué es lo que sienten al trabajar en mansiones de varios dormitorios con cuartos de baño individuales. “Ésta es la respuesta de Lori que, a los veinticuatro años, tiene una hernia discal grave y una deuda de 8.000 dólares con su tarjeta de crédito: “Todo lo que se me ocurre es pensar que me gustaría tener algo así algún día. Eso me motiva y no tengo el más ligero resentimiento porque, sabes, mi objetivo es llegar adonde ellos están”.

La mayoría de estas ambiciones están destinadas a no cumplirse, pero juegan un papel mucho más importante en las vidas de estos trabajadores de lo que lo hacían con anterioridad. Incluso si los patronos son crueles y vengativos, son, en todo caso, los portavoces de un mundo empresarial que se esfuerza por cumplir los deseos de los consumidores y, por tanto, merecedores de respeto. Si el

trabajo resultase del todo insoportable, como por desgracia suele ocurrir a menudo, entonces a los compañeros de trabajo de Ehrenreich tan sólo les queda consolarse con la certeza de que todo intento de resistencia puede, sencillamente, llevar a que la empresa se mueva a un entorno más acogedor, menos sindicalizado. El poder de la “retirada” empresarial, una seña de identidad de la globalización, es una amenaza que funciona con gran eficacia junto con la proverbial zanahoria del sueño americano.

Si algún trabajador tiene cualquier duda sobre la naturaleza exacta del poder en su lugar de trabajo, recibe una clara explicación recordatorio antes del inicio de la relación laboral. Los cuestionarios a los que un funcionario de recursos humanos obliga a responder a Ehrenreich, sin hablar de las pruebas obligatorias de detección de drogas que realizan un 81% de las grandes empresas estadounidenses, no parecen distar mucho de los mecanismos de control sobre las mentes.

“Aparecen las preguntas usuales sobre si un compañero de trabajo que roba debe ser perdonado o denunciado; si debe culparse a la dirección cuando las cosas marchan mal; si no importa llegar tarde cuando se tiene una buena excusa”, relata la autora tras su primera entrevista en un supermercado de la cadena Wall-Mart en Minnesota. El objetivo no es el de poner a prueba al candidato sino asegurarse de que éste tenga bien claro su posición en la jerarquía. Es como si la famosa tierra de las libertades individuales y del dinamismo económico sólo pudiera operar sobre una base de amable servilismo, mantenido a raya por una férrea disciplina psicológica y sobre el

comportamiento: según le recuerda Wall-Mart a la autora, los clientes son “invitados,” mientras que todo tiempo no invertido en sus necesidades es “tiempo robado.” En el Reino Unido, Toynbee descubre unos empleados más combativos en el sector de bajos salarios, pero una vez más la lógica empresarial ha alcanzado sectores que en la década de los setenta eran bastiones de la protesta colectiva. La pugna de Thatcher con los sindicatos y su determinación de liberar al sector público de su influencia, han resultado en un ridículo desfile de cuidadores de niños y de señoras que vigilan los almuerzos escolares por salarios ínfimos y con uniformes alegres y brillantes con los logotipos de sus empresas. Entidades públicas como los hospitales o las autoridades locales ahora están obligadas, por ley, a hacer uso de agencias privadas para prestar sus servicios –una reforma del gobierno del partido Conservador que Tony Blair se ha mostrado reticente a revocar–. No sorprende, por tanto, que el resultado haya sido una autentica orgía de recortes de costes, de la contratación de trabajadores temporales, y de aumento del trabajo realizado por persona. Para cualquiera que conozca la mezcla irreconocible de carnes y verduras que se sirven en los colegios a la hora del almuerzo, la imagen que da Toynbee de una cantina de colegio desbordada de trabajo resulta de lo más esclarecedora.

Las mentiras y la pátina verbal que emplean estos subcontratistas son increíbles. En un caso concreto, se le exige a Toynbee que firme un documento por el que renuncia a las regulaciones impuestas por la Unión Europea sobre la limitación de las horas de trabajo; más adelante descubrimos que al menos cuatro millones de trabajadores

británicos han renunciado de forma “voluntaria” a estas mismas limitaciones. En otro momento, descubre que debe servir de “embajadora” para una entidad local, dedicada al “cuidado de los consumidores” y a la “calidad del trabajo” –aunque siempre termina siendo un empleo de baja categoría que apenas le cubre sus gastos de alojamiento en unos lúgubres pisos de protección oficial en Londres—. Incluso una empresa de usureros ha aprendido la nueva jerga empresarial y anuncia sus empleos como “maravillosas perspectivas laborales con excepcionales beneficios”.

Las personas que trabajan en tales empleos desean algo mejor. Sin embargo, en el transcurso de los últimos veinte años, todo intento por avanzar más allá del escalón más bajo del mundo laboral se ha convertido en un paso cada vez más difícil a consecuencia de un segundo gran cambio en la vida pública. En lugar de la protección sindical y del fraude del bienestar, el Gobierno de Thatcher defendía una nueva filosofía del trabajo para colmar las necesidades del capitalismo. Los trabajadores, tanto los ricos como los pobres, debían ser responsables de sus actos u omisiones; los pobres debían percibir préstamos gubernamentales, no subsidios, y las nuevas condiciones salariales debían ser determinadas por la negociación individual, y no por el poder sindical. En principio, estas ideas no suenan demasiado perniciosas (Tony Blair concuerda entusiastamente con ellas). Pero, en realidad, han hecho que la vida de los pobres sea aún más dura, más dependiente de lo que había sido hasta entonces, y más sujeta a las necesidades de las empresas. Toynbee ofrece un ejemplo muy significativo de esta ideología. Hasta la década de los ochenta una

persona desamparada percibía dinero del Gobierno para comprar los muebles y enseres necesarios para vivir decentemente. El Gobierno conservador eliminó esta provisión y la sustituyó por un nuevo sistema de préstamos. Su argumento principal radicaba en que las concesiones eran abusadas por una oleada de personas que solicitaban dinero para adquirir útiles de jardín (este tipo de acusación era moneda corriente en la prensa tabloide británica de la época). Esta reforma ha conseguido poco más que los muy pobres sean aún más pobres. Efectivamente, el conjunto del discurso sobre la elección individual y la responsabilidad — de derechos ligados a obligaciones — está impregnada de dobles raseros. Para los ricos y bien educados ha supuesto un mayor poder para negociar condiciones salariales ventajosas, mientras también les ofrece la excusa de la “justa recompensa” cuando deciden dejar los servicios públicos y pagarse la sanidad privada, la educación privada y todo lo demás. No obstante, los que perciben bajos salarios no pueden saltar de un trabajo o servicio a otro sin más: sus recursos económicos son demasiado escasos y sus cuerpos están demasiado castigados para tales aventuras. Lo único que les queda es seguir trabajando por un salario miserable. Si el discurso de la responsabilidad moral tuviese algún sentido a este nivel, sería el de realizar un trabajo bueno y honesto a pesar de las condiciones materiales, y no tanto como consecuencia de ellas. “El trabajo puede convertirse en una actividad compulsiva, aún cuando se odia al empleador. Los ritmos conocidos, aunque severos, del trabajo físico, el perfeccionismo para mantener esa cocina impoluta, ordenada y

bien organizada, la tremenda dificultad de las tareas diarias parecen atarles de una forma perversa a su situación”, manifiesta Toynbee al respecto de sus compañeros de trabajo en la cantina escolar.

En EEUU es más habitual este tipo de estructura moral individualista, y sus efectos sobre los escalones más bajos son desalentadores. Una y otra vez, las relaciones que entabla Ehrenreich en el lugar de trabajo están mezcladas de sospechas y de desconfianza por parte de sus compañeros. En el restaurante de Jerry, ella misma, pierde su deseo inicial de apoyar a sus compañeros ante el desprecio de los clientes y de los jefes, y del simple vacío que supone servir comida de forma ininterrumpida. “Algo nuevo — algo detestable y servil — se me había contagiado,” escribe. El diagnóstico de Marx sobre el siglo XIX parece mucho más acertado para este tipo de trabajo que para el de la producción industrial: “una consecuencia directa de la enajenación del hombre del producto de su trabajo, de su actividad vital y de su vida como ser, es que el hombre se distancia de los otros hombres”.

En resumen, el auge del control corporativo hasta una posición dominante junto con la ideología de la responsabilidad individual han convertido a los pobres de EEUU y del Reino Unido en los despojos del sistema económico: su trabajo es poco atractivo, no tienen poder, y han perdido la posibilidad de reclamo social. Más allá del trabajo, deambulan hacia sus campings de caravanas o moteles de mala muerte (en EEUU), o se dirigen a edificios de apartamentos degradados (en el Reino Unido). Haciéndose eco de los estudios de Robert Putnam sobre el declive de la vida

asociativa en América del Norte, los trabajadores con los que trata Ehrenreich tienen escaso, por no decir ningún, interés en la vida pública. El único acto que encuentra de esta índole es una reunión en una iglesia, un sábado por la noche, en la que todo concepto de Jesús como activista en favor de los pobres y los débiles ha sido erradicado dejando en su lugar tan sólo una obsesión con la crucifixión y el sufrimiento de Cristo.

Estos libros, ambos muy recomendables, incluso si sus contenidos pueden ser difíciles de digerir, muestran hasta dónde han llegado estas dos sociedades desde los oscuros días de la década de los treinta. La vida es más limpia hoy en día, y trabajo hay, pero las sociedades resultantes parece que se tienen en pie tan sólo por ambiciones y sueños determinados en gran medida por las empresas y sus fieles aliados, los medios de comunicación. Aquello que es necesario, aunque cargue con la etiqueta del fracaso, el trabajo de bajo salario, es obviado sin más. La frustración que sintieron muchas personas ante la incapacidad de la sociedad estadounidense para reaccionar contra la guerra en Irak con algo más que la indiferencia o el solipsismo moral pudiera incluso remontarse a esto, a las miradas vacías que reciben a la señora de la limpieza en la oficina, al ayudante en el centro comercial, o a la camarera que deposita ante el cliente un plato que no podría permitirse para sí misma.

Ivan Briscoe

Periodista. Ha trabajado para el Instituto de Investigación Aenos, Buenos Aires Herald y el Correo UNESCO (ibriscoe@hotmail.com)

Traducción: Leandro Nagore

**LA POLÍTICA
VERNÁCULA.
NACIONALISMO,
MULTICULTURALISMO
Y CIUDADANÍA**

Will Kymlicka

Paidós,

Barcelona, 2003,

452 páginas.

Will Kymlicka es uno de los mayores exponentes del multiculturalismo. La presente obra es una colección de ensayos previamente publicados en distintas revistas especializadas. La teoría de los derechos de las minorías que subyace en este libro parte de la teoría propuesta por el autor en *Ciudadanía Multicultural*, un clásico sobre el tema.

Según Kymlicka, la inmensa mayoría de los debates sobre los derechos de las minorías no se establecen entre una mayoría liberal y unas minorías comunitarias, sino que son debates entre liberales sobre el significado del liberalismo. La discrepancia está en la interpretación de los principios liberal-democráticos en sociedades multiétnicas. Sin embargo, una de las razones principales de la dificultad de aceptar los derechos colectivos es el estatus moral de muchos de los grupos que demandan derechos. Kymlicka parte de la premisa de que la excepción son los grupos iliberales. Esto constituye un optimismo que sólo tiene fundamento si se refiere a sociedades como las que el filósofo canadiense hace mención, esto es, Québec, Flandes o Cataluña. Autores como Joseph Raz y Brian Barry están en completo desacuerdo con esta

afirmación. Los derechos de las minorías, en opinión de Kymlicka, no son el campo de enfrentamiento de comunitaristas y liberales, sino en muchos casos una respuesta a los propios procesos de construcción nacional, una vez abandonado el mito de la neutralidad etnocultural.

Considerados los Estados como “constructores de naciones”, en cuanto han estimulado y, en muchos casos, forzado a la población de un territorio a integrarse en instituciones públicas comunes y a emplear una misma lengua, las minorías etnoculturales se enfrentan a escasas alternativas: la asimilación, la construcción de instituciones separadas o el aislamiento voluntario. Muy pocas minorías nacionales han optado por la primera. Por ello considera que los derechos de las minorías son una respuesta defensiva a la construcción nacional estatal. Esto conduce a una de las principales preocupaciones del autor: la competencia entre el nacionalismo estatal y el nacionalismo minoritario. El diagnóstico que realiza Kymlicka es que la actual tensión entre ambos tipos de nacionalismos se debe más a la insensibilidad respecto de las aspiraciones nacionalistas de las minorías que al deseo de opresión de los nacionalistas estatales. No obstante, los Estados no sólo son constructores de naciones sino también destructores de naciones minoritarias, a las que se presiona hacia la asimilación.

La relación entre el nacionalismo y la inmigración ocupa varios ensayos de la obra de Kymlicka. Una comparación entre el multiculturalismo de inmigración y el nacionalismo minoritario

conduce a la conclusión de que las respuestas a ambos fenómenos sociales son diametralmente opuestas. El multiculturalismo no persigue la recreación de la cultura societal de los inmigrantes sino una mejora en los términos de la integración que considere su carácter gradual (intergeneracional) y el acomodo respetuoso y justo de las identidades. El nacionalismo minoritario, por el contrario, exige el mantenimiento de una cultura societal diferenciada, especialmente a través de derechos lingüísticos. Este proyecto de reproducción cultural exige el autogobierno en determinadas materias y el consiguiente control de ciertas instituciones y políticas públicas. Una de ellas es la concerniente a las decisiones sobre la inmigración al interior del territorio poblado mayoritariamente por la minoría nacional. Este es un aspecto importante para la conservación de la cultura societal, pues una minoría que no tenga facultades para controlar el flujo migratorio hacia su territorio puede llegar a estar en una difícil situación, sin mencionar que la inmigración puede ser usada por el Estado como instrumento de asimilación. Se observa aquí una tensión entre el nacionalismo minoritario y el multiculturalismo de inmigración que Kymlicka resuelve reconociendo la legitimidad de la reivindicación de los grupos nacionales de fijar su propia regulación sobre el tema. Establecer los límites de la tolerancia en las sociedades de acogida es otro de los asuntos importantes en la actualidad. La respuesta de Kymlicka es que la lógica del multiculturalismo implica la acomodación de la diversidad dentro de los

principios constitucionales de igualdad de oportunidades y de atención a los derechos individuales. Esta afirmación puede matizarse con relación a la buena voluntad que se observa en ciertos grupos de inmigrantes en la satisfacción de estos criterios. Pero, en relación al respeto de los inmigrantes a los valores liberal-democráticos, ¿se puede plantear en términos similares en referencia a las minorías nacionales liberales? ¿Es este enfoque el único que resulta coherente con los valores indicados en ambas situaciones? Si se acepta, como hace el autor, que la reproducción cultural al interior de una minoría nacional exige la adopción de determinadas medidas institucionales, lingüísticas, políticas, etc., ¿están también en este caso los límites de la tolerancia fijados por los valores liberal-democráticos? Tanto si la respuesta es negativa como afirmativa, la teoría de Kymlicka se enfrenta a un problema genuino. Para algunos, el autor peca en exceso ya que aceptaría la violación de esos principios, especialmente si se tiene en cuenta la poca claridad de su distinción entre restricciones internas y protecciones externas. Los derechos colectivos pueden referirse al derecho de un grupo a limitar la libertad de sus propios miembros en nombre de la solidaridad de grupo o de la pureza cultural (“restricciones internas”), o bien pueden aludir al derecho de un grupo a limitar el poder político y económico ejercido sobre dicho grupo por la sociedad de la que forma parte con el objeto de asegurar que los recursos y las instituciones de que depende la minoría no sean vulnerables a las decisiones de la mayoría (“protecciones

externas”). En la medida que la implementación de muchas protecciones externas, por ejemplo derechos territoriales de los pueblos indígenas, supone entregar poder al grupo como tal para regular las acciones de sus miembros con relación a la adquisición, el uso y aprovechamiento y la pérdida de derechos sobre la tierra, esa medida, que en principio estaba dirigida contra la sociedad englobante, se traduce en una medida sobre (y en muchos casos contra) los miembros del grupo. Para otros, su teoría sería aplicable sólo a minorías o grupos que aceptan el liberalismo. De ser así se restringiría su aplicación práctica hasta transformarla en una solución para un problema que no existe. En todo caso, la réplica del autor a sus críticos, que se incluye en este volumen, no llega a convencer plenamente, en especial por su insistencia en la idea de que la justificación de las culturas como contextos de elección se halla en la necesidad de proteger la capacidad de los miembros individuales de los grupos etnoculturales de realizar elecciones significativas. No en todas las culturas la autonomía personal ocupa un lugar preeminente. ¿Qué ocurre si la cultura de un determinado grupo nacional o étnico no es un contexto de elección que posibilite la toma de decisiones autónomas como supone Kymlicka?

Una posible respuesta se puede encontrar en la propuesta de liberalizar los grupos iliberales. De acuerdo a Kymlicka, el objetivo no debe ser la asimilación de la cultura minoritaria sino su liberalización con el fin de convertirla en el tipo de sociedad de ciudadanos libres e iguales que el liberalismo se

propone lograr. Esto plantea más preguntas: ¿Qué diferencia real existe entre asimilar una cultura y liberalizarla? ¿La liberalización no es acaso una forma eufemística de asimilación?

Kymlicka no acepta que el nacionalismo sea definido en oposición al cosmopolitismo. Ambos tienen, según él, un compromiso fuerte con los valores universales de libertad e igualdad. En este sentido, el nacionalismo implica una redefinición del cosmopolitismo. El desacuerdo más elemental entre cosmopolitas y nacionalistas liberales se reduce al rol del Estado en la protección y afirmación de las identidades nacionales. Los cosmopolitas ilustrados apostaban por un Estado neutral preocupado solamente de la protección de las libertades individuales. En cambio, los nacionalistas liberales consideraban que una de las tareas estatales era la promoción de las culturas nacionales. Ser nacionalista no supone, en opinión del autor, desdeñar las virtudes cosmopolitas, sino simplemente reconocer que la política democrática es la política de lo vernáculo, ya que un ciudadano medio solo se siente cómodo cuando delibera y debate asuntos políticos en su propia lengua. Sin perjuicio de compartir el ideal cosmopolita de David Held, sobre todo en cuanto al cumplimiento internacional de los derechos humanos, Kymlicka discrepa de que el Estado esté perdiendo su rol como comunidad política de destino y que la ciudadanía democrática deje de tener alcance nacional.

Al igual que otros libros del autor, éste está escrito en un lenguaje llano y accesible para un lector no erudito. Es un libro de lectura rápida. Quienes hayan leído

Ciudadanía Multicultural encontrarán aquí un refinamiento y ampliación de los argumentos del autor sobre los derechos de las minorías. Quienes por primera vez se acerquen a la obra de Kymlicka encontrarán una amplia y sistemática relación de materias de gran actualidad: la teoría de los derechos de las minorías, los nacionalismos minoritarios, los derechos indígenas, la inmigración, el cosmopolitismo, la relación entre ciudadanía democrática y la globalización, entre otros.

Ignacio Barrientos Pardo
Abogado, Diplomado en Estudios Amerindios, doctorando en derechos humanos

**TERRORISMO DE
ALCANCE GLOBAL:
IMPACTO Y
MECANISMOS DE
PREVENCIÓN EN
AMÉRICA LATINA Y
CARIBE**

Francisco Rojas Aravena
(Ed.)
FLACSO Chile,
Santiago de Chile, 2003,
139 páginas.

El orden internacional, definido por la aparición de nuevos actores en la escena internacional, y el proceso de globalización económica han sufrido profundas transformaciones tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 que han llevado a dos guerras, la de Afganistán y la de Irak, como consecuencia de la proclamada “guerra internacional contra el

terrorismo”. Estos acontecimientos obligan a una redefinición de la seguridad mundial y sus amenazas, y a replantear el modelo de gestión de los nuevos problemas globales en sus dimensiones política, social y económica.

Terrorismo de alcance global: impacto y mecanismos de prevención en América Latina y Caribe, es fruto de un seminario internacional organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Chile (FLACSO Chile) y auspiciado por la Oficina del Área Andina y del Cono Sur de la Fundación Ford, en noviembre de 2001. En el libro, diversos autores de América y Europa ofrecen un análisis del nuevo “terrorismo de alcance global”, en palabras de George Bush, en cuanto a su definición, contenido, alcance y medidas de prevención, así como sus consecuencias e impacto en las políticas de seguridad y defensa mundiales y en las de América Latina en particular. Las definiciones de terrorismo son muy numerosas pero, en definitiva, hacen referencia a una estrategia, a una forma de ejercer la violencia sembrando el miedo en la población civil con objetivos políticos. En general, los autores coinciden en señalar que en el nuevo marco de la globalización y tras el 11 de septiembre los nuevos desafíos y amenazas obligan a elaborar un nuevo concepto de terrorismo, el terrorismo transnacional o de alcance global. El fenómeno terrorista no es nuevo, pero en su nueva manifestación global aparece caracterizado por un cambio cuantitativo en cuanto al número de víctimas, por ser acciones que se realizan en un tercer país distinto del de origen de los grupos terroristas, por su

elevado nivel de profesionalización y organización, y por su financiación clandestina en la que juegan un papel fundamental los procedimientos de lavado de dinero que se han convertido en una de las cuestiones prioritarias de las agendas de seguridad internacional. Pero no hemos de olvidar otras amenazas transnacionales a la seguridad global como son el crimen organizado y el narcotráfico, que comparten hoy esos rasgos comunes.

La respuesta internacional de condena al terrorismo de alcance global ha sido prácticamente unánime. Así, la Resolución 1373 de Naciones Unidas de 28 de septiembre de 2001 reafirmó que todo acto terrorista de carácter internacional constituye una amenaza para la paz y seguridad global. Pero esa unanimidad se rompe cuando se trata de encontrar el modo de gestionar o hacer frente a esa amenaza global. Como señala David R. Mares en el capítulo “El terrorismo de alcance global: bases para evaluar su impacto en el sistema internacional y en América Latina”, el acto terrorista por más violento que sea no determina la respuesta, el impacto del terrorismo internacional depende de las políticas que se apliquen después. En América Latina, tras los atentados del 11 de septiembre y las primeras reacciones de condena, apareció como necesario una redefinición del problema del terrorismo y de la seguridad a nivel regional. América Latina ha conocido episodios de terrorismo: el de Sendero Luminoso en Perú, los atentados de la DINA chilena en Washington, los atentados contra la Embajada de Israel o contra la sede de la mutual judía AMIA en

Buenos Aires. En los años noventa, la generalización del proceso de democratización y la gradual integración económico y comercial supuso para los países del Cono Sur el inicio de un proceso de confianza mutua y de concreción de iniciativas e instancias para la resolución pacífica y negociada de los conflictos y de cuestiones como el narcotráfico, el crimen organizado y el lavado de dinero, de especial relevancia en la región. Como recuerdan los autores, el narcoterrorismo colombiano es uno de los principales referentes de inseguridad en el área. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) están considerados como grupos terroristas por el Gobierno estadounidense. Cabe preguntarse si la “guerra internacional contra el terrorismo” puede ser una política aplicable al caso colombiano o habría que encontrar una salida política negociada que parta de iniciativas diplomáticas.

Marcelo Fabián Sain, en el capítulo “Problemas globales, dilemas subregionales”, propugna que América Latina debe ser capaz de articular una conceptualización propia del terrorismo así como abordar el problema a nivel regional. Para el autor, la “guerra internacional contra el terrorismo (...) puede encubrir nuevas formas de dominio internacional asentado en una modalidad de ‘seguritización’ (aliento desde la esfera oficial de la militarización de la lucha contra el terrorismo) del fenómeno que excluya el multilateralismo y se oriente a formas unilaterales de imposición de parámetros que solamente

tengan en cuenta los intereses de ciertos sectores del Gobierno estadounidense”. Las iniciativas multilaterales y de resolución pacífica del terrorismo han sido muy variadas. Las últimas declaraciones de las Cumbres de las Américas han respaldado medidas de cooperación y coordinación regional e internacional para combatir el terrorismo y ello dentro del marco de la Carta de Naciones Unidas, el respeto al Derecho Internacional, los derechos humanos y las normas del Derecho Internacional Humanitario. En 2000 se constituyó el Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, dependiente del Grupo de Trabajo Permanente sobre Terrorismo en el ámbito de las reuniones de los Ministros de Interior de Mercosur. Respecto al narcotráfico, otras iniciativas son el establecimiento de un Mecanismo de Evaluación Mutua en el marco de la Comisión para el Control de Abuso de Drogas (CIDAC), la aprobación de Planes en Mercosur o la creación en 2000 del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD), grupo análogo al Grupo de Acción Financiera Internacional contra el lavado de Activos (GAFI) pero en el ámbito sudamericano. Por último, destacar la adopción durante la XXXII Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA), en junio de 2002, de la Convención Interamericana contra el Terrorismo (que se incluye íntegra en el libro) y en la que se reafirma que la lucha contra el terrorismo debe realizarse con pleno respeto al derecho nacional e internacional, a los derechos humanos y a las instituciones

democráticas, e incluye, entre otras, medidas para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo, de cooperación en el ámbito fronterizo o de asistencia jurídica mutua. Estos esfuerzos a nivel institucional necesitan una realización efectiva por parte de los Estados para que no queden en meras declaraciones formales, reto difícil si se tiene en cuenta la debilidad político-institucional y financiera de la región. El libro no sólo ofrece distintas reflexiones sobre un tema que ocupa en estos momentos un primer plano en las agendas políticas de seguridad regional e internacional, sino que también plantea propuestas como las que incluye Manuela Mesa, del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), en el capítulo “Terrorismo, globalización y violencia religiosa: propuestas para la prevención”. El compromiso por la justicia global y el respeto a la legalidad; una mayor coordinación internacional en la lucha contra el terrorismo; abordar las causas que generan pobreza, violencia, exclusión en el plano político, social y económico; o fortalecer medidas preventivas de resolución pacífica de los conflictos, son algunas de sus propuestas. Como señala la autora, “el terrorismo, la inmigración ilegal, el crimen organizado o el narcotráfico no pueden ser objeto de una guerra sino de muchas acciones políticas, diplomáticas, económicas y policiales”. La seguridad es hoy un concepto amplio que incluye no sólo dimensiones militares sino políticas, económicas, sociales, humanitarias, medioambientales y de derechos humanos. Definir y establecer políticas de seguridad que tengan en cuenta estos

aspectos, así como sus dimensiones regionales, es un reto en el que debe incluirse la lucha contra el llamado “terrorismo de alcance global”.

M^a Antonia García Marín
Master en Relaciones
Internacionales
Centro de Investigación para la
Paz (CIP-FUHEM)

GUERRAS POR LOS RECURSOS. EL FUTURO ESCENARIO DEL CONFLICTO GLOBAL

Michael T. Klare
Ed. Urano,
Barcelona, 2003,
345 páginas.

Muchos de los recursos naturales básicos para el desarrollo de las sociedades se encuentran en una situación de creciente escasez. Por esta razón, y debido al poder y el bienestar que confieren, el control de los yacimientos de petróleo y gas natural, los suministros de agua y otras materias primas vitales como la madera o los minerales, se ha convertido en una cuestión cada vez más conflictiva.

Esta conflictividad queda patente si se tiene en cuenta que los recursos naturales juegan un papel de importancia creciente en la configuración de las políticas nacionales de los Estados. Así, los funcionarios de seguridad cada vez prestan más atención a los problemas de la competencia por el acceso a los recursos naturales cruciales; en especial aquellos que, como el petróleo o el agua, se encuentran con frecuencia en

áreas en disputa o políticamente inestables.

Michael T. Klare, titular de la cátedra Five College of Peace and World Security Studies en el Hampshire College de Amherst (Massachusetts), establece en este libro una nueva geografía del conflicto. Mientras que en el pasado el conflicto internacional venía determinado por la política o la ideología, el fin de la confrontación de bloques de la Guerra Fría y la demanda creciente de recursos por parte de las sociedades desarrolladas han supuesto un cambio de orientación. Así, según se desprende del exhaustivo análisis que realiza el autor, en las próximas décadas los conflictos vendrán determinados por el control de bienes económicos. La idea central de este libro es que las guerras por recursos naturales se convertirán en la principal característica de la seguridad internacional.

Aunque no se puede prever con exactitud la fecha y el lugar en que explotarán estas guerras (si es que alguna no lo ha hecho recientemente), ya es evidente la emergencia de una nueva geografía del conflicto: un escenario global en el que la competición por las materias primas es el principio gobernante que se esconde detrás de la disposición y el uso del poder militar. Se trata de una nueva geografía estratégica en la que los elementos definitorios serán las concentraciones de recursos, y no tanto las fronteras políticas. Distanciándose de autores como Samuel Huntington, que mantenía que el choque de civilizaciones dirigiría la política de la posguerra fría, Klare defiende que las luchas por el control de los recursos naturales serán los verdaderos motores de la política de este

siglo. El autor describe cómo en aquellas regiones de Asia y África en las que se concentran las reservas de petróleo —el Golfo Pérsico, el Mar Caspio y el mar de China Meridional— y agua — las cuencas del Nilo, el Jordán, el Tigris y el Éufrates, y las regiones del río Indo— se ha registrado un importante aumento de la presencia militar.

En este sentido resulta extremadamente interesante la idea de que en la actualidad parece evidente que los ejércitos pueden hacer poco para promover el comercio o asegurar la estabilidad financiera. Ahora bien, pueden jugar un papel clave a la hora de proteger las fuentes de recursos naturales, básicas para el desarrollo económico de las sociedades. Se trata de bienes tangibles que pueden encontrarse en una situación de riesgo en caso de darse una crisis política o un conflicto, y por esta razón muchos consideran que necesitan una protección “física”.

En el capítulo introductorio se analiza el nuevo escenario de seguridad global, que viene determinado por las complejidades de una demanda en aumento, la concentración de los recursos en Estados inestables y las competiciones entre países vecinos por la propiedad de los recursos. Los capítulos siguientes se centran de manera más concreta en la potencialidad de los conflictos en determinadas zonas como en el Golfo Pérsico y los mares Caspio y de la China Meridional por el petróleo; o en la cuenca del Nilo y otros sistemas fluviales multinacionales como los de las cuencas del Jordán, el Tigris y el Éufrates o el Indo, por el agua. Igualmente, y a pesar de no tener la misma importancia que los recursos mencionados

para el desarrollo de las sociedades, Klare también analiza la potencialidad de los conflictos por el gas natural, las piedras preciosas y los minerales desde Nueva Guinea hasta Sierra Leona. A pesar de que los últimos acontecimientos en Irak demuestran las tesis de Klare, el autor deja abierta la estrategia de la cooperación como la mejor solución a largo plazo a la hora de garantizar el acceso a los recursos. Pero esta estrategia demandaría una distribución equitativa de los recursos existentes en el planeta junto con un programa global de investigación sobre energías alternativas. La clave, según el autor, está en el establecimiento de una serie de instituciones internacionales que tratarían de resolver los problemas relacionados con el acceso a los recursos. Estas instituciones deberían tener la autoridad suficiente como para imponerse a los intereses nacionales y a la opinión pública. Mientras tanto, y a falta de estas instituciones, en el escenario actual los recursos limitados se combinan con la demanda creciente y la localización de estos en regiones divididas por tensiones étnicas y políticas, creando las condiciones previas a la guerra.

Mariona Rico
Politóloga

MUJERES CONTRA EL ALCA: RAZONES Y ALTERNATIVAS

Irene León y Magdalena

León T. (Coords.)

Agencia Latinoamericana de Información,
Quito, 2002,
192 páginas.

Las autoras de este libro analizan desde la perspectiva de género el significado del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sus impactos sobre la producción nacional, el mercado laboral, la democracia, los derechos humanos y la soberanía territorial. Sin descuidar al conjunto de la población, manifiestan las consecuencias negativas que esta iniciativa tiene para las mujeres, que representan el 70% de los mil doscientos millones de pobres del planeta. Asimismo, presentan alternativas generadas por movimientos y organizaciones sociales frente al ALCA, y realizan un llamamiento para suspender las actuales negociaciones. Estas propuestas son resultado de la participación de la sociedad civil en pos de una integración regional con justicia social.

Los autores presentan los principios que guían al ALCA mediante la descripción de la génesis del acuerdo económico, de sus antecedentes y de los actuales grupos temático-negociadores que lo conforman, en los que intervienen representantes del sector gubernamental y empresarial. El acuerdo del ALCA excluye la consulta parlamentaria y democrático-popular para definir procesos nacionales de integración y de desarrollo acorde

a cada sociedad. Surge en 1994, en la Cumbre de las Américas, como un acuerdo entre representantes de gobierno. Su antecedente directo es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que involucra a EEUU, Canadá y México. “Con una población de 800 millones de personas y un Producto Interior Bruto (PIB) de 11 trillones de dólares, el ALCA sería la mayor zona de libre comercio del mundo, con acuerdos comerciales que afectarían todos los aspectos de la vida de las ciudadanas y ciudadanos de las Américas” (*Otra América es posible. Declaración contra el ALCA de las mujeres de Brasil*, Porto Alegre, febrero 2002). Un acuerdo comercial, desde Alaska a Tierra de Fuego, controlaría el 22% del volumen mundial y comprometería aspectos políticos, sociales, jurídicos, medioambientales y las posibilidades y el modelo de desarrollo de las sociedades. (Ver también *ALCA. Impactos económicos y ecológicos*, Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo, Abya-Yala, Quito, 2002). Se trata de un proceso que es la continuación, ampliación y consolidación de un proyecto que afecta a todo el continente. El ALCA comporta la aceleración de los procesos de liberalización económico-financiera que ejercen su acción en las últimas décadas y ofrece un marco de regulación para la consumación de un modelo que privatiza todos los sectores y mercantiliza todo tipo de bienes. Un modelo en el que las empresas transnacionales podrán demandar a los gobiernos que perjudiquen sus beneficios mediante políticas de promoción social y protección al medio ambiente.

La armonización de las regulaciones en torno al comercio de bienes y servicios, de las inversiones y de la política de competencia desconoce las desigualdades estructurales. Un tema crucial en la agenda del ALCA es la propiedad intelectual, por los riesgos que ésta comporta para las poblaciones locales poseedoras de conocimientos ancestrales frente al poder de las transnacionales, y el aumento de la presencia militar estadounidense mediante el establecimiento de bases militares en territorios de países miembros. Según el embajador brasileño, Samuel Pinheiro Guimarães, este acuerdo corresponde a la estrategia de EEUU para superar su problema de sobreproducción, subordinar los espacios geoeconómicos del continente a las mega empresas estadounidenses y crear un bloque regional dominado por EEUU, capaz de suplantar la competencia de la Unión Europea y del bloque asiático en la disputa por la hegemonía económica, geopolítica y cultural del planeta. Sus planteamientos no contemplan los derechos humanos, el medio ambiente y el crecimiento y desarrollo con equidad; ni la política de subsidios agrícolas y de competencia entre actores con marcadas disparidades económico-tecnológicas, y las desigualdades en su nivel de desarrollo humano. Tampoco incorporan un análisis sobre los efectos diferenciados que las nuevas reglas comerciales y de inversión podrían tener sobre las mujeres y los hombres. Las primeras conforman el sector más vulnerable y afectado por la pobreza, la precariedad laboral, la escasa educación formal y la extendida discriminación y

opresión social.

Se omiten las desigualdades históricas y las políticas de promoción destinadas al reconocimiento de los derechos de las mujeres y a propiciar la igualdad de oportunidades. “Cuando las mujeres están a la cabeza de los índices de desempleo, cuando su acceso a la propiedad es apenas del 1%, su posición en el sector financiero y mercantil es casi nula, es una quimera creer que la liberación comercial permitirá un mayor acceso a la igualdad”, sostiene Irene León.

Las mujeres reclaman el reconocimiento de sus roles económicos, sociales y culturales y exigen un tratamiento que asegure la protección de sus derechos civiles, laborales, reproductivos, sexuales y humanos en general. Además de garantizar su participación en las negociaciones, es necesario que las experiencias de las mujeres sean consideradas en el diseño e implementación de políticas y programas, y en la definición de un tipo de integración regional que contemple los intereses nacionales.

Las alternativas a las actuales orientaciones del ALCA presentes en este libro se basan en las experiencias de mujeres brasileñas, bolivianas, argentinas y de otros países del continente, que han sumado sus voces para difundir el significado de este acuerdo y buscar de manera transparente y participativa opciones que no comprometan el futuro de sus sociedades.

Los pueblos indígenas y las minorías afrocaribeñas, dos de los grupos más afectados por la pobreza, el desempleo y la exclusión social producida por las políticas neoliberales, también

reclaman otra forma de integración: una integración entendida en términos de beneficios y solidaridad, y orientada a superar las desigualdades estructurales que constituyen un obstáculo al desarrollo humano, económico y tecnológico. Se trata de una visión orientada al desarrollo sostenible y a la distribución equitativa del ingreso y la riqueza, que tiene como principios la democracia y la soberanía popular.

El debate entre “ALCA social” y “NO al ALCA” continúa, al igual que los intereses estadounidenses y de sus corporaciones para llevar a cabo un área de libre comercio que garantice la hegemonía continental y mundial de este país. Sólo mediante la información y la efectiva participación de la sociedad civil será posible presentar alternativas frente a un proyecto de exclusión económica y social en nombre de los beneficios del libre mercado, que desde décadas justifica la consecuente destrucción del tejido social y productivo de las sociedades de América. El bienestar y progreso proclamados por este modelo están lejos de ser alcanzados. Y los resultados obtenidos no podrían ser más desalentadores.

Elizabeth Rodríguez
Socióloga, Master en
Cooperación Internacional y
Gestión de Proyectos
Instituto Universitario Ortega y
Gasset

**El papel de Europa en el conflicto
colombiano**

211

Bibliografía

SUSANA FERNÁNDEZ HERRERO

El papel de Europa en el conflicto colombiano

LIBROS:

- Ardila Martha, Diego Cardona y Arlene Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la Política Exterior Colombiana*, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL), Bogotá, 2002.
- Cepeda Ulloa, Fernando (Ed.), *Haciendo Paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia*, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2001.
- Forman, Shepard L. y Patrick Stewart, *Good intentions: pledges of aid for post-conflict recovery*, Lynne Rienner, Boulder CO (EEUU), 2000.
- Ramírez, Socorro y Luis Alberto Restrepo (Eds.), *Colombia ante la inserción y el aislamiento*, Siglo del Hombre Editores-IEPRI, Bogotá., 1997.

ARTÍCULOS:

- Guillermo Marín, “El abismo colombiano”, *Política Exterior*, noviembre-diciembre de 2000, N° 78, pp. 111-131.
- Joaquín Roy, “El Plan Colombia y la Unión Europea: ¿Quién paga los platos rotos?”, *Revista del Sur*, enero-febrero de 2001, N° 111-112, pp. 24-25.
- Beatriz Navarro, “Debates y protestas”, *Radio Nederland*, http://www.rnw.nl/informarn/html/act011227_unioneuropea2001.html
- Joaquín Roy, “El Plan Colombia y el doble discurso de la UE”, *Política Exterior*, septiembre-octubre de 2001, Vol. XV, N° 83, pp. 31-42.
- Russell Crandall, “Clinton, Bush and Plan Colombia”, *Survival*, primavera de 2002, Vol. 44, N° 1, pp. 159-172.

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

- Joaquín Roy, “La Unión Europea ante Cuba y Colombia: de buenas intenciones y altas esperanzas a notables contradicciones y grandes frustraciones”, *América Latina Hoy*, agosto de 2002, Vol. 31, pp. 33-61.
- Kenneth Ramírez Domínguez, “La presencia española de la Unión Europea y América Latina. Un balance”, *Tiempo de Paz*, verano de 2002, Nº 65, pp. 82-98.
- María Isabel García, “Colombia: UE apoya la política antiterrorista de Uribe”, 15 de mayo de 2003, http://www.nl/informarn/html/act030515_colombia.html
- Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), “Colombia y Europa: sociedad civil y proceso de paz”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2003, Nº 83, pp. 101-108.
- Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), “Consideraciones clave en el diseño de las negociaciones de paz: reflexiones para el caso colombiano”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2003, Nº 83, pp. 109-124.
- Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), “La comunidad internacional y la resolución del conflicto armado en Colombia”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2003, Nº 83, pp. 125-134.
- Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), “La participación de la sociedad civil en el proceso de paz durante el mandato de Andrés Pastrana”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2003, Nº 83, pp. 135-145.
- José Antonio Sanahuja, “Paz, democracia y desarrollo en las relaciones UE-América Latina: el caso de Colombia”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2003, Nº 83, pp. 147-160.

DOCUMENTOS:

- Angel Rabasa y Peter Chalk, *Colombian Labyrinth: The synergy of drugs and insurgency and its implications for regional stability*, RAND, 2001, www.rand.org/publications/MR/MR1339
- Fernando Cepeda Ulloa, *¿Existe una política de la Unión Europea hacia Colombia? La Comunidad Internacional y el proceso de paz en Colombia*, marzo 2002, www.com-univ-colombia.org/colloques/ponencias/cepeda.pdf
- *Colombia: Country Strategy Paper*, External Relations Commissioner, mayo 2002, http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/csp/02_06en.pdf
- Rodrigo París Rojas, *¿Unión Europea y Plan Colombia: Éxito o fracaso de un sueño?*, Observatori de Política Exterior Europea, Working Paper Nº 22, junio de 2002, http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/Working%20Papers/wp222002.pdf
- Joaquín Roy, *Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process – From Good Intentions to High Frustrations*, Miami European Union Center (Universidad de Miami), Working Papers Series, junio de 2002, Vol. 2, Nº 7, http://www.miami.edu/EUCenter/royworkingpaper_colombia.pdf

- *Declaración final: Mesa Alternativa Colombia-Europa responde conjuntamente al Plan Colombia*, julio de 2002, http://www.rnw.nl/informarn/html/act000711_mesaalternativa.html
- *Informe de América Latina: Colombia ¿Durará la luna de miel de Uribe?*, Internacional Crisis Group, diciembre 2002, http://www.crisisweb.org/projects/latina-merica/colombia_andes/reports/A400868_19122002.pdf
- Fabio Sánchez, Ana María Díaz y Michel Formisano, *Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial*, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), marzo 2003, <http://economia.uniandes.edu.co/profesores/fasanche/D2003-05.pdf>

DIRECCIONES DE INTERNET:

- Actualidad Colombiana - <http://www.actcol.ibiblio.org/>
- Amnistía Internacional (AI):
 - <http://www.amnestyusa.org/countries/colombia>
 - <http://www.web.amnesty.org/web/ar2001.nsf/webamrcountries/COLOMBIA>
- Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz - <http://www.porlapaz.org.co/asamblea/>
- Center for International Policy (CIP) - <http://www.ciponline.org/colombia>
- Centro de Investigación para la Paz (CIP/FUHEM) - <http://www.cip.fuhem.es/observatorio/indicadores/paises/colombia.html>
- Colombia Human Rights Network - <http://www.igc.org/colhrnet/>
- Colombia Update Independent Voices on Colombia - <http://www.colombiaupdate.com>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) - <http://www.codhes.org.co>
- Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador - http://www.delcol.cec.eu.int/es/quienes_somos/bienvenida.htm
- Equipo Nizkor - <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/colombia.html>
- European Union External Relations - http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/intro/index.htm
- Fundación Ford - http://www.fordfound.org/program/program_main.cfm
- Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung - <http://www.fescol.org.co>
- Human Rights Watch (HRW) - <http://www.hrw.org/americas/colombia.php>
- Ideas para la Paz - <http://www.ideaspaz.org>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz - <http://www.indepaz.org.co>
- Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) - <http://www.ilsa.org.co>
- Medios para la Paz - <http://www.mediosparalapaz.org/quesco.htm>
- Nodo50 - <http://www.nodo50.org/pazcolombia>
- Oficina de Naciones Unidas en Colombia - <http://www.onucolombia.org/onucol.htm>

- OneWorld - <http://www.oneworld.net/specialreports/colombia>
- Peace Brigades Internacional Proyecto Colombia - <http://www.peacebrigades.org/colombia-e.html>
- Peace Studies Department, University of Bradford (UK) – <http://www.bradford.ac.uk/acad/peace>
- Radio Nederland - http://www.rnw.nl/sp/toolbar/informe_colombia.html
- Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y Contra la Guerra - <http://redepaz.8m.net/rednal.htm>
- Transnational Institute - <http://www.tni.org/drogas>
- Vía Alterna - <http://www.viaalterna.com.co>

En memoria de Xabier Gorostiaga,¹ la ilusión necesaria

Alfonso Dubois (Universidad del País Vasco, Instituto Hegoa)

La noticia de la muerte de Xabier Gorostiaga, el pasado 14 de septiembre, recorrió como un escalofrío por toda América. Las manifestaciones de sentimiento provenían tanto de personalidades políticas del más alto rango, como de religiosos y religiosas de comunidades perdidas en el campo o en barrios marginales de las ciudades, de intelectuales como de dirigentes de organizaciones populares. Todas ellas, de diversas maneras, expresaban un recuerdo vivo y personal de un ser por el que sentían cariño, amistad y admiración. Aquí también fuimos muchas las personas que sentimos la pérdida de un amigo y de una referencia. Pero fue sobre todo en América Latina donde puso en juego toda su ilusión, sus capacidades y esfuerzos por encontrar los caminos posibles de liberación para la secular injusticia de millones de gentes condenadas a la desesperanza. Sin dudar, Xabier vivió intensa y comprometidamente el periodo especialmente convulso de los últimos cuarenta años de América Latina.

Xavier Gorostiaga nació en Bilbao en 1937, y desde los dieciocho años vivió casi ininterrumpidamente en América Latina como jesuita, siendo Panamá, Nicaragua y Guatemala sus principales centros de trabajo. En un rápido recorrido que permita una idea de cuáles fueron sus principales ocupaciones, hay que destacar su dedicación a campos muy diversos como: su implicación en la política de manera directa, cuando fue asesor del General Torrijos en las negociaciones del Canal de Panamá o como Director de Planificación del primer Gobierno sandinista en Nicaragua; su papel comprometido con los movimientos sociales, en múltiples actividades, destacando la fundación de Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA) en Panamá; su preocupación por encontrar propuestas viables y justas para las economías centroamericanas y caribeñas, que se plasmó en la creación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); y en muchos trabajos de reflexión y análisis sobre la realidad latinoamericana. Sus últimos años los dedicó de manera más intensa a la formación universitaria, primero como rector de la Universidad Centroamericana de Nicaragua y luego como secretario ejecutivo de la Red Latinoamericana de Universidades de los Jesuitas. Y en toda esta compleja red de tareas, Xavier siempre se definió como cristiano comprometido y jesuita convencido.

Pero esta relación de actividades, aun expresando lo que fue su figura, queda muy corta a la hora de reflejar quién fue Xabier y la enorme influencia que ejerció sobre sectores tan amplios y diversos. Desde luego no puede explicarse ni desde el poder, ni desde el manejo de grandes recursos, ya que nunca pretendió ni uno ni otros. Quienes tuvimos la fortuna de trabajar estrechamente con él, pudimos comprobar la enorme fuerza que emanaba por su coherencia, convicción, compromiso, sensibilidad y, sobre todo, por saber impulsarnos por encima de toda adversidad a seguir adelante. La gran fuerza de Xabier fue mostrarse como una persona integral, donde cabían la emoción, la rabia, el coraje, la denuncia, la escucha, la exigencia y el diálogo; donde junto a una posición inalterable en

¹ Ver entrevista a Xabier Gorostiaga por José Zepeda en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2002, N° 77, pp. 55-60.

la defensa de los más pobres, lo que llamaba las “grandes mayorías”, se planteó la necesidad de llegar hasta donde fuera posible en la búsqueda sin exclusiones de vías que posibilitaran nuevos caminos.

En la memoria que Xavier nos deja, por encima de todo recordamos su inquebrantable ilusión, una ilusión no fácil, sino trabajada día a día intentando sacar de la realidad las chispas que permitieran continuar. Por eso, hoy su memoria debe ser para quienes le conocimos la referencia para seguir buscando la ilusión necesaria.

En recuerdo de Xabier Gorostiaga (1937-2003)

Kees Biekart es miembro del Consejo de Dirección del

Transnational Institute de Amsterdam (TNI)

Traducción: Paula Coto

Nuestro querido amigo y Consejero del TNI Xabier Gorostiaga falleció el 14 de septiembre de 2003 en la ciudad de Loyola (España) tras haber perdido la lucha contra el tumor cerebral que padecía desde hacía un año. Muchos recordamos haberle visto por última vez en el segundo Foro Social Mundial de Porto Alegre en 2002, en que participó activamente. El lema “Otro mundo es posible” podría haber sido invención suya, como algunos piensan realmente, pues mostró un optimismo contagioso y una profunda fe en las alternativas.

Xabier Gorostiaga, “el Pitorro” para sus amigos, nació en España pero tanto su vida como su profesión han estado muy unidas con la historia reciente de Centroamérica. Tras realizar sus estudios de filosofía y teología en la Universidad jesuita de Deusto, en Bilbao, y su doctorado en Economía en Cambridge, llegó a Nicaragua, justo poco después de que el Frente Sandinista hubiera derrocado a Somoza en 1979. Primero trabajó como Director del Ministerio de Planificación bajo las órdenes del comandante Henri Ruiz. En 1982, fundó el Instituto Nicaragüense de Investigaciones Económicas y Sociales (INIES), con carácter independiente, que constituyó las bases para la fundación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), uno de los institutos de investigación más influyentes en Centroamérica y en el Caribe. Su revista *Pensamiento Propio* reflejó una actitud crítica pero comprometida con la revolución sandinista y circuló por todo el mundo.

En aquellos años, Xabier estableció contactos con el TNI y la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) para trabajar en proyectos comunes analizando el impacto económico del boicot estadounidense y para rebatir los argumentos de las corrientes de ayuda dominadas por la URSS a Nicaragua. Xabier adquirió la nacionalidad nicaragüense y viajó por todo el mundo dando conferencias sobre la situación en Centroamérica, visitando las principales instituciones internacionales contra la dominación estadounidense, a la vez que promovía organizaciones de base y ONG gracias a la gran capacidad analítica, al humor y a la visión estratégica que poseía. De hecho, se convirtió en el embajador intelectual para la sociedad civil de Centroamérica, contribuyendo al proceso de paz regional y tomando partido por los pobres y los oprimidos.

En 1991, los jesuitas le solicitaron que ocupara el cargo de delegado regional y Rector de la Universidad de Centroamérica (UCA) en Managua. Fueron años difíciles en los que tuvo que hacer frente a la protesta contra la revolución sandinista, las divisiones internas

entre las fuerzas progresistas, las huelgas violentas encabezadas por estudiantes, al asesinato de sus amigos jesuitas en El Salvador y a la crisis interna de la CRIES. Sin embargo, Xabier siguió mostrando una actitud positiva, mantuvo unidos a los grupos de la oposición y estableció nuevos cursos académicos para los grupos de la sociedad civil. Dio conferencias en las Asambleas de Socios del TIN acerca de las oportunidades para Centroamérica y los nuevos desafíos para las fuerzas progresistas en busca de alternativas al ajuste estructural neoliberal. A finales de los años noventa, Xabier fue nombrado Secretario General de las Universidades Jesuitas de Latinoamérica que ahora aplican su experiencia y su visión a todo el continente.

Con la partida de Xabier perdemos un analista brillante y un pensador "globalista" estratégico, salvando efectivamente las diferencias entre la academia y el ejercicio político. También perdemos un amigo insigne, particularmente interesado en las experiencias personales y siempre optimista, aun en circunstancias adversas. Será recordado como "el sacerdote más sabio y alegre que haya conocido jamás" (Hugo Cabieses) y como un ejemplo a seguir para todos aquellos que trabajan para que otro mundo sea posible. ¡Gracias Xabier por la vida que nos diste!

La Biblia de la razón

Mariano Aguirre es ex director del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

Xabier Gorostiaga falleció, según el testimonio de amigos cercanos, haciendo planes sobre su América Central. Durante décadas este jesuita dedicó su fe en las personas honestas y sus conocimientos sobre el mundo para analizar la realidad y planificar cambios en la misma. Apasionado por América Latina estuvo en las negociaciones y debates claves entre los años ochenta y noventa. Asesoró en la mesa de los negociadores del Canal de Panamá, tenía un trato directo con amigos y algunos enemigos en Washington (conservaba unos papeles que había garabateado Henry Kissinger durante una reunión), ayudó a los sandinistas en el empeño por hacer una revolución que encontrase un camino propio entre el modelo insurreccional de Cuba y la vía electoral de Salvador Allende, y dedicó su esfuerzo a reflexionar sobre el fracaso debido a causas internas y externas de ese proyecto.

Después de los años ochenta salió de la denominada década pérdida con la fuerza de la necesidad. Creía firmemente en la educación. Era un hombre de fe, primero, seguramente, en Dios, pero daba la impresión que su Biblia personal estaba en la razón ilustrada.

No le vencían las dificultades, y nunca dejó de tenerlas porque no apostó por ningún proyecto fácil. Como escribió Rossana Rossanda en la muerte de Jean-Paul Sartre: avanzó, cayó en varias ocasiones, volvió a levantarse, una y otra vez. Le recordaremos como un amigo necesario.