

PAPELES

DE CUESTIONES INTERNACIONALES

Oriente Medio: el Acuerdo de Ginebra y el juicio a Saddam Husein

Artículos de Samantha Power, Ignacio Álvarez-Ossorio,
Tony Judt, Arthur Schlesinger Jr.

Terrorismo global
Mary Kaldor

La Corte Penal Internacional
Marlies Glasius

Movimientos sociales y
democracia participativa:
elementos del Foro Social Mundial

Reforma de Naciones Unidas, Marruecos y
Sáhara Occidental, Bolivia

PAPELES n^o 84 - 2003

De cuestiones internacionales

Directora

Manuela Mesa Peinado

Redactora jefe

Nieves Zúñiga García-Falces

Editor

Rodrigo Sosa

Consejo de Redacción

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

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: Mapa de Oriente Medio

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	
Terrorismo global	11
<i>Mary Kaldor</i>	
La Corte Penal Internacional: una sociedad civil global	31
<i>Marlies Glasius</i>	
La investigación para la paz. El caso de España	41
<i>Mabel González Bustelo</i>	
<hr/>	
ACTUALIDAD	
Cómo procesar a Sadam Husein	49
<i>Samantha Power</i>	
Cegados en Irak	55
<i>Arthur Schlesinger Jr.</i>	
Recomendaciones para la reconstrucción de Irak	66
<i>IECAH/CIP-FUHEM</i>	
El Acuerdo de Ginebra: la culminación del proceso de Oslo	73
<i>Ignacio Álvarez-Ossorio</i>	
Israel: la alternativa	81
<i>Tony Judt</i>	
La realidad y el deseo de reforma de Naciones Unidas	89
<i>Luis Peral</i>	
Bolivia: el trasfondo de la “guerra del gas”	99
<i>Cletus Gregor Barié</i>	
Luchas sociales en América Latina	107
<i>Rita Cruz</i>	
Marruecos: la difícil articulación del proceso democrático	113
<i>Jesús García-Luengos</i>	
El Plan Baker II: ¿solución para el Sáhara Occidental?	121
<i>Javier Ludeña</i>	
¿Economía abierta en un mundo cerrado? Japón, EEUU y China ante la encrucijada	129
<i>Miguel Vidal González y Ramón Llopis Goig</i>	

IDENTIDADES

- Autodesarrollo, derechos indígenas y ciudadanía cultural: fundamentos para la convivencia en la diversidad** 141
J. Daniel Oliva Martínez
-

ENTREVISTA

- Entrevista a Félix Ruiz Sánchez: Presupuesto Participativo para una nueva cultura democrática** 153
Tirma Lina Pérez Escuredo
-

RESEÑAS DE LIBROS

- Militaire-Humanitaire: (Im)possibles synergies, de varios autores** 163
Alberto Piris
- Imperio, de Michael Hardt y Antonio Negri** 166
Felipe L. Aranguren
- El imperio global, de Roberto Montoya** 170
Hernando Perdomo Blanco
- Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil, de Zygmunt Bauman / Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos, de Saskia Sassen** 173
Tirma Lina Pérez Escudero
- Perspectiva de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio, de Gemma Aubarell (Dir.)** 175
Sandra Gil Araújo
- Reanudar lazos rotos: Estudio sobre reconciliación en Camboya, de Lucía Alonso Ollacarizqueta** 178
Ana García Rodicio
- Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino, de María Cristina Rosas (Coord.)** 180
Juan Pablo Prado Lallande
- Gobierno mundial y las nuevas guerras. La convergencia del desarrollo y la seguridad, de Marc Duffield** 183
Francisco Rey Marcos
-

BIBLIOGRAFÍA

- Ante el IV Foro Social Mundial: una aproximación a los movimientos sociales globales** 189
Susana Fernández Herrero

En la situación, compleja e incierta de Irak, la captura de Sadam por parte de las tropas estadounidenses ha dado un respiro a la administración Bush. Existen cada vez más dificultades para justificar una ocupación que está costando la vida a más soldados que la invasión misma, y que tiene un coste económico y humano muy alto. La situación del Irak ocupado no sólo no mejora, en términos económicos, de seguridad y de estabilidad política, sino que se va agravando, como ha denunciado Naciones Unidas, y responsables de organizaciones internacionales y de distintas cancillerías. Estas organizaciones no pueden operar ante la inseguridad reinante, y ello agrava la falta de servicios mínimos para la población. En este escenario, también es visible la debilidad del Consejo Provisional iraquí, que no goza del poder ni de la autonomía suficiente para adoptar decisiones de peso, que está sumido en profundas divisiones internas entre facciones religiosas y políticas, y que carece de legitimidad ante la población. La reconstrucción de Irak, como se plantea en este número, debe partir de una rápida recuperación de la soberanía, el control de los recursos y de las instituciones políticas por parte del pueblo iraquí; la seguridad no podrá estar garantizada por las fuerzas estadounidenses de ocupación, por lo que se requeriría su sustitución por una fuerza de paz de países neutrales, y debería ser Naciones Unidas quien lidere ese proceso de transición.

Sin embargo, EEUU mantiene una política unilateral y hegemónica basada, en lo esencial, en la Estrategia de Seguridad Nacional publicada en septiembre del 2002, conocida como “doctrina Bush”. Como explica Arthur Schlesinger Jr en este número, la administración Bush mantiene, como estrategia militar, la opción de golpear a una amenaza potencial, antes de que tenga la oportunidad de atacar. No se trata del ataque preventivo clásico, que el derecho internacional admitía como expresión del derecho a la legítima defensa del Estado del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, si se producía ante una amenaza cierta, inminente y verificable. Se trata, por el contrario, de un país que se abroga el derecho a atacar en función de una valoración subjetiva de lo que en el futuro, hipotéticamente, podría constituir una amenaza. El hecho cierto es que con esta doctrina, la “lucha contra el terrorismo internacional” se ha convertido en un poderoso argumento para rechazar como ineficaz las viejas, fiables y comprobadas estrategias de contención y disuasión, y desde luego, las no menos fiables vías políticas, diplomáticas y judiciales de arreglo de los conflictos internacionales, que además suponen menos costes humanos. Pero ¿para qué recurrir a esas vías cuando se parte de la premisa de que se puede obtener la victoria total recurriendo a la fuerza?

La ocupación de Irak no ha supuesto una reducción del terrorismo internacional, sino que, por el contrario, éste ha aumentado. Se ha producido un incremento de atentados en Turquía, Arabia Saudí, y Marruecos, entre otros lugares. El artículo de Mary Kaldor se aproxima al estudio del terrorismo en la era global y sus motivaciones religiosas y étnicas. Son grupos que surgen como respuestas a las inseguridades creadas por la globalización, pero que al mismo tiempo hacen uso de ella cuando satisface sus intereses. Ejercen una violencia simbólica y estratégica que se materializa en matanzas de civiles aleatorias y absurdas. El nuevo terrorismo global comparte con el terrorismo clásico los objetivos de toma del poder estatal y de lucha global, pero al mismo tiempo se declara explícitamente anti-moderno y reaccionario, e insiste en la necesidad de regeneración de una sociedad corrupta. Como plantea esta autora, resulta muy importante desarrollar una estrategia que contrarreste la proliferación de estos grupos, que se apoye en la ética más que en la guerra.

Por este motivo, la captura de Sadam plantea nuevos retos relacionados con la justicia, y como debe ser juzgado y por quien. En su artículo, Samantha Power aborda las diferentes experiencias de los Tribunales Internacionales, sus virtudes y desaciertos, y las dificultades que van a existir para realizar un juicio justo y legítimo a Sadam.

La tensión en Oriente Medio sigue siendo muy alta. Los Acuerdos de Ginebra abren algunas esperanzas, en medio de una situación marcada por la devastación y la violencia, y por la ausencia de cualquier tipo de diálogo entre israelíes y palestinos. Como afirma Ignacio Álvarez Osorio, que analiza estos Acuerdos, Sharon no ha conseguido poner término a la Intifada a pesar de su política de “puño de hierro” y la intensificación de la colonización y la construcción del Muro de Separación. Pero tampoco la Intifada de al-Aqsa ha permitido impulsar la independencia palestina.

El Acuerdo de Ginebra debe ser considerado como un eslabón más del proceso iniciado con los Acuerdos de Oslo, y por lo tanto, debe contemplarse en términos de continuidad y no de ruptura. De hecho en su preámbulo se reconoce esta vinculación. Es un acuerdo desigual que refleja el desequilibrio de fuerzas existente. Este acuerdo abre la vía a la presencia de fuerzas internacionales, aunque esta cuestión está lejos de suscitar consensos, y requiere de un acuerdo político aprobado por las partes y no impuesto desde el exterior. Sin embargo, como plantea Tony Judt, la verdadera alternativa a la que se enfrenta Oriente Medio en los próximos años será entre un “Gran Israel” étnicamente “limpio”, y un único e integrado estado binacional de judíos y árabes, de israelíes y palestinos.

Israel es una sociedad multicultural, al igual que lo son las sociedades europeas y estadounidenses, pero sigue utilizando criterios étnicos y religiosos para diferenciar y categorizar a sus ciudadanos. En un mundo cada

vez más interrelacionado, en el que es posible gozar de múltiples identidades, en el que la ciudadanía es una cuestión de derechos cada vez menos circunscrita a un territorio o a una etnia, y más relacionada con una responsabilidades y derechos universales, Israel resulta para este autor un anacronismo disfuncional.

En este contexto internacional el papel de Naciones Unidas es muy relevante y el debate sobre la necesidad de una reforma emerge de nuevo. Sin embargo, la reforma estructural de la ONU no parece factible a medio plazo, porque no es previsible que en los próximos años se cumpla su condición previa: la disposición de los Estados a ceder mayores parcelas de soberanía. Como señala Luis Peral en su contribución, desde el final de la Guerra Fría, se han realizado decenas de propuestas de reformas. La abolición del derecho de veto, la ampliación de ese derecho a Estados que tienen hoy un peso específico superior o próximo a los llamados “cinco grandes”, o la democratización a partir de la participación de otros órganos de la ONU en la toma de decisiones, son algunas de las grandes líneas de esas propuestas. Kofi Annan ha auspiciado dos iniciativas que pretenden incidir en la acción del Consejo de Seguridad: el panel de expertos independientes que presentó en 2000, el “informe Brahimi”, sobre las operaciones de paz de la ONU. Y ha creado un panel sobre “Amenazas, desafíos y cambios” que deberá hacer recomendaciones para revitalizar y dotar de mayor eficacia a la acción multilateral internacional a través de Naciones Unidas.

Las propuestas de fortalecer la sociedad civil y de establecer vínculos más estrechos entre ésta y Naciones Unidas es otro de los aspectos que se incluyen en la agenda. Iniciativas como la Corte Penal Internacional resultan de gran importancia y tienen una larga trayectoria, como se explica en este número Malies Glasius. El papel de la sociedad civil, a partir de diversas organizaciones como la Coalición por una Corte Penal Internacional (Coalition for an International Criminal Court) ha sido esencial para su aprobación. La emergencia de una “sociedad civil global” ha permitido que el proceso negociador en la Corte Penal Internacional haya sido más transparente y que se haya promovido un debate global, la participación de los países del Sur y el desarrollo de propuestas alternativas.

Como se plantea en este número, esta sociedad civil global actúa y trata de incidir sobre los problemas acuciantes para muchos países del Sur, relacionados con la pobreza, corrupción, apropiación de recursos, y las consecuencias de las políticas de privatización. Las recientes movilizaciones encabezadas por sectores indígenas y populares de América Latina muestran un descontento generalizado y la necesidad de construir alternativas.

Manuela Mesa
Directora

Terrorismo global	11
La Corte Penal Internacional: una sociedad civil global	31
La investigación para la paz. El caso de España	41

MARY KALDOR

Terrorismo global¹

El terrorismo es una técnica cada vez más utilizada por movimientos políticos nacionalistas y/o religiosos extremistas. Debe ser entendido como parte de las distintas formas de violencia principalmente dirigidas contra civiles, entre las que también se incluyen los conflictos armados, genocidios o disturbios interétnicos, que han provocado muchas más muertes que los incidentes terroristas en sí. En este artículo, Mary Kaldor aborda el fenómeno del surgimiento de grupos nacionalistas y religiosos extremistas y violentos, centrándose en el tema del terrorismo. En particular, pone atención a los grupos excluyentes, es decir, grupos que quieren excluir a personas de otras religiones o nacionalidades, grupos inflexibles en sus doctrinas y que pretenden imponerlas a otros, con especial atención a Al-Qaeda. Finalmente, plantea algunas propuestas políticas para afrontar este peligroso fenómeno.

Mary Kaldor es directora del programa de Global Governance en London School of Economics and Political Science

Traducción: Eric Jaláin

Cada vez es más difícil distinguir entre amenazas externas e internas. En un discurso en Chicago, Tony Blair afirmó que “si queremos conservar nuestra seguridad, no podemos dar la espalda a nuestros conflictos ni a la violación de los derechos humanos en otros países.”² Se podría considerar el terrorismo global como el paradigma de este difuminado entre interno y externo. Los neoconservadores de EEUU argumentan que si queremos combatir el terrorismo global tenemos que afrontar el autoritarismo y el conflicto en Oriente Medio. Es muy importante que los que nos oponemos a muchas de las políticas del Gobierno de Bush, especialmente al concepto de ataque preventivo, tomemos en serio estos temas y elaboremos políticas progresistas para abordar el terrorismo global.

¹ Este texto se basa en investigaciones emprendidas para el programa Global Civil Society en London School of Economics and Political Science. La autora agradece la colaboración de Diego Muro, co-autor del capítulo sobre grupos militantes religiosos y nacionalistas para *Global Civil Society 2003*, que será publicado en otoño y que ha aportado alguna de la información de este texto.

² *Doctrine of the International Community*, Hotel Hilton, Chicago, 22 de abril de 1999.

Algunos europeos sostienen que, al contrario que los estadounidenses, ellos sí tienen experiencia en tratar el terrorismo, y citan a menudo los ejemplos del IRA o de ETA. Pero lo ocurrido el 11 de septiembre de 2001 fue cualitativamente diferente de cualquier hecho que se haya producido en Europa. Es importante destacar las nuevas características del terrorismo global. Para ello, resulta interesante comenzar con algunas consideraciones generales sobre la relación de estos grupos con la globalización, sus ideologías, métodos y formas de organización, y también sus diferencias con las antiguas formas de terrorismo.

La globalización y los nuevos grupos religiosos y nacionalistas

La mayoría de los grupos nacionalistas y religiosos se formaron después de 1970, aunque el origen de muchos de ellos se remonta a organizaciones anteriores creadas en los años veinte y treinta. Así, el grupo de organizaciones nacionalistas hindúes tienen su origen en la fundación en 1925 del Rastryiya Swayemsevak Sangh (RSS). Los Hermanos Musulmanes, que se formaron en Egipto en 1928, son considerados, a menudo, el origen de la mayor parte de los grupos islamistas contemporáneos. Y los actuales partidos nacionalistas de Europa central y de los Balcanes, en muchas ocasiones, reproducen los símbolos y el lenguaje de los partidos nacionalistas de la primera mitad del siglo pasado. Inmediatamente después de la II Guerra Mundial parecía que estos grupos habían desaparecido. Pero en las últimas dos décadas se puede observar un incremento de su presencia política, tanto en términos electorales como de implicación en episodios violentos.³

Aunque la mayor parte de la atención pública se centra en los grupos islamistas, esta tendencia hacia formas de movilización política extremista, y a menudo violenta, puede constatarse en todas las principales religiones del mundo (cristiana, judía, hindú, sij e incluso budista), así como en muchos movimientos nacionales. En realidad, a veces resulta difícil distinguir entre grupos religiosos y nacionalistas, puesto que la identidad nacional está a menudo vinculada a la religión. Como es el caso, por ejemplo, de nacionalistas católicos y protestantes en Irlanda, o de los hinduistas y los sijs en la India.

Resulta difícil valorar si en las dos décadas pasadas se han incrementado realmente los incidentes terroristas y los principales episodios de violencia. Pero parece claro que tanto los actores como el tipo de violencia han cambiado. En las últimas décadas cada vez es más complicado distinguir entre actores estatales y no-estatales. La violencia desborda las fronteras de forma creciente, y se está derivando de motivaciones ideológicas a motivaciones religiosas y nacionalistas. En Europa, por ejemplo, el "terrorismo rojo" casi ha desaparecido. Hoy en día casi

³ Partidos nacionalistas se hicieron con el poder en los Balcanes y en la India. Irán y Turquía están gobernados por partidos islamistas, y estos han obtenido buenos resultados en las elecciones en Pakistán y en Argelia, donde su triunfo en las urnas fue respondido con un golpe militar. En Europa occidental los partidos ultraderechistas contrarios a la inmigración han incrementado su cuota de votos, y en EEUU el fundamentalismo cristiano y el sionismo tienen cada vez más influencia en el Partido Republicano.

la totalidad de episodios terroristas u otras formas de violencia procede de grupos nacionalistas y/o religiosos. Además, la violencia se dirige cada vez más contra civiles, en vez de contra las fuerzas enemigas.

¿Cuáles son los factores que han contribuido al incremento de la militancia religiosa o nacionalista a lo largo de estas dos últimas décadas? Aunque no es posible aportar una explicación causal exhaustiva, se pueden señalar algunas tendencias comunes. La primera, y tal vez más importante, es el declive de las ideologías laicas de izquierdas, en particular del socialismo y del nacionalismo post-colonial. Ya bastante antes del final de la Guerra Fría cundía la desilusión entre millones de personas del bloque socialista debido al autoritarismo, la corrupción y la incapacidad para cumplir las promesas de desarrollo. Aparecieron entonces nuevas ideologías a modo de respuesta, desarrolladas tanto “desde arriba” como “desde abajo”. Los líderes políticos acudieron a reclamos nacionalistas y religiosos en cuanto fallaban otros instrumentos de movilización política. A menudo fueron los propios líderes laicos los que abrieron la puerta a estas nuevas ideologías. Por ejemplo, el Partido del Congreso de la India acudió a la retórica hinduista mucho antes de la llegada del BJP (Partido del Pueblo Indio). En las antiguas Yugoslavia y Unión Soviética el nacionalismo se gestó dentro de los propios confines de la administración central simplemente porque otras alternativas ideológicas habían sido excluidas. En África, los dirigentes del patrimonio nacional utilizaron las redes tribales como vía discriminatoria para racionar los escasos recursos gubernamentales. Y en Oriente Medio, los fracasos del nacionalismo árabe condujeron a muchos líderes a reforzar la identidad religiosa y el conflicto con Israel.

Un segundo factor es la inseguridad, que explica en parte al surgimiento “desde abajo” de estas nuevas ideologías. Las pasadas dos décadas han supuesto un periodo de drásticos cambios estructurales, como el declive del Estado de Bienestar y del empleo público, la acelerada urbanización, el desarrollo de una economía informal criminalizada y migraciones masivas del campo a la ciudad y de los países pobres al Occidente industrializado. Los movimientos nacionalistas y religiosos ofrecen sensación de certeza en tiempos de incertidumbre, seguridad en momentos inseguros, y una retórica que aporta bienestar psicológico cuando se ha perdido el bienestar material. Numerosos investigadores insisten en la importancia de la marginación y de la exclusión como una explicación al surgimiento de estos movimientos. Estos reclutan a jóvenes desesperados, a menudo educados para desempeñar papeles que ya no existen debido al declive del Estado o del sector industrial, frecuentemente incapaces de formar una familia debido a su falta de ingresos, y que a veces necesitan justificar las actividades semi-delictivas que se han convertido en su única fuente de ingresos. La pertenencia a estos grupos nacionalistas o religiosos ofrece sentido, sensación de importancia y también aventura.

La irrupción de la globalización está relacionada con esta sensación de inseguridad, es decir, la creciente interrelación y la sensación de impotencia que se genera cuando las decisiones cruciales que afectan a la vida cotidiana se toman cada vez más lejos. Todos los jóvenes que se suicidaron el 11-S se habían educado en Occidente. Esto es algo típico en muchos militantes religiosos, especialmente en los islamistas, que son a menudo inmigrantes, ya sea del campo a la ciudad

Los movimientos nacionalistas y religiosos ofrecen sensación de certeza en tiempos de incertidumbre, bienestar psicológico cuando se ha perdido el bienestar material

o del Sur al Norte, que han perdido los lazos con sus sitios de origen, y no se sienten integrados en sus nuevos hogares.⁴

Utilizaré el término “globalización regresiva” para describir el carácter de estos nuevos grupos. Son grupos que hacen uso, e incluso promueven, la globalización cuando ésta satisface los intereses de un grupo particular, ya sea religioso o nacionalista. Surgen en respuesta a la globalización, como reacción a las inseguridades generadas por ésta, así como a la desilusión de las ideologías laicas de Estado. Pero, al mismo tiempo, estos grupos aprovechan las oportunidades creadas por la globalización: los nuevos medios de comunicación, especialmente televisión e internet, así como las crecientes posibilidades de financiación a través de la diáspora y de los grupos delictivos internacionales. Para desarrollar este argumento es importante describir las numerosas diferencias que les separan de los grupos terroristas clásicos o tradicionales, en cuanto a ideología, tácticas y organización.

Ideología: un programa político moderno con símbolos anti-modernos

El nuevo terrorismo global comparte con el terrorismo clásico los objetivos de toma del poder estatal y de lucha global, pero al mismo tiempo se declara explícitamente anti-moderno y reaccionario. Generalizando, se pueden identificar cuatro facetas ideológicas principales:

1. Buscan poder político, por lo general mediante el control del Estado.

En general, estos grupos buscan el poder político. Los grupos nacionalistas, en concreto, persiguen alguno de los siguientes objetivos:

- Expansión territorial para incluir regiones históricas o habitadas por la misma etnia, especialmente en Europa, donde tanto los nacionalistas serbios, croatas, húngaros o rumanos plantean reclamaciones irredentistas.
- Secesión de minorías que quieren crear su propio Estado. Es el caso de los moros en Filipinas, los aceh en Indonesia, los sijs en la India (Khalistán), los tamiles en Sri Lanka, los corsos en Francia o los uighurs en China. Los vascos reclaman tanto la secesión como la expansión, pues pretenden unificar los territorios habitados por vascos. Lo mismo ocurre con los grupos nacionalistas kurdos, quienes de momento pretenden la secesión o la autonomía dentro de Turquía y de Irak.

⁴ Mark Juergensmeyer describe a un joven activista musulmán residente en Nueva York, perteneciente al grupo que intentó volar el World Trade Center en 1993. Contaba como, en un principio encandilado por la vida materialista de Alemania y de EEUU, comenzó a darse cuenta de que estaba perdiendo su alma, y decidió reclutarse voluntario en Afganistán. *Terror in the Mind of God*, University of California Press, Berkeley, 2000.

– Estados étnicamente puros y un reforzamiento de la soberanía. Es el caso de los nacionalistas hindúes, que quieren preservar la cultura hindú en la India, marginando o eliminando a los cristianos y musulmanes.

Los grupos religiosos comparten a menudo estos mismos objetivos, pero concibiendo el poder estatal como un instrumento para introducir prácticas religiosas. Movimientos como el Grupo Islámico y la Yihad Islámica en Egipto, Hizbolá en el Líbano, el Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU) o el Grupo Islámico Armado argelino (GIA) quieren sustituir regímenes laicos por gobiernos islámicos. Al igual que la derecha cristiana estadounidense, que quiere establecer una Norteamérica cristiana donde rija su versión de esta religión. Muchos de los grupos nacionalistas descritos anteriormente son de hecho también grupos religiosos. Es el caso de los uighurs en China, los moros en Filipinas o los aceh, que quieren la secesión para crear Estados islámicos. Hamas (que significa “ardor” o “entusiasmo”), por ejemplo, no sólo quiere una Palestina independiente, sino también una Palestina islámica.

Sin embargo, entre los grupos islamistas los hay que se consideran multiétnicos, y quieren crear un Estado que sea la expresión de la unidad musulmana. Así, Al-Qaeda preconiza un califato musulmán para toda la región de Oriente Medio, mientras la Jemaah Islamiya, una red dispersa por Indonesia, Malasia, Filipinas y Singapur, aboga por un califato musulmán asiático. De manera similar, la organización del sur de Asia Jamaat-e-Islami persigue la unidad de los musulmanes. No excluyen tanto a otras etnias como a otras creencias y prácticas religiosas.

Hay que subrayar que todos estos grupos albergan una concepción del Estado que podría describirse como clásica. Siguen creyendo en la soberanía estatal y rechazan el relativismo que acompaña a la globalización. Creen que las religiones y las etnias pueden, de alguna manera, tanto mantenerse dentro de unas fronteras territoriales como excluir de las mismas otras opciones.

2. Se autoconciben como opuestos a la modernidad

Muchos de estos nuevos grupos nacionalistas y religiosos se oponen tanto al relativismo de la modernidad como al planteamiento de que la razón sea superior a otras formas de conocimiento humano. Se oponen a la duda y al cuestionamiento característicos de la sociedad actual. Insisten en que el saber sagrado es la forma superior de conocimiento, en que existe una única interpretación “correcta” de los acontecimientos que es la aportada por Dios, que no puede ser contrariada por la razón. Numerosos nacionalistas también plantean que sus creencias proceden de Dios. Pero incluso muchos nacionalistas laicos, por lo menos los más extremistas, presuponen que hay un único modelo de sociedad posible, que debe ser realizado a cualquier precio. Este afán de certidumbre y el carácter único del conocimiento divino explica que muchos grupos fundamentalistas mantengan creencias tan fantasiosas. Según Marty y Appleby, lo que buscan es “escandalizar”: “Captan la atención de todo el mundo escandalizándonos (o divirtiéndonos) con proclamas extravagantes sobre madres vírgenes, imames ocultos o libros vivientes. Pero el ‘show’ viene acompañado de una lección: hay otra manera de imaginar el mundo, de comprender el destino de la

humanidad, de aprovechar el entusiasmo, esperanzas y talentos de los individuos modernos.”⁵

Rechazando la superioridad de la razón, también justifican el rechazo de la igualdad fundamental de todos los seres humanos: otras religiones y otras etnias son, por lo tanto, consideradas inferiores. Algunos grupos utilizan incluso apelativos de animales para describir a los miembros de otros grupos: por ejemplo, los hutus ruandeses llamaban a los tutsis “cucarachas”, mientras los serbios describían a los albanokosovares como “conejos” o “peces” (supuesta referencia a su tendencia a tener descendencia numerosa).

Por otro lado, casi todos estos grupos rechazan lo que consideran una inversión de las relaciones de género derivada de la modernidad. Casi todos se aferran a los valores familiares tradicionales. Los grupos cristianos adoptan posturas militantes contra el aborto. Los grupos islamistas, por su parte, promueven el uso del velo femenino, y en algunos casos, como los más conocidos de los talibanes en Afganistán o de Arabia Saudí, imponen incluso lo que es esencialmente una forma de apartheid de género. La mayor parte de estos grupos son también homófobos.

3. Insisten en la necesidad de regeneración y de unificación de una sociedad corrupta.

La noción de decadencia social es común a todos estos movimientos, convirtiéndose en una poderosa justificación de su existencia. Ya sean nacionalistas o religiosos, suelen ser grupos reaccionarios, que sienten nostalgia por un pasado “puro” donde la religión era ampliamente practicada siguiendo los cánones rituales, y/o la nación estaba “limpia” de extranjeros, minorías y mezclas. Los islamistas, por ejemplo, preconizan un retorno al periodo fundacional del islam, hace 1400 años, y califican cualquier desviación de esta edad de oro como *jahiliyya*, es decir: ignorancia pre-islámica. Las sectas protestantes extremistas, por otro lado, pretenden retornar a la arcadia de la Iglesia cristiana primitiva.

Estos grupos inventan un pasado en cierto tiempo y lugar, ignorando la historia más reciente e incluso cualquier análisis histórico sobre tal periodo que no se ajuste a sus preconcepciones. Todos los fundamentalistas y nacionalistas atribuyen una importancia crítica a ciertas fechas y lugares. Los serbios reclaman Kosovo como su tierra santa (como Jerusalén para los judíos), y conmemoran la fecha de junio de 1389, en la que fueron derrotados en la famosa batalla de Kosovo por los turcos (conmemoración que en realidad tan sólo se remonta al siglo XIX). Curiosamente, identifican a los albaneses con los turcos, cuando en realidad en aquella batalla éstos lucharon en el mismo bando que los serbios. Marty y Appleby afirman que “los fundamentalistas idealizan tierras sagradas, situándolas en un tiempo y lugar desprovistas de su contexto histórico complejo y cambiante,

⁵ Martin E Marty y R. Scott Appleby, *The Glory and the Power: The Fundamentalist Challenge to the Modern World*, Beacon Press, Boston, 1992, p. 24.

para convertirlas en emblemas de la identidad comunitaria y *raison d'être* del movimiento político.”⁶

Nacionalistas y fundamentalistas tienden pues tanto a sacralizar las tradiciones como a deformarlas. Reinventan y reintroducen rituales y prácticas del pasado, incluso cuando tales “tradiciones” contradicen las costumbres de la vida cotidiana.

4. Creen formar parte de una gran lucha o guerra contra “el otro”

El imaginario de guerra, endémico a las ideologías de ambos tipos de grupos, está a menudo impregnado de nostalgia. El concepto de lucha tal vez sea la característica más importante que comparten nacionalistas y fundamentalistas. Los grupos islamistas coinciden en la importancia de la Yihad. Los grupos de derecha cristiana estadounidenses, por su parte, hablan de “guerra civil”. RAHO-WA significa *Racial Holy War* [“guerra santa racial”], y es la fórmula de saludo y reconocimiento de la Iglesia Mundial del Creador, un grupo que cometió asesinatos racistas en Illinois e Indiana en 1999. Los grupos nacionalistas también se caracterizan por conceder mucha importancia al componente bélico. Sus narraciones casi siempre contienen historias de grandes batallas, ya fueran derrotas o victorias, o simples ejemplos del desorden (por ejemplo, la mencionada Batalla de Kosovo, la Batalla de Boyne, la Mahabharat, etc.).

Las ideologías de tales movimientos están profundamente imbuidas en la división entre “nosotros” y “ellos”. El grupo se define, en parte, por contraste con el “otro”, ya sea por ser de otra nacionalidad o religión o, más actualmente, por ser laico y/o cosmopolita. Los líderes religiosos conciben su lucha como una “guerra cósmica” contra “la maldad”, empujando a todo creyente a que participe en la misma. Esto aporta legitimidad sagrada a sus causas políticas, y a sus seguidores el sentimiento de participar en algo más grande que la simple vida cotidiana. De forma parecida, los grupos nacionalistas a menudo pretenden estar vengando injusticias históricas.

Formas de violencia

El terrorismo clásico adoptaba unas tácticas con fines estratégicos muy específicas, dirigidas contra el aparato del Estado u otros objetivos de alto valor: por ejemplo, ataques contra funcionarios del Estado, altos cargos administrativos, militares o de las fuerzas de seguridad. Esta era la forma de actuar de grupos europeos como el IRA o ETA, y también del GIA en Argelia. Estas tácticas específicas y negociables siguen caracterizando a algunos grupos actuales. Algunos de ellos toman como objetivos a diplomáticos y a hombres de negocios extranjeros con el fin de presionar a su gobierno. Otra táctica muy usada ha sido la de dirigir los ataques contra las fuentes de ingresos estatales: la industria del petróleo y del gas en Argelia, el mercado turístico en Egipto y en España, etc. En otros casos la violen-

⁶ *Ibidem*, p. 184.

cia se traducía en secuestros, mediante los cuales reclamaban la liberación de prisioneros o dinero como rescate. En el caso del Ejército de Liberación de Kosovo, por ejemplo, sus objetivos eran los policías serbios, buscando exacerbar sus represalias, y movilizar así a la opinión pública internacional.

Pero las tendencias actuales se alejan de estas tácticas más clásicas y se dirigen hacia una violencia simbólica y estratégica materializada en matanzas de civiles aparentemente aleatorias y absurdas. La violencia simbólica es una forma de enviar un mensaje, de hacer público un comunicado, y una de sus formas más típicas son estos ataques terroristas contra civiles. La violencia “se exagera deliberadamente” y, a menudo, macabramente. Por ejemplo, en Uganda el Ejército de Resistencia del Señor mutila las orejas y labios de sus víctimas; los suicidas de Hamas rellenan sus bombas con clavos para matar al mayor número posible de personas. Juergensmayer compara la “violencia simbólica” con el teatro, con lo que denomina “representaciones”: “asesinatos pasmosos, inauditos y ultrajantes, llevados a cabo para exhibir gráficamente el poder de la violencia, dentro de grandilocuentes escenarios de conflicto y de proclamación.”⁷ Los objetivos de tales ataques son a menudo importantes símbolos: las Torres Gemelas del World Trade Center, el Edificio Federal de Oklahoma, que simbolizaban respectivamente riqueza y control de las armas, o la Mezquita de Ayodha. Estos “rituales de violencia” buscan difundir una concepción del mundo diferente, y dan sentido a la lucha, llámese Armagedón, Yihad o guerra cósmica. Por ejemplo, los que ejecutaron el ataque con gas nervioso en el metro de Tokio, en 1995, creían que éste era el comienzo de la catástrofe mundial predicha por Shoko Ashara, el líder espiritual del Aum Shinrikyo (secta extremista budista).

El carácter teatral de mucha de esta violencia se ilustra en los atuendos con los que a menudo se disfrazan sus perpetradores antes de matar, como si no fueran ellos mismos los que ejecutan tales actos. Los famosos Frenki's Boys, responsables de atrocidades en Bosnia y en Kosovo, acostumbraban a lucir sombreros de *cowboy* sobre gafas de esquiar y se adornaban la cara con pinturas de guerra indias. El diseño de su insignia consistía en el símbolo de los *chetniks* serbios, junto a la silueta de una ciudad en ruinas con la leyenda en inglés “*City Breakers*” (Destruyores de ciudades). Joseph Kony, el líder del Ejército de Resistencia del Señor, suele lucir gafas espejo de piloto y se trenza el pelo con rosarios que le cuelgan hasta el cuello; a veces se viste con prendas de mujer.

Pero la violencia no es meramente simbólica. Los hombres-bomba suicidas no son sólo “cartas para Israel”, como los describió un activista de Hamas. El objetivo de muchos de los conflictos armados recientes ha sido la eliminación deliberada, incluso la total exterminación, del “otro”. Los hutus ruandeses querían deshacerse de los tutsis de la misma manera que Hitler quería hacerlo de los judíos. El objetivo de las guerras en la ex-Yugoslavia y en el sur del Cáucaso consistía en crear territorios étnicamente puros. En tales casos, el recrudecimiento de la violencia perseguía que la gente repudiara su tierra. La violación sistemática fue una práctica extendida en la ex-Yugoslavia, no tanto como un “efecto colateral” de

⁷ Mark Juergensmayer, *op. cit.*, p.122.

la guerra sino como táctica bélica deliberada para obligar a las mujeres (especialmente a las musulmanas) a sentirse avergonzadas y mancilladas, de manera que no quisieran regresar a sus hogares. Asimismo, a veces la violencia contra objetivos simbólicos pretende borrar cualquier señal de la cultura del "otro". En Banja Luka, durante la guerra de Bosnia, las dos mezquitas otomanas del siglo XVI fueron arrasadas hasta los cimientos un viernes. El lunes unos *bulldozer* ya habían cubierto de césped el lugar, de manera que nadie diría que hubieran existido nunca.

Tanto la violencia simbólica como la estratégica pueden entenderse como una forma de movilización política. Como la vía mediante la cual los extremistas logran animar sentimientos igualmente extremistas. Las matanzas y deportaciones durante guerras como la de Yugoslavia son las que generalizan realmente las ideologías que luego se cree que han sido la causa del conflicto. De hecho, éste puede ser el sentido de la violencia. Resulta difícil concebir que la estrategia de los hombres-bomba suicidas en Palestina pueda conducir a la creación de un Estado propio; tan difícil como pretender que las brutales respuestas israelíes sean una vía para mejorar la seguridad. Pero si el objetivo consiste en reforzar el sentimiento extremista, en el que se basan tanto Hamas como los grupos extremistas sionistas, la situación es mucho más fácil de comprender.

Resulta complicado acabar o contener este tipo de conflicto.⁸ Son guerras interminables, como las de Afganistán, Oriente Medio o regiones de África, las que producen "vacíos políticos" caracterizados por la ingobernabilidad, las ideologías extremistas y la inseguridad endémica. Situaciones que alimentan la cultura de la violencia.

El armamento utilizado en estas nuevas formas de violencia consiste principalmente en armas ligeras y explosivos convencionales. La ciencia y tecnología aplicadas al armamento han convertido todo tipo de armas en artefactos más precisos y más fáciles de utilizar y transportar. En los últimos años, los análisis estadounidenses se han centrado en la posibilidad de que los grupos terroristas sean capaces de hacer uso de armas de destrucción masiva: "bombas sucias" (explosivos convencionales con cargas de material radioactivo) y agentes químicos y biológicos.⁹ Pero en la práctica, este armamento, aunque es relativamente fácil de desarrollar, resulta extremadamente difícil de aplicar con eficacia. Más aún, lo verdaderamente caro es adquirir la capacidad para aplicar estas armas; pocos grupos nacionalistas y religiosos, a excepción de los Estados, tienen acceso al tipo de infraestructura tecnológica necesaria.

El ejemplo al que suele acudir cuando se apela a esta supuesta amenaza es el de la citada secta Aum Shirinkyo. Pero si lo analizamos detenidamente, ésta es la excepción que confirma la regla. Cuando ejecutó el ataque con gas nervioso, la secta tenía más de 60.000 miembros, oficinas en Nueva York, Alemania, Australia, Sri Lanka, Rusia y Japón. Sus cuentas superaban los mil millones de dólares.

⁸ Ver Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*, Polity Press, Cambridge, 1999.

⁹ Central Intelligence Agency (CIA), Directorate of Intelligence *Terrorist CBN: Materials and Effects (U)*, CTC 2003-40058, Washington, mayo 2003.

*Tanto la
violencia
simbólica
como la
estratégica
pueden
entenderse
como una
forma de
movilización
política*

Reclutó a científicos e ingenieros procedentes de las mejores universidades japonesas, y les instaló en laboratorios equipados a todo lujo. Tras el ataque, la policía descubrió, en sus redadas por estos laboratorios, gas Sarín en cantidad suficiente como para matar a aproximadamente 4,2 millones de personas. Además, se descubrió que Aum ya había producido, o tenía planificada la producción de otros agentes de gas nervioso como el VX, tabún y somán, y otros agentes químicos como gas mostaza y cianuro de sodio, así como agentes biológicos como carbunco, fiebre-Q y posiblemente Ébola. También se hallaron planes para desarrollar capacidad nuclear, así como innumerables armas convencionales. Pero Aum tenía serios problemas para hacer operativa toda esta capacidad armamentística. Ya habían realizado por lo menos nueve intentos de diseminar bacterias de carbunco y toxinas botulínicas que se saldaron en sucesivos fracasos, ya fuera por haber desarrollado cepas erróneas, o por obstrucciones y fallos en los mecanismos de dispersión. Incluso el ataque en el metro de Tokio no alcanzó ni de lejos los resultados previstos por el grupo, a pesar de que mató a veinte personas y muchas otras resultaron heridas física o psicológicamente. Para diseminar el gas utilizaron bolsas de basura de plástico que abrían perforándolas con puntas de paraguas.¹⁰

Si otros grupos accedieran a una escala financiera similar, posiblemente llegarían a la conclusión de que es preferible emplear los fondos en medios de movilización (de comunicación y de educación) y en armamento convencional. Después de todo, hoy en día no se necesitan armas de destrucción masiva para ocasionar matanzas masivas. Lo que se requiere son medios de comunicación modernos y, en algunos casos, saber aprovechar la vulnerabilidad de las estructuras globales. El genocidio de Ruanda fue realizado machete en mano y coordinado a través de la radio; el ataque a las Torres Gemelas no necesitó armamento alguno, pero tuvo un efecto equiparable a un pequeño ataque nuclear. Ante todo, el terrorismo o los hombres-bomba, u otros ataques contra civiles desprotegidos, son las armas de los débiles, no de los tecnológicamente poderosos.

Organización, medios de comunicación y financiación

El nuevo terrorismo global se diferencia del antiguo en cuanto a organización, uso de los medios de comunicación y métodos de financiación. La naturaleza crecientemente transnacional de estos movimientos ha conducido a pasar de formas de organización vertical a estructuras más horizontales, en forma de red. Aunque probablemente tan sólo Al-Qaeda sea una red realmente global, numerosos grupos, incluso con objetivos políticos muy locales, como Hamas, disponen de células en muchos países diferentes. Según Bruce Hoffman, un experto en terrorismo de la RAND Corporation, esto forma parte de una tendencia general a transformar la estructura piramidal propia de las organizaciones terroristas de los años setenta y ochenta en redes flexibles como las actuales: "Estos movimientos también tienden a operar sobre una base más horizontal que jerárquica. Así, en vez de la clá-

¹⁰ Ver Bruce Hoffman, "Change and Continuity in Terrorism", en *Studies in Conflict & Terrorism*, 2001, 24, pp. 417-428.

sica estructura celular común en anteriores generaciones de organizaciones terroristas, algunos grupos contemporáneos mantienen conexiones más flexibles e indirectas, a través de redes que incluyen tanto a terroristas profesionales como a *amateurs*.¹¹

Esta organización en red horizontal conlleva la ausencia de estructuras de mando públicamente identificables y la tendencia al anonimato, aunque destaquen algunos líderes carismáticos como Osama Bin Laden. Los terroristas “clásicos” siempre reivindicaban la responsabilidad de sus actos. Pero a día de hoy nadie ha reivindicado aún responsabilidad alguna en los ataques del 11-S.

Por otro lado, muchos de estos grupos forman parte de una familia de organizaciones. Es habitual que los grupos nacionalistas y religiosos generen lo que podría describirse como sociedades paralelas, es decir, sofisticadas estructuras organizativas con componentes políticos, militares, educativos, comunicativos y de servicios sociales. Un típico fenómeno de los últimos años ha sido la multiplicación de las escuelas religiosas, a menudo relacionadas con movimientos extremistas. En EEUU el número de escuelas cristianas ha crecido drásticamente, como lo han hecho las *madrassahs*, especialmente en Pakistán y Afganistán, al igual que las escuelas hinduistas, sobre todo en las áreas rurales. Algunas ONG humanitarias también juegan un papel importante en esto, en especial ONG religiosas vinculadas a grupos islamistas, que suponen la única asistencia social a la que tienen acceso los inmigrantes rurales recién llegados a las ciudades.

Todos estos grupos hacen uso de los “nuevos medios”: televisión, internet, cintas de video, etc. Así, la violencia simbólica a menudo se escenifica para audiencias de millones de espectadores. Las hipnóticas imágenes del colapso de las Torres Gemelas, difundidas una y otra vez en las cadenas de televisión globales, se han convertido tal vez en el evento mediático más exitoso de todos los tiempos. Numerosos grupos extremistas poseen sus propias cadenas de televisión o de radio. Los nacionalistas hindúes, por ejemplo, cuentan con la nueva Cadena por Satélite Star TV. La televisión serbia, en los años previos a las guerras yugoslavas, desempeñó un papel crítico en el fomento de la propaganda nacionalista, con sus constantes paralelismos entre los acontecimientos contemporáneos y lo ocurrido en la II Guerra Mundial y en la batalla de Kosovo de 1389. La televisión y la radio tienen la ventaja de llegar a gente que no acostumbra a leer. En África la radio es considerada literalmente como mágica, y fue la radio del odio Milles Colines la que incitó al genocidio en Ruanda.

El uso de internet y del correo electrónico ha tenido un papel fundamental en la construcción de las redes transnacionales. Desde el 11-S, apunta Rohan Gunaratna, “han proliferado las páginas web simpatizantes [de Al-Qaeda], muchas ellas sin vínculos operativos con esta organización pero ideológicamente afines.”¹²

Las fuentes financieras tradicionales de los terroristas eran las donaciones de simpatizantes, las prácticas delictivas y patrocinios estatales. Las dos primeras fuentes siguen siendo importantes, aunque han adquirido dimensiones más trans-

¹¹ *Ibidem*, p. 418.

¹² Ronan Gunaratna, “Still Threatening”, en *The World Today*, enero 2003, 59:1, p. 20.

nacionales. Pero los patrocinios estatales se han reducido, mientras el apoyo de la diáspora ha aumentado. Como en el pasado, numerosos grupos siguen recaudando impuestos entre sus simpatizantes, especialmente entre los que han emigrado. Algunos, como Al-Qaeda o la derecha cristiana, se benefician del apoyo de magnates multimillonarios.

Además, muchos grupos están implicados en actividades comerciales ilícitas, sobre todo en negocios transnacionales. Saqueos y pillajes, extorsiones y secuestros entran dentro de las típicas formas de financiación de grupos armados. Algunos mantienen actividades tanto ilegales como legales. Por ejemplo, la secta japonesa Aum Shirinkyo se financiaba mediante lucrativos comercios de alimentación, agencias inmobiliarias, tiendas de informática y farmacias, pero también a través del fraude inmobiliario y del tráfico de drogas. Uno de los líderes paramilitares serbios más famosos, Arkan, poseía una cadena de pizzerías que servía de cobertura para la distribución de drogas. Pagaba las atrocidades cometidas por sus paramilitares, los Tigres, con el "derecho preferente a los saqueos". En los últimos años, el tráfico de personas se ha convertido en una importante fuente de ingresos para numerosos grupos en los Balcanes.

Una tercera y cada vez más significativa fuente de financiación es el apoyo de la diáspora. Ésta aporta dinero, ideas, habilidades e incluso voluntarios. Hallándose lejos de lo que consideran su tierra, los grupos de la diáspora suelen ser más vulnerables a los encantos del extremismo y a la descripción imaginaria de la supuesta lucha que se está desarrollando en su patria. De ahí que su apoyo resulte cada vez más importante para los grupos del sur de Asia, para serbios, croatas, albanokosovares y kurdos. A menudo, el apoyo financiero a grupos extremistas se canaliza, de forma consciente o no, a través de las aportaciones de la diáspora a ONG religiosas y organizaciones caritativas. Las ONG islámicas fueron de hecho, tras el 11-S, uno de los primeros objetivos del FBI en sus esfuerzos por acabar con el terrorismo.

El caso de Al-Qaeda

La mayor parte de los grupos descritos son una mezcla de organización terrorista clásica y novedosa. Al-Qaeda (La Base), en cambio, reúne unas características de organización globalizada y en red más avanzadas que cualquier otro grupo violento religioso o nacionalista. La estructura de Al-Qaeda tiene muchas semejanzas con la forma de organizarse de las ONG internacionales o de las redes de la sociedad civil.¹³

Se trata de una red transfronteriza que incluye formas de organización híbridas. Al-Qaeda es en sí misma una coalición que incluye cierto número de organizaciones constituyentes, siendo las más conocidas los grupos egipcios Yihad Islá-

¹³ Lo que sabemos de Al-Qaeda procede principalmente de fuentes occidentales: pruebas presentadas en juicios contra asociados de la organización y documentos recuperados por el FBI y otros organismos occidentales. Siempre hay que tener esto en cuenta a la hora de valorar la información al respecto.

mica y Jamaa Islamia (Grupo Islámico de Egipto) y el Grupo Islámico Armado (GIA) de Argelia, pero se incluyen también organizaciones en Pakistán, Chechenia, Sudán, Somalia y Filipinas, entre otros países. Estas organizaciones coinciden en los Shura Majlis o Consejos de consulta, que cuentan con cuatro comisiones: asuntos religiosos-legales, militares, financieros y comunicativos.¹⁴ Al-Qaeda también tiene capacidad para establecer alianzas y diferentes formas de cooperación con otros grupos terroristas islamistas, aunque tal vez esto sea exagerado por las fuentes occidentales. Cuenta con numerosas ramas locales, conocidas en Occidente como células operativas, a veces vinculadas a mezquitas y a ONG musulmanas caritativas. Existen células operativas en tal vez hasta noventa países, incluyendo Europa occidental y Norteamérica.

Lo que mantiene unida la red es la misión común, como ocurre con redes como el Jubileo 2000 o la Coalición contra las Minas Terrestres. En ausencia de formas tradicionales de organización vertical, el compromiso personal es una de las claves organizativas. En este caso, la misión consiste en restaurar en Oriente Medio el Califato musulmán que fue abolido en 1924, y en recuperar el control islámico de los lugares sagrados, especialmente de la mezquita de Al-Aqsa en Jerusalén, y de las mezquitas de La Meca y Medina. En 1998, Al-Qaeda proclamó la “Yihad islámica mundial contra los judíos y contra los cruzados”. Todas las organizaciones constituyentes firmaron esta declaración fundacional, que incluía la siguiente *fatwa*: “Es responsabilidad personal de todo musulmán matar a los norteamericanos y a sus aliados (civiles y militares) en cualquier circunstancia o lugar que lo hagan posible, para liberar de sus garras la Mezquita de Al-Aqsa y la Mezquita Sagrada (La Meca), y para que sus ejércitos se vayan de las tierras del Islam derrotados e incapaces de amenazar a ningún musulmán.”¹⁵

Como los movimientos de la sociedad civil global, Al-Qaeda también es pionera en nuevas formas de acción. La principal son las denominadas “incursiones”. En la última década de su vida, Mahoma redefinió el concepto de “incursión” (práctica característica de los grupos nómadas pre-islámicos) como parte de la Yihad, indicando que debía realizarse en beneficio de toda la comunidad, no para provecho personal. Al-Qaeda ha recuperado este término, utilizándolo para describir los ataques a las Torres Gemelas, así como otras operaciones.¹⁶ En su declaración fundacional, Al-Qaeda llama a “los Ulemas, líderes, jóvenes y soldados musulmanes a lanzar incursiones contra las tropas estadounidenses de Satán, y contra los malvados aliados que las apoyan, y a expulsar a aquellos que les apoyan, para que tal vez así aprendan la lección.”¹⁷

Hay dos mecanismos esenciales para mantener la red unida y sostener la misión: los campos de entrenamiento y las nuevas formas de comunicación. Los

¹⁴ Phil Hirschhorn, Rohan Gunaratna y Ed Blanche y Stefan Leader, “Blowback”, en *Jane's Intelligence Review*, 1 de agosto de 2001.

¹⁵ Osama Bin Laden, *World Islamic Front Statement urging Jihad Against Jews and Crusaders*, 1998. En: <http://www.fas.org/irp/world/para/docs/980223-fatwa.htm>

¹⁶ Ver Hassan Mneimneh y Kanan Makiya, “Manual for a ‘Raid’”, en *The New York Review of Books*, 17 de enero de 2002.

¹⁷ Osama Bin Laden, *op. cit.*

principales campos de entrenamiento se hallaban en Afganistán, pero también había algunos, y tal vez sigan existiendo, en Sudán, Pakistán y Bosnia. Según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, unos 20.000 miembros de la Yihad recibieron entrenamiento en Afganistán entre 1996 y 2001.¹⁸ Los estadounidenses descubrieron en Afganistán la *Enciclopedia de la Yihad*, cerca de 1.000 páginas grabadas en disquetes informáticos, y el *Manual de Estudios Militares de la Yihad*. Algunos cursillos son bastante breves (15 días), con una forma parecida a los cursillos de formación de personal o las escuelas de verano para ONG. Además del entrenamiento militar, en estos campos también se impartían cursos de conocimiento religioso, de teoría de la Yihad y formación en principios operativos: cómo redactar informes, informática, captación de fondos y planificación presupuestaria. La organización utiliza ampliamente las cintas de video como forma de comunicación y propaganda (con discursos de Bin Laden así como de destacados eruditos religiosos); como método de diálogo (los estadounidenses parecen haber descubierto extraños vídeos de debates en torno a propuestas de operaciones); para identificar objetivos y hacer planes (esto resultó fundamental en los atentados con bomba cometidos en las Embajadas de Kenia y Tanzania, como se descubrió en los juicios); y para mostrar el éxito de las operaciones en marcha y las lecciones aprendidas.

Al-Qaeda tiene una amplia gama de fuentes de financiación. Bin Laden es muy rico; su fortuna heredada se estima en 300 millones de dólares y posee una serie de negocios que incluye bancos, explotaciones agrarias y fábricas por todo el mundo. A pesar de ello, la red parece estar en continua captación de nuevos fondos. Las células operativas tienden a ser autosuficientes. Sus miembros son en su mayoría voluntarios, que viven de sus propios sueldos o de becas en el caso de los estudiantes. Ponen en marcha sus propias vías de financiación, incluyendo negocios legales como obras domésticas o reparaciones de coches de segunda mano. Ejemplo de ello es la célula desarticulada en Alemania. También incluyen actividades ilegales como fraudes con tarjetas de crédito, robos y atracos a bancos, y secuestros por dinero. En los documentos de Al-Qaeda se menciona a menudo el robo, como en la declaración fundacional donde se anima a todos los musulmanes a “matar a los norteamericanos y a robar su dinero cuando sea y donde sea.”

La explicación más probable de la autosuficiencia de las células operativas es que, como las delegaciones locales de las redes de la sociedad civil, son grupos autónomos que surgen por iniciativa propia, formados por gente que simpatiza con Al-Qaeda pero que se auto-organiza. Otra explicación es la de la seguridad. El FBI plantea que la vía para atrapar a Al-Qaeda es “siguiendo el dinero”. Pero si las células se autofinancian, resulta mucho más difícil seguir su rastro económico. Además, esta autofinanciación permite crear modelos de organización autosuficientes. Así, estas células parecen tener una sorprendente capacidad para replicarse a sí mismas, incluso después de haber sido desarticuladas por las fuerzas de seguridad.

¹⁸ International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 2003*, Londres, 2003.

Una segunda fuente de financiación son los bancos y las instituciones islámicas de caridad. En 2002, EEUU y sus aliados congelaron las cuentas de dos bancos, Al-Taqwa y Bakarat, que gestionaban transferencias *hawala* (transferencias no registradas de dinero de los emigrantes) por un valor de entre 5.000 y 6.000 millones de dólares anuales. En su mayoría eran transferencias legales procedentes, por ejemplo, de trabajadores del Golfo que enviaban dinero a sus parientes. Pero el banco aplicaba una comisión de un 5%, que podía desviarse a transferencias a la red. Bakarat parece tener sucursales en muchos países, pero está implantado de forma especial en Somalia, donde actúa de forma no oficial como Banco central. No queda claro hasta qué punto Al-Qaeda se aprovechaba de la naturaleza informal del sistema *hawala* para sus propios intereses, o si estos bancos estaban apoyando activamente a la organización. De la misma manera, el FBI afirma que ONG islámicas como la organización caritativa Fundación Tierra Santa para el Socorro y el Desarrollo, con sede en Texas, o la Organización Internacional de Socorro Islámico (IIRO), son utilizadas como vías para canalizar fondos y como infraestructura de apoyo a las actividades terroristas.¹⁹

Parece claro que Bin Laden ha financiado directamente a través de estos mecanismos a algunos grupos, ya fuera en sus comienzos o para mantener su actividad. El juicio reciente al activista saudí Mohamed Al-Tahiti, desarrollado en Marruecos tras un intento frustrado de atentado, ha desvelado muchos detalles sobre la forma de trabajar de Al-Qaeda. Al-Tahiti visitó Afganistán en 1999, buscando que le encomendaran una misión de martirio. Le dijeron que volviera cuando tuviera algún plan concreto. Viajó entonces a Marruecos donde reclutó a unos cuantos jóvenes, de manera que en Afganistán decidieron financiar su misión.²⁰

Desde 2001 el FBI ha congelado cuentas por valor de unos 125 millones de dólares, cerca de 2.700 presuntos o conocidos activistas han sido arrestados y tal vez un tercio de los líderes de Al-Qaeda han sido eliminados. Sin embargo, todas las estimaciones apuntan a que la organización sigue creciendo, y ha organizado este año "incursiones" en Arabia Saudí, Marruecos, Pakistán, Yemen y Kenia. Lo más relevante es su habilidad para reclutar jóvenes para la causa, pues es lo que permite la multiplicación de células. Como ha afirmado Jason Burke: "Para entender a Al-Qaeda hay que verla como una ideología, un programa político, una forma de ver la vida que es compartida por un número creciente de jóvenes musulmanes, predominantemente hombres."²¹

¹⁹ Ver FBI, Dennis M. Lormel, jefe de la Sección de Delitos Financieros, Federal Bureau of Investigation, *Statement for the Record*. House Committee on Financial Services, Subcommittee on Oversight and Investigations (Comisión Parlamentaria sobre Servicios Financieros, Subcomisión de Supervisión e Investigaciones), Washington DC, 1 de febrero de 2002.

²⁰ Ver Jason Burke, "Terror's Myriad Faces", *Observer*, 18 de mayo de 2003.

²¹ *Ibidem*.

Implicaciones políticas

Los grupos descritos difieren de los terroristas clásicos en sus objetivos (antimodernos, religiosos y nacionales, más que de izquierdas o de derechas); en la orientación de la violencia, principalmente contra la población civil y contra objetivos simbólicos, más que contra grandes objetivos estatales o económicos; en su forma de organizarse, que tiende hacia las redes transnacionales, dejando en desuso las clásicas estructuras de mando jerárquico. También en su uso de los medios de comunicación y de internet, y en sus maneras de financiarse, transnacionales y delictivas. Y, sobre todo, estos grupos comparten el convencimiento de la necesidad de la lucha violenta, de la guerra entre buenos y malos.

Estos movimientos pueden ser descritos como “globalizadores regresivos”. Por un lado, responden a y se nutren de la inseguridad generada por la globalización, y se organizan como redes globales de forma parecida a otras organizaciones globales de la sociedad civil o del mundo de los negocios. Pero, por otro, sus objetivos son bastante tradicionales: quieren tomar el poder estatal y construir nuevos Estados (por ejemplo nuevos Estados regionales, como promueven Al-Qaeda o la Jemaah Islamiya, o nuevos Estados secesionistas), concebidos de forma tradicional como “controladas islas de poder”.²² En otras palabras, quieren rechazar la globalización haciendo uso de los instrumentos que ésta proporciona.

Si este análisis es correcto, estos grupos probablemente vayan a proliferar debido a la creciente inseguridad, y porque apenas acaban de empezar a explotar plenamente las oportunidades organizativas que ofrece la globalización. Pero, precisamente en tal contexto, sus objetivos políticos resultan en esencia contradictorios. La pretensión de lograr Estados religiosos o étnicamente puros es más ilusoria que nunca. Tal vez estos grupos ni siquiera esperen conseguir los objetivos marcados, pero es precisamente la violencia en la que se desarrollan y la dificultad para alcanzar tales fines, lo que convierte su lucha en algo aún más convincente. Si es así, los pronósticos son oscuros.

Para los que se podrían definir como “globalizadores progresistas”, es decir, los que están a favor de una globalización que beneficie a la mayoría en vez de a una minoría, y hacen presión para reformar las instituciones globales con el fin de conseguirlo, resulta muy importante desarrollar una estrategia que contrarreste la proliferación de estos grupos. Una estrategia que se base en la ley y la ética, más que en la guerra, aunque probablemente incluya también medidas militares. Tal vez nunca se pueda eliminar a estos nuevos grupos, pero quizá sí reducir su poder de convocatoria y minimizar el daño que puedan infligir. Si se fija como objetivo reducir la inseguridad, caldo de cultivo de las ideologías extremistas, la estrategia pasa por establecer un programa global de política progresista. Se pueden señalar algunas muestras de políticas específicamente relacionadas con los aspectos analizados en este texto.

Para empezar, esta estrategia debe incluir la protección de civiles, así como la captura y arresto de los criminales responsables de la violencia, para controlar los riesgos inmediatos. Y me refiero a todas las formas de violencia ilegal (críme-

²² Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence*, Polity Press, Cambridge, 1985.

nes de guerra, crímenes contra la humanidad, genocidio, violaciones masivas de los derechos humanos y delitos privados), no sólo al terrorismo. Pero es importante que esta lucha contra la violencia sea tratada como un asunto de defensa de la legalidad, no como una guerra. El gran peligro de utilizar un lenguaje de guerra y de atacar a otros Estados promotores del terrorismo como está haciendo el Gobierno de Bush, es que esto alimenta la propia mentalidad bélica de los terroristas. La guerra implica asesinatos legítimos realizados por agentes del Estado, mientras que el terrorismo es visto como violencia criminal de actores no estatales. Pero en realidad, tan sólo una endeble línea separa a los héroes de guerra de los asesinos. El problema es que los terroristas mismos definen lo que están haciendo como una guerra, por lo que el lenguaje bélico, pero sobre todo la destrucción de la guerra, puede acabar legitimando perversamente sus acciones. Por ejemplo, los grupos armados palestinos (Hamas, Yihad islámica o las Brigadas de Al-Aqsa) han sido incluidos en la lista del Departamento de Estado estadounidense de organizaciones terroristas internacionales. Pero, desde el comienzo de la segunda Intifada han matado a 781 israelíes, mientras que las Fuerzas Armadas hebreas (actores estatales considerados legítimos) han matado a 2.085 palestinos, en su mayor parte civiles.²³ Los israelíes (y los estadounidenses) pueden considerar a los grupos palestinos como terroristas, pero para los palestinos se trata de una guerra de autodefensa y cada golpe israelí refuerza su percepción de legitimidad. De forma parecida, los iraquíes muertos en la última guerra sirven de justificación para unirse a grupos extremistas antioccidentales.²⁴

La guerra alimenta la concepción terrorista de lucha eterna. Tal vez sean necesarias medidas militares como la destrucción de campos de entrenamiento terrorista, pero cualquier acción de este tipo debe concebirse como defensa de la legalidad, no como una guerra. Que el uso de la fuerza militar sea aprobado siguiendo el procedimiento debido, por ejemplo a través del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, no es una mera cuestión de trámite; es también una cuestión de legitimidad de los medios. La defensa de la legalidad parte del reconocimiento de la igualdad humana. No se puede anteponer la vida de los soldados a la vida de los civiles que se supone que deben proteger. Por lo tanto, la fuerza militar debe aplicarse siguiendo los mismos principios que la policial: se espera de los soldados que arriesguen sus vidas para salvar las de los demás.

La importancia de la legitimidad de los medios también incumbe a la inteligencia, a la policía y a otros procedimientos legales. Las diversas leyes antiterroristas

*Es importante
que la lucha
contra la
violencia sea
tratada como
un asunto de
defensa de la
legalidad, no
como una
guerra*

²³ Ze'er Schiff "Summit Analysis", *Haaretz*, 5 de junio de 2003. Se trata de cifras israelíes, por lo que probablemente infravaloren las muertes palestinas.

²⁴ Probablemente sea cierto que las fuerzas de la Coalición se esforzaran en minimizar las muertes de civiles, pero en ninguna guerra es posible evitarlas. Los recuentos más fiables sobre muertes de civiles iraquíes, realizados por informes independientes, oscilan entre un mínimo de 5.500 y un máximo de 7.200 (Irakbodycount.net). Una ONG llamada CIVIC (*Campaign for Innocent Victims in Conflict*) (campana por las víctimas inocentes de conflictos) está llevando a cabo una investigación sobre las muertes de civiles mediante entrevistas en los domicilios, y los resultados iniciales sugieren cifras muy superiores. En comparación, la cifra total de muertos en incidentes terroristas en 2002 fue de 725, y el número total de muertos en los ataques contra la Torres Gemelas fue de 1.440 personas.

aprobadas en Gran Bretaña y en EEUU permiten acciones potencialmente contrarias a los derechos humanos, como la detención sin cargos. De hecho, el reciente informe de la Oficina del Inspector General del Departamento de Justicia estadounidense nos ofrece una lectura alarmante. Detalla detenciones sin cargos a gran escala, el uso masivo de cargos relativos a inmigración para investigar actividades supuestamente delictivas, el rechazo generalizado de la puesta en libertad bajo fianza, abusos físicos y verbales, condiciones de detención restrictivas como el uso de celdas pequeñas e iluminadas 24 horas, así como vacíos informativos.²⁵ También se ha abusado del término “terrorista” para legitimar políticas represivas en numerosos países. En Australia se utiliza contra quienes reclaman asilo político, y en numerosos países contra diversos movimientos secesionistas.²⁶

El riesgo no reside únicamente en que tales prácticas pueden alimentar el odio y el resentimiento de los potenciales militantes en causas extremistas, también son una amenaza contra nuestras propias libertades civiles y contra nuestro llamamiento a favor de ideologías alternativas. Tanto investigadores como políticos deben prestar mucha más atención y cuidado a cómo equilibrar la necesidad de luchar contra el terrorismo con las libertades civiles.

Por otro lado, resulta clave contrarrestar la ideología de estos grupos, y hacerlo mediante movilizaciones políticas de base. Esto supone apoyar a y dialogar con colectivos de la sociedad civil, especialmente en aquellas áreas, como las afectadas por “vacíos políticos” derivados de conflictos, donde los grupos extremistas tengan más posibilidades de reclutar a militantes. Los grupos de mujeres resultan particularmente importantes para contrarrestar la discriminación de género propia de ideologías extremistas.

La movilización global contra la guerra de Irak supuso una oportunidad para construir un movimiento popular alternativo, pues tuvo lugar tanto en Europa como en el mundo árabe, y condujo por primera vez a las comunidades de inmigrantes a participar en procesos políticos. Esto resultó particularmente importante en Gran Bretaña, donde hindúes, sijs y musulmanes coincidieron en las manifestaciones. Sin embargo, de momento estas comunidades carecen de una representación política seria y formal, por lo que es imprescindible que los representantes progresistas electos logren llegar a ellos. Es cierto que muchas de las personas y grupos que participaron en las manifestaciones mantienen posturas antiglobalización o regresivas, especialmente comunes entre muchos portavoces, a menudo reliquias, de la vieja izquierda o incluso islamistas. Pero hay miles de jóvenes que se están politizando en este movimiento, y que están abiertos a apostar realmente por programas más constructivos y reformistas.

La comentada estrategia progresista debe tener en cuenta la sofisticada estructura organizativa de los grupos extremistas. Es importante insistir en cuatro factores:

²⁵ Human Rights Watch, “Opportunismwatch”, en: <http://hrw.org>

²⁶ United States Department of Justice, Office of the Inspector General, Informe, “The September 11 Detainees: A Review of the Treatment of Aliens held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks”, junio 2003. Informe de Human Rights Watch, “Presumption of Guilt: Human Rights Abuses of Post-September 11 Detainees”, agosto 2002, en: <http://hrw.org>

- a) Educación: La educación primaria universal puede jugar un papel importante en evitar que muchos niños sean enviados a escuelas religiosas. La educación de las niñas resulta especialmente importante.
- b) Medios de comunicación: Hay que invertir mucho más en fomentar a escala global la creación de cadenas de radio y televisión públicas (que no estatales). Las radios comunitarias independientes están demostrando ser especialmente importantes para contrarrestar la propaganda extremista, como ha sucedido en Serbia o en algunas regiones de África.
- c) Bienestar social: El declive de los servicios sociales ha abierto el campo a ONG humanitarias que difunden también mensajes políticos.
- d) Empleo: El paro y la marginación juvenil constituyen la principal cantera para las ideologías extremistas. El desarrollo debe dar prioridad a la creación de vías legítimas para que estos jóvenes construyan su vida.

Estos cuatro factores forman parte de una estrategia más amplia dirigida a reducir la inseguridad global. Tal vez, la clave de cualquier estrategia en este sentido consista en no concentrarse en el terrorismo en sí, sino en los “vacíos políticos” que genera esta cultura de la violencia. Esto requiere un enorme compromiso, no sólo en cuanto a recursos, sino también en cuanto a voluntad política. Supone no quedarse en discursos cosmopolitas, sino actuar en consecuencia. El desafío más formidable se da en el campo de los valores, en cómo lograr que se tome en serio el principio de que todos los seres humanos somos iguales.

El presidente Clinton puso el dedo en la llaga en su discurso durante una conferencia a favor de políticas progresistas: la derecha se crece ante enemigos y ataques, mientras que la izquierda depende de debates y reflexiones. Esta afirmación se aplica muy bien a los movimientos extremistas nacionalistas y religiosos, que se nutren de violencia e inseguridad. Supone un riesgo real el que los globalizadores regresivos (trátese de los neo-conservadores estadounidenses o de los movimientos que generan el terrorismo global) se alimenten mutuamente, asfixiando el espacio de los progresistas, es decir, el espacio para el debate y la reflexión.

MARLIES GLASIUS

La Corte Penal Internacional: una sociedad civil global

La puesta en marcha de la Corte Penal Internacional (CPI) es, sin duda, el mayor avance del Derecho Internacional en la última década. Aunque finalmente fueron los Estados los que posibilitaron este tribunal al ratificar su estatuto, la Corte no habría hecho su aparición, de la forma en que lo hizo, sin la participación activa de grupos e individuos en el ámbito de la sociedad civil global. El desarrollo de una nueva concepción del Derecho Internacional basado en la protección del individuo, tal y como lo personifica la Corte, y la emergencia de una sociedad civil global son procesos que están íntimamente ligados. Un análisis del papel desempeñado por la sociedad civil en el desarrollo de la Corte Penal Internacional puede esclarecer, en parte, la actual relación entre la creación del Derecho y la participación política.

El concepto de sociedad civil cuenta con una dilatada historia que siempre ha estado ligada a la noción de reglas para la protección de los ciudadanos. El término en sí se remonta a la antigua Roma (*societas civilis*), pero fue utilizado, sobre todo durante la Ilustración, para expresar la idea de que un gobernante no contaba con un derecho divino para hacer lo que se le antojase con sus sujetos. Mas bien, las personas se unían de forma voluntaria para negociar un contrato social hipotético para la creación de una sociedad civil, en la que los derechos y obligaciones de los ciudadanos y los derechos y obligaciones del gobernante estaban claramente definidos. Con la única excepción de Kant, los pensadores de la Ilustración concebían a esta sociedad sujeta al Derecho sólo desde una perspectiva nacional. Sin embargo, la noción de los derechos humanos universales que surgió tras la II Guerra Mundial, junto con una red cada vez más tupida de normas internacionales que inciden directamente sobre los ciudadanos, ha dado pie a que surja la utopía

Marlies Glasius es investigadora del programa Global Governance y profesora del Center for Civil Society en London School of Economics and Political Science

Traducción:
Leandro Nagore

de una sociedad global sujeta al Derecho. De ahí que la noción de una sociedad civil global esté unida, históricamente, a las ideas que subyacen en los preceptos del Derecho Humanitario y del Derecho de los derechos humanos.

La relación contraria es mucho menos obvia, pero la historia del Derecho Internacional Humanitario, o del “derecho de la guerra”, demuestra cómo, y no exclusivamente en el siglo XX, el Derecho Internacional ha sido más un producto de las actividades de personas ajenas a los gobiernos de lo que se supone habitualmente. Casi todos los tratados significativos dentro del ámbito del Derecho Internacional Humanitario tienen por origen el Comité Internacional de la Cruz Roja. En un reciente artículo, Kenneth Anderson se preguntó “¿quién controla el derecho de la guerra?”.¹ La sociedad civil global debería controlar, o por lo menos compartir, el control del derecho de la guerra, ya que sin la participación de los actores de la sociedad civil global no habría derecho alguno, tan sólo quedaría la guerra.

Los orígenes de la Corte Penal Internacional

El concepto de una corte penal internacional fue propuesto por primera vez en 1872 por el suizo Gustave Moynier, uno de los fundadores del Comité Internacional de la Cruz Roja. El primer tratado humanitario iniciado por el Comité Internacional de la Cruz Roja fue la Convención de Ginebra, de 1864, para mejorar la suerte de los militares heridos de los ejércitos en campaña. Aunque la Convención fue firmada por un gran número de las “naciones civilizadas” de la época, varios miembros del emergente movimiento de la Cruz Roja se mostraron horrorizados al ver que en la práctica no se respetaba, y que en la guerra franco-prusiana de 1870 se perpetraron atrocidades por parte de ambos bandos en conflicto.

Mientras que en aquella época muchos argumentaban que si la práctica de los Estados no cumplía con lo estipulado en las normas, éstas bien podrían ser abolidas, Moynier adoptó la postura contraria. Su planteamiento fue que la Convención era válida, pero que requería un complemento: la constitución de una corte internacional como elemento disuasorio respecto de las violaciones de lo estipulado en la Convención, y para llevar ante la justicia a los responsables de tales violaciones. A pesar de su entusiasmo ante la Convención de Ginebra original, los Estados apenas prestaron atención a la nueva propuesta de Moynier, e incluso algunos expertos del Derecho Internacional de la época se mostraron escépticos.²

La propuesta, sin duda con defectos e imperfecciones, fue abandonada. No obstante, se puede considerar a Moynier como el fundador de la poderosa —aunque amenazadora para los Estados— idea de traspasar el poder para juzgar ciertos crímenes de los Estados (en conflicto), a manos de un tribunal internacional.

¹ Kenneth Anderson, “Who Owns the Laws of War?”, 2003, en: <http://www.crimesofwar.org/special/Iraq/news-iraq6.html>

² Pierre Boissier, *Histoire du Comité International de la Croix-Rouge: De Solferino a Tsoushima*, Plon, París, 1963, pp. 371-374.

El intento para instituir una corte penal internacional después de la II Guerra Mundial cayó víctima de las políticas de la Guerra Fría; sin embargo, la idea se mantuvo con vida en organizaciones como la International Law Association (Asociación del Derecho Internacional) y el World Federalist Movement (Movimiento Federalista Internacional), además de en un grupo de académicos del Derecho. Uno de estos académicos fue el estadounidense Robert Woetzel. Aunque fue autor de numerosas publicaciones sobre Derecho Penal internacional, su mayor contribución al nacimiento de la CPI fue probablemente resultado de su amistad con un contemporáneo de su época de estudiante en Oxford, Arthur Robinson, de Trinidad y Tobago. Robinson llegó a ser el director ejecutivo de la Foundation for an International Criminal Court (Fundación por una Corte Penal Internacional), y cuando fue nombrado primer ministro de Trinidad y Tobago en 1989, propuso, ante la Asamblea General, la creación de una corte penal internacional. Este llamamiento recibió respuestas de diversa índole, y fue remitido a la International Law Commission (Comisión de Derecho Internacional), en la que podría haber languidecido durante décadas si no hubiera sido por la limpieza étnica en Yugoslavia y el genocidio en Ruanda, el clamor público que suscitaron estos acontecimientos y las posteriores decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para la creación de tribunales *ad hoc* para Yugoslavia y Ruanda.

La sociedad civil a favor de la Corte

En 1995 se fundó la Coalition for an International Criminal Court (Coalición por una Corte Penal Internacional), que unía a organizaciones y personas que apoyaban la creación de una CPI fuerte e independiente. Dicha Coalición y sus miembros realizaron un importante esfuerzo en el ámbito nacional, y a veces incluso local, para promover la idea de una corte de estas características en los medios de comunicación. Varias organizaciones con amplias bases, como Amnistía Internacional y el World Federalist Movement, junto con organizaciones religiosas como las de los cuáqueros y los menonitas, divulgaron los conceptos sobre los que se sustentaba la Corte a sus millones de miembros.

En las negociaciones sobre la Corte en la Conferencia de Roma, entre junio y julio de 1998, estuvieron presentes al menos tres organizaciones de noticias diarias, una de las cuales, On The Record, informaba por correo electrónico a más de 4.000 suscriptores. Aunque sería una burda exageración sugerir que la población mundial era consciente de las negociaciones sobre la creación de una corte penal internacional, sí es cierto que la sociedad civil global aumentó el grado de conocimiento sobre la cuestión, más allá del pequeño círculo de diplomáticos que estaban involucrados de forma profesional en estas negociaciones.

Sin embargo, los esfuerzos de la sociedad civil global fueron mucho más allá que servir como mero medio de divulgación sobre la Corte a una audiencia pasiva. Una cantidad significativa de documentación especializada fue producida por diversas personas y organizaciones involucradas en el proceso de constitución de la CPI. Esta documentación se materializó a través de dos canales: artículos en publicaciones académicas de Derecho escritos por individuos y los informes redac-

*Los esfuerzos
de la
sociedad civil
global fueron
mucho más
allá que
servir como
mero medio
de
divulgación
sobre la
Corte a una
audiencia
pasiva*

tados por las ONG. La finalidad principal en ambos casos era informar e influenciar a un público especializado —ONG, académicos, representantes gubernamentales— en temas concretos, promoviendo ciertas alternativas por encima de otras, con referencia al precedente, a argumentaciones jurídicas o a realidades políticas. Varios grupos de la sociedad civil organizaron conferencias y reuniones en todo el mundo, contribuyendo de forma significativa a generar un debate global especializado sobre la Corte y la justicia internacional. En numerosos casos, las propuestas procedentes de la sociedad civil eran mucho más osadas que las que surgían de los gobiernos nacionales, y muchas dejarían una huella imborrable en la Corte.

Durante las negociaciones en Roma, el elemento más importante que aportó la sociedad civil global al proceso fue el de la transparencia. Históricamente, la creación de las normas del Derecho Internacional se ha desarrollado en ambientes total y absolutamente secretos. Lo único que le llegaba al público era el producto final —sin olvidar que a menudo se firmaban tratados secretos—. Aunque es muy poco probable que las negociaciones internacionales lleguen a ser totalmente transparentes, hay que destacar que la Coalición por una Corte Penal Internacional llevó al máximo el potencial de transparencia en las negociaciones internacionales. Contaba con un sistema muy desarrollado compuesto de doce equipos trabajando en la sombra para seguir las negociaciones sobre las distintas partes del Estatuto. Estos se reunían con los delegados nacionales, tras sesiones a puerta cerrada, y mantuvieron una evaluación de “votos virtuales” sobre algunos temas de gran importancia. Esta información luego la enviaban por correo electrónico a miles de activistas nacionales, además de publicarlo en su página web. De esta forma, todo ciudadano interesado, con conexión a Internet, podía seguir diariamente con una exactitud casi absoluta las posturas concretas de cada Estado sobre temas específicos. También servían para poner en situación de igualdad a todas las naciones, ya que algunas delegaciones, sobre todo las de los países menos favorecidos, eran bastante pequeñas, por lo que sólo eran capaces de seguir la totalidad del proceso negociador gracias a la información ofrecida por las ONG.

Gran parte de los fondos solicitados por la Coalición por una Corte Penal Internacional se invirtieron en sufragar los costes para asegurar la presencia en Nueva York y Roma de más ONG y expertos académicos. Varios países como Bosnia, Trinidad y Tobago, Sierra Leona, Senegal, Burundi y el Congo, dependían de un programa de ayuda técnica de la ONG No Peace Without Justice (Sin Justicia No Hay Paz), para aumentar el tamaño y los conocimientos de sus delegaciones nacionales. Por tanto, el papel de la sociedad civil global fortaleció el de los ciudadanos de países pequeños y pobres en las negociaciones oficiales.

Las contribuciones al resultado final

Los grupos de la sociedad civil global y los individuos que se interesaron por la CPI fueron abogados, activistas de derechos humanos, colectivos de mujeres, además de grupos pacifistas y religiosos de todo el mundo.³ Varios elementos del

³ Ver capítulo 6 en: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Yearbook/outline2002.htm>

Estatuto de la Corte Penal Internacional se vieron influenciados, o incluso determinados, por la participación de los actores de la sociedad civil global.

La propuesta original de la Comisión de Derecho Internacional, que constituyó la base sobre la que se negoció el Estatuto de la CPI, incluía explícitamente tan sólo dos formas según las cuales se podía iniciar (o “activar”, como llegaría a ser definido) una investigación: los Estados parte podían presentar una denuncia de situación delictiva alegando que un crimen se había cometido; o bien, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas podía remitir una cuestión ante la Corte. A diferencia de los sistemas penales nacionales, el fiscal de la Corte no podía iniciar una investigación por iniciativa propia. El sistema de denuncias estatales había demostrado ser papel mojado en varios tratados de derechos humanos. El procedimiento a través del Consejo de Seguridad suponía un obstáculo aún mayor, y podría haber conllevado la creación de una Corte politizada, o incluso paralizada, que sólo podría iniciar investigaciones que contasen con el visto bueno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Las ONG y los individuos que formaban la Coalición por una CPI se unieron para exigir un tercer mecanismo de activación: el fiscal debería gozar de suficiente poder como para iniciar una investigación por iniciativa propia. De hecho, la independencia del fiscal sería el tema de mayor importancia en las agendas tanto de la Coalición como de muchas de las organizaciones que la componían.

La Coalición por una CPI emprendió estrategias y acciones para lograr la independencia del cargo de fiscal.⁴ Aunque no es posible asegurar que la campaña orquestada por la sociedad civil inclinó la balanza a favor de la independencia del fiscal, ésta es la firme creencia de muchos activistas, compartida además por algunos delegados nacionales incluido el delegado argentino, que coordinó esta parte de las negociaciones, y el jefe de la delegación de los Países Bajos que afirmó que éste fue “de todos los éxitos de las ONG, el más importante”.⁵

Otro elemento central para los miembros de la Coalición por una CPI fue el de la condición de las víctimas y los testigos en la Corte. Tres coaliciones en el seno de la Coalición por una CPI —Women’s Caucus, Children’s Caucus y Victims’ Rights Working Group— trabajaron conjuntamente con Redress, Human Rights Watch y la European Law Students Association, para mejorar la condición de los testigos dentro de los procedimientos de la CPI. Se esforzaron por asegurar una mayor protección para las víctimas, para garantizar su derecho a ser oídos en lugar de ser meros instrumentos de la fiscalía, y el derecho a la reparación. Según dos delegados estatales, estas organizaciones tuvieron un papel determinante en la formulación de los artículos pertinentes a estas cuestiones.

En un informe previo elaborado por el World Federalist Movement se resumieron las distintas posturas de los Estados y de las ONG sobre la financiación de la Corte, se analizaron los precedentes de otros tribunales internacionales, y se pre-

⁴ Marlies Glasius, 2002, en: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Yearbook/outline2002.htm>

⁵ Ver entrevista con Theo Van Boven, jefe de la delegación de los Países Bajos ante la Conferencia de Roma, 28 de noviembre de 2001. Silvia A. Fernández de Gurmendi, (1999), “The Process of Negotiations”, en Lee Roy S. (Ed.), *The International Criminal Court: The Making of the Rome Statute; Issues, Negotiations, Results*, Kluwer Law International, La Haya, p. 177.

sentó una propuesta específica sobre la financiación, en la que se resaltaba que aunque podría parecer una consideración de menor importancia dentro del proceso negociador, la Corte no podría operar con éxito sin una financiación adecuada.⁶ Este informe apareció más de un año antes de que los Estados o la Secretaría de Naciones Unidas elaborasen un documento sobre la financiación; y su utilidad fue resaltada por varios delegados estatales. Su sugerencia de que las contribuciones ponderadas de los Estados, según los estándares de Naciones Unidas, pudieran ser complementadas mediante un fondo voluntario en el que Estados, individuos, ONG e incluso empresas podrían hacer donaciones, formaría la base de lo que con posterioridad se convertiría en las provisiones, algo más complejas, sobre la financiación de la Corte.

Sobre los crímenes sexuales

Una de las contribuciones más controvertidas de la sociedad civil global fue la relativa a las consideraciones de género dentro del Estatuto. En este caso, a diferencia de muchos otros, los grupos de la sociedad civil presentaban y defendían posturas visiblemente opuestas. El Women's Caucus for Gender Justice se formó en febrero de 1997, por iniciativa de un reducido grupo de activistas de derechos de la mujer, con el fin de mejorar el borrador original de la Comisión de Derecho Internacional, que no prestaba atención explícita a las dimensiones de género en ninguna de las áreas del derecho que trataba. Pronto crecería hasta convertirse en una coalición en el seno de una coalición mayor, llegando a agrupar a más de 300 organizaciones al inicio de la Conferencia de Roma. Sus preocupaciones incluían la definición de género, una referencia al género en una cláusula general sobre la no-discriminación, una dimensión de género dentro de la definición de la esclavitud, la inclusión de la persecución basada en el género dentro de lo supuestos de crímenes contra la humanidad, junto con la protección, y un trato sensible al género, para las víctimas y los testigos. Todas estas consideraciones fueron reflejadas en el Estatuto final de una forma que satisfizo total, o parcialmente, las exigencias del Women's Caucus. Su pretensión más ambiciosa se centró en la adopción de un apartado concreto sobre "la criminalidad de género" en la definición de crímenes del Estatuto, que incluyese el "embarazo forzado", una práctica implementada como parte de un programa de limpieza étnica durante la guerra de Bosnia según la cual las mujeres eran violadas y luego confinadas, forzándolas a llevar su embarazo a buen término.

Grupos a favor de la familia, como REAL Women of Canada expresaron sus objeciones ante la inclusión del "embarazo forzado" como crimen de guerra, argumentando que el término había sido utilizado con anterioridad por la American Civil Liberties Union en un juicio en EEUU en el que significaba "obligar a las mujeres a seguir adelante con su embarazo contra su voluntad, con el objetivo de servir el interés declarado del Estado en preservar la vida humana no nacida" o, lo

⁶ Daniel Mac Sweeney, *Prospects for the Financing of an International Criminal Court*, WFM/IGP discussion paper, agosto 1996.

que es lo mismo, para definir una política o ley contraria al aborto. También se opusieron al uso del término “género” en el Estatuto, al considerar que podría ser utilizado para “asegurar la protección de ‘otros géneros’ incluidos los homosexuales, las lesbianas, los bisexuales, transexuales, etc.”⁷

Ambos grupos contaban con el apoyo de algunos Estados. Durante las negociaciones, los delegados decidieron adoptar un apartado separado sobre la criminalidad de género, que incluye la “violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada u otros abusos sexuales o de género”, y que seguía casi al pie de la letra la propuesta del Women’s Caucus.⁸ La parte de esta cláusula relativa al embarazo forzado fue el aspecto de género más controvertido en la Conferencia de Roma. Sin embargo, su inclusión, ante la fuerte oposición del Vaticano y de los Estados árabes, podría deberse más al sólido apoyo por parte de Bosnia, que ostentaba un importante peso moral sobre la cuestión, junto con la dura, pero paciente, negociación por parte de Australia, que a los esfuerzos del Women’s Caucus.

El compromiso alcanzado incluía el embarazo forzado, pero lo definía como, “el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del Derecho Internacional. En modo alguno se entenderá que esta definición afecta a las normas del derecho interno relativas al embarazo”.⁹

El debate sobre la sociedad civil

Entre 1995 y 1998, la intervención de la sociedad civil global en la negociación de la CPI promovió el debate global, desarrolló propuestas alternativas, fortaleció la participación de los países del Sur, e hizo que el proceso negociador fuese mucho más transparente para los observadores interesados. Ayudó a crear una Corte independiente, sensible a las cuestiones de género y adecuadamente financiada. Sin embargo, algunos analistas como Ken Anderson, temen y aborrecen la intervención de la sociedad civil global, argumentando que “privilegia el internacionalismo” a costa de la “soberanía democrática”.¹⁰

En este debate se distinguen dos posturas opuestas. La primera es considerar que la intervención de la sociedad civil no es democrática ya que las ONG (y

⁷ REAL Women of Canada, “Canada Courts Disaster With World Court”. REALity Newsletter, 16/10, julio/agosto 1998. REAL Women representa las siglas en inglés de Realistic, Equal, Active for Life (Realistas, Iguales, Activas ante la Vida).

⁸ Women’s Caucus for Gender Justice in the International Criminal Court, “Recommendations and Commentary For December 1997 PrepCom On The Establishment of An International Criminal Court, United Nations Headquarters December 1-12, 1997”, diciembre 1997.

⁹ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 1998. U.N. Doc. A/CONF.183/9, art.7.2 (f).

¹⁰ Ver Kenneth Anderson, “Who Owns the Laws of War?”, en: <http://www.crimesofwar.org/special/Iraq/news-iraq6.html>; y del mismo autor “The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-governmental Organizations and the Idea of International Civil Society”, *European Journal of International Law*, 11/1, 2000, pp. 91–120.

Ceder parte de la soberanía del Estado es el regalo más virtuoso que se puede ofrecer a sus ciudadanos

las personas que operan en estos procesos por cuenta propia) no son elegidas. Sin embargo, la creación del Derecho Internacional nunca ha sido democrática. Incluso se podría alegar que es más democrática ahora de lo que solía ser, ya que la mayor parte de los Estados celebran elecciones multipartidistas. En todo caso, los diplomáticos no son elegidos y los asuntos internacionales, como la CPI, no son precisamente temas electorales en la mayoría de los países del mundo. No obstante, existe un tenue vínculo que une el electorado a los diplomáticos, y tal vínculo no está presente entre los votantes nacionales y los activistas de la sociedad civil. Este es el aspecto en el que parece que se centran los detractores a la intervención de la sociedad civil cuando se quejan de su naturaleza “no democrática”.

Se puede considerar ésta como una manera muy estrecha y formalista de concebir la democracia, exclusivamente como una democracia representativa con gobierno de la mayoría. En teoría el electorado de un país podría influir sobre la postura de sus delegados en las negociaciones internacionales; pero en la práctica esto no ocurre. Si una persona estuviese muy interesada y preocupada por una cuestión en particular como la Corte Penal Internacional, por ejemplo, la manera de hacer algo al respecto va más allá del voto que, probablemente, no tendría una gran repercusión sobre el tema de interés; pero podría fundar o unirse a una organización que comparte sus opiniones y ser activo. Esto es lo que ha logrado la sociedad civil global: participación en vez de representación. En la práctica, esta participación aún pertenece a un club exclusivo. Para los miembros de la elite global de habla inglesa, con estudios universitarios, acceso a internet y capacidad de viajar en avión, siempre será más fácil participar que para los demás. Estos son defectos muy reales y serios de la sociedad civil global que sus partidarios deben esforzarse por remediar, mucho más de lo que lo han hecho hasta ahora.

Aquellos que lamentan la supuesta pérdida de democracia en el proceso de creación del Derecho Internacional, se han equivocado de rumbo. Al parecer, su problema real no estriba tan sólo en que existen nuevos actores en el proceso de creación del Derecho Internacional, sino más bien en que cada vez se crea más Derecho Internacional, de ahí la pérdida de soberanía que perciben. La mayoría de las personas involucradas en la sociedad civil global y, sobre todo, los activistas de derechos humanos, son partidarios de que el Derecho Internacional limite la autonomía del Estado para imponer ciertas políticas a sus ciudadanos. Kenneth Anderson ha escrito que esta visión global “promociona, en el seno de una agenda de derechos humanos y del derecho de la guerra, la cesión de la soberanía, incluso de la soberanía democrática, como el acto más virtuoso que un Estado pueda realizar en nombre de sus ciudadanos”.¹¹ La soberanía absoluta del Estado es un concepto muy peligroso. Ceder parte de esta soberanía es el regalo más virtuoso que se puede ofrecer a sus ciudadanos. En el siglo XX, decenas de millones de personas han muerto a manos de representantes de sus propios gobiernos, y otros cientos de millones han sido torturados, secuestrados, expulsados o desnutridos. Además, algunos de estos gobiernos fueron democracias defectuo-

¹¹ Kenneth Anderson, “Who Owns the Laws of War?”, *op.cit.*

sas. Por su parte, ninguna institución internacional —por muy falible que sea— ha perpetrado algo parecido a lo que los propios Estados han hecho a sus ciudadanos.

La esencia misma del “proyecto ético” de la campaña de la Coalición para una CPI se puede definir en términos de la doctrina de George Scelle, que establece que, en la creación del Derecho Internacional, cada Estado tiene una doble función: defender sus propios intereses nacionales pero también defender el interés público global, o el interés de la humanidad.¹² La contribución de la sociedad civil global en el proceso de establecimiento de la CPI fue ante todo el de haber fortalecido y apoyado, de forma continua, a los Estados, y a ciertas facciones dentro de los Estados, en la consecución de este interés general. La sociedad civil global no puede forzar a los Estados: carece de los medios para asegurar la sumisión de estos. Pero, lo que sí puede hacer es ayudar a que los Estados sean conscientes de un interés más elevado, por encima de la inmunidad ante el Derecho Internacional, que siempre parece ser un beneficio más inmediato.

Estados que recientemente han experimentado graves violaciones de los derechos humanos, como Nigeria y Sierra Leona, han ratificado el Estatuto de la CPI. Estaban dispuestos a ceder un parte pequeña, pero esencial, de su poder soberano para proteger a sus ciudadanos de una situación en la que podrían volver a carecer de la voluntad, o de los medios necesarios, para perseguir ante la justicia el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad perpetrados por sus ciudadanos o en su territorio. Resulta muy desafortunado que una minoría de Estados de gran tamaño y poder como la India, China y EEUU todavía no estén preparados para suscribir esta póliza de seguro con el resto de la comunidad internacional para su propio futuro. Pero, al igual que la Cruz Roja, que siguió adelante desarrollando el derecho de la guerra después de que su primer tratado fuese incumplido de forma generalizada, la sociedad civil global debe seguir intentado convencer a estos Estados con su única arma: el uso de la razón.

¹² George Scelle, *Manuel de Droit International Public*, Donat, París, 1948, p. 21. Sobre este tema ver, Olivier de Frouville, “La Cour Penale Internationale: Une Humanité Souveraine?”, *Les Temps Modernes*, 2000, Vol. 55, N° 610, pp. 257–88.

MABEL GONZÁLEZ BUSTELO

La investigación para la paz. El caso de España*

La investigación para la paz tiene en España una corta trayectoria. El cerrado y represor régimen franquista estableció grandes límites para el pensamiento y el debate social que afectaron al mundo intelectual y también a la investigación en cuestiones internacionales, dificultando que fuera un país en el que se desarrollase la investigación para la paz, como ocurrió en otros.

Entre los años setenta y ochenta, en un marco de enardecida confrontación entre bloques debido a la estrategia de disuasión nuclear que marcó el último periodo de la Guerra Fría, los movimientos por la paz obtuvieron mayor relevancia, especialmente con la polémica y el referéndum sobre la entrada de España en la OTAN y con la ampliación del movimiento de objeción de conciencia que llevó a la supresión del servicio militar obligatorio. A partir de los años ochenta emergieron los desafíos de un nuevo escenario internacional caracterizado por el fin de la Guerra Fría, la aceleración del proceso de globalización y la irrupción de conflictos con justificación étnica o nacionalista o las relaciones Norte-Sur.

Varios de los centros académicos y no académicos que hoy son los referentes en esta materia nacieron durante los años ochenta y comenzaron a trabajar sobre conflictos bélicos, derechos humanos, desarrollo, pobreza o desarme, aunque con una gran precariedad de recursos humanos y técnicos que no han conseguido superar completamente.¹

* Este texto es un extracto del informe *Investigación para la Paz en tiempos difíciles. El caso de España*, elaborado por Mabel González Bustelo para el Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), en septiembre de 2003. En dicho informe se recogen los principales autores y trabajos por temas en relación a la investigación para la paz que existen en España.

¹ Probablemente entre las causas de esa precariedad está el difícil equilibrio de la independencia —obtener una financiación adecuada sin supeditar el trabajo a los intereses de quien lo financia— así como la tendencia existente en España a, por un lado, menospreciar el trabajo de investigación en general y, por otro, infravalorar los estudios realizados fuera del ámbito universitario.

Mabel González Bustelo es periodista y analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

La investigación para la paz en España tiene los mismos problemas de conceptualización y definición de su campo de acción que en otros países. Hay estudios académicos y no académicos que no se autodenominan de *Peace Research* pero que, sin embargo, pueden ser considerados como tales por su interés normativo. Por el contrario, los estudios que se autclasifican como orientados hacia o sobre la paz han sido hasta hace pocos años dejados fuera del ámbito académico, donde ahora están entrando lentamente.

La actividad de estos centros ha reflejado la ampliación del concepto de paz y seguridad relacionado con la evolución de la investigación para la paz y los estudios sobre seguridad. El concepto de paz como ausencia de guerra (paz negativa) evolucionó hacia el de paz positiva, que implica la ausencia de violencia en sus distintas manifestaciones (justicia y diálogo social, satisfacción de necesidades básicas, integración y solidaridad). En la misma medida se amplió el concepto de violencia para incluir la violencia directa, violencia estructural y violencia cultural, con la ampliación de la disciplina hacia las múltiples causas, factores y manifestaciones de la paz y la violencia.² En este sentido, la violencia puede conceptuarse como una forma de entender el mundo (es una cultura que legitima el uso de la fuerza bruta o de las armas para resolver los conflictos) y es en el seno de las sociedades que preservan esa cultura donde se gestan las expresiones extremas de violencia que son las guerras o los conflictos armados. De aquí también la importancia de vincular los macroescenarios de la violencia con sus microescenarios.³

La sociedad internacional atraviesa un periodo de cambios y reajustes. Finalizada la Guerra Fría, se inició un proceso (aún no resuelto) de reorganización del poder y la hegemonía política, económica y militar a escala global. Otras transformaciones son la interdependencia económica y tecnológica que propicia el fenómeno de la globalización; la redistribución de la riqueza entre países y regiones y en el interior de estos y el incremento de la desigualdad entre grupos sociales; la proliferación de actores internacionales y la conciencia de que existen problemas globales que traspasan las fronteras y requieren, también, soluciones globales.

El proceso de globalización debilita el poder del Estado e impulsa a los grupos sociales marginados a buscar vías alternativas de supervivencia que pueden incluir el establecimiento y conexión de redes económicas ilegales o incluso a que se lleve a la guerra como medio de vida. La construcción frustrada del Estado y la posición periférica en el sistema internacional han llevado a un número de entidades poscoloniales a convertirse en Estados frágiles o en colapso. En estas áreas periféricas del sistema internacional se producen crisis violentas: en 2001 estaban activos 32 conflictos importantes y durante la década de 1990 se registraron más de

² El investigador noruego Johan Galtung elaboró esta distinción. Este autor, que desde hace años reside parte del año en España, ha tenido una decisiva influencia en la investigación para la paz en este país.

³ En esa perspectiva se inscriben volúmenes de trabajo colectivo de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz (SIP) como, por ejemplo, *Pacificar violencias escondidas y cotidianas*, DGA/Fundación SIP, Zaragoza, 2003; *Convulsión y violencia en el mundo*, DGA/Centro Pignatelli, Zaragoza, 1995; *Cultura de paz y conflictos*, DGA/Centro Pignatelli, Zaragoza, 1988.

100. Estos conflictos son, en su mayor parte, guerras civiles y no interestatales (aunque tienen conexiones internacionales, entre otros aspectos por las economías ilegales en las que están insertas); de larga duración, libradas con armas ligeras e implican graves violaciones de los derechos humanos. El Estado pierde el monopolio del uso legítimo de la violencia y surgen diversos actores armados que, al tiempo que controlan partes del territorio y los recursos que contiene, adoptan justificaciones étnicas, religiosas o identitarias. Se trata de crisis complejas y multifactoriales que a veces desembocan en crisis humanitarias, ante las cuales la intervención o respuesta exterior adopta, en la mayor parte de los casos, la forma de “mínimo común denominador” humanitario.

Este complejo panorama es un desafío para la investigación para la paz y ha obligado a adoptar diferentes enfoques e incluir la perspectiva de distintas disciplinas (desde la Economía o la Sociología, pasando por el ya clásico de las Relaciones Internacionales, hasta enfoques psicológicos o antropológicos). La situación se ha reflejado en la evolución de las actividades realizadas en España, tanto desde el ámbito académico como no académico y no gubernamental.

Investigación para la paz en España

Los estudios sobre cuestiones de paz y seguridad en sentido amplio en España son, en general, empíricos sobre casos particulares y centrados principalmente en las áreas de interés tradicional, oficial y no oficial, de España: América Latina y en mucho menor medida la región mediterránea.

Falta, por lo tanto, teoría sobre las relaciones internacionales en general, y sobre estas relaciones y los diferentes aspectos de las cuestiones de paz y guerra desde el *Peace Research*. Faltan también estudios de cuestiones particulares y distintas dimensiones de los conflictos (género y conflictos, economía política de las guerras, derechos humanos y conflictos, etc.). Resalta, sin embargo, en el caso español el intento de estudiar las cuestiones de la guerra y la paz desde la filosofía política y desde la historia y otros campos.

Hay dos aspectos especialmente promisorios. El primero, que se ha generado un campo intermedio de investigación y formación que está situado entre el mundo académico y no gubernamental. El segundo, que la Universidad se ocupa de cuestiones como las migraciones, el multiculturalismo o la economía internacional desde perspectivas que incluyen cada vez más las cuestiones de la guerra y la paz. Sin embargo, la investigación para la paz sigue teniendo una presencia escasa en las universidades, al contrario de lo que ocurre, por ejemplo, en EEUU.

La investigación para la paz no tiene apoyos institucionales. Algo coherente con la falta de interés en investigación y desarrollo (I+D) en general en España, dentro del contexto europeo (España es el penúltimo país de la UE en inversión pública en I+D, sólo por delante de Irlanda).

Los centros de investigación para la paz afrontan un grave problema de debilidad financiera y organizativa atribuido, en parte, a esa escasa voluntad política de apoyar este tipo de actividad en centros independientes. Hay más apoyo desde algunas instituciones de carácter autonómico o municipal, Universidades y algunas

fundaciones. Sin embargo, las convocatorias para proyectos de cooperación para el desarrollo no contemplan líneas para financiar proyectos de investigación, algo que afecta también a las grandes ONG que quieren desarrollar esta actividad. Tampoco es fácil lograr que las empresas privadas se involucren. Las dificultades financieras dificultan los proyectos de largo plazo y la coordinación entre los centros, que se ve reducida a iniciativas puntuales, y dan lugar a una débil articulación entre los investigadores.

La proyección social depende mucho de los públicos objetivo. Hay un crecimiento sostenido del número de masters y cursos de especialización y de los alumnos en numerosas universidades e instituciones. La atención de los medios de comunicación es discontinua y selectiva y depende de que el tema esté en el debate público (como ocurrió durante la crisis de Irak).

En cuanto al nivel de influencia sobre los actores políticos, es variable en función del momento y de la institución. La investigación para la paz parte de una perspectiva crítica del orden establecido y tiene voluntad normativa, es decir, que plantea alternativas al modelo dominante. A su vez, tiene un carácter internacional y opuesto a los intereses particulares de actores o Estados, lo que la aleja de la visión realista y centrada en el Estado-nación. En la situación política actual en España, la adhesión gubernamental a las opciones más duras de *realpolitik* hace muy compleja la tarea de plantear alternativas y la receptividad oficial es prácticamente nula. Estos trabajos, por tanto, tienen escasa incidencia en la elaboración de la política exterior. Es mayor la atención de algunas Administraciones regionales o locales, sindicatos, ONG, Universidades y determinados partidos de la oposición.

El intenso debate público generado por la crisis de Irak y la emergencia de un amplísimo movimiento de oposición a esa guerra pareció abrir un espacio social para plantear alternativas. Este movimiento puede relacionarse con otros fenómenos contemporáneos como el aumento de las ONG y el voluntariado, los movimientos de desobediencia civil, las manifestaciones por la justicia global y las muestras masivas de solidaridad (como la que se dio en Galicia para la limpieza del petróleo del Prestige en las playas), todos ellos, como afirma el filósofo José Antonio Marina, síntomas de afirmación del protagonismo ciudadano. A la vez, la implicación del Gobierno español en la guerra, con la oposición del 90% de la población, generó un incipiente debate sobre las deficiencias de la democracia y la necesidad de avanzar hacia una democracia más participativa y no sólo representativa.

Sin embargo, con el fin de la guerra el movimiento se diluyó con rapidez, ante la decepción por el escaso poder de la opinión pública. Esto mostró los límites y la escasa articulación de un movimiento cuya característica fundamental es la oposición pero con escasa articulación con la reflexión, el análisis y la teoría. La escasa conexión entre el activismo anti-guerra y el ámbito de la investigación para la paz probablemente puede ser atribuida de forma equitativa a ambas partes.

Sin embargo, hay que matizar que no se trata de un movimiento contra "la guerra" sino contra una guerra determinada, en este caso la de Irak. Hay otras muchas guerras en curso, con situaciones muy graves como la de Liberia en el verano del año 2003, que no han suscitado debate público ni la atención del movimiento contra la guerra, ni en España ni en otros lugares. Por tanto, se puede afirmar que el movimiento se queda

desconcertado ante situaciones más complejas donde las relaciones de poder y las responsabilidades no están tan claras.

En el futuro, una vía de actuación podría ser conectarse con el ámbito de los estudios para la paz o con los movimientos por la justicia global cuya máxima expresión es el Foro de Porto Alegre, en la medida en que no sea sólo oposición a una guerra concreta sino crítica global a unas estructuras internacionales donde no hay mecanismos para ejercer el control sobre alguien decidido a usar la fuerza y establecerse como Imperio al que todos se someten. Se trataría de pasar del debate emocional sobre cómo parar una guerra al análisis y la reflexión sobre los mecanismos existentes para actuar en estos contextos y cómo mejorarlos. Por ejemplo, sobre cómo avanzar en la creación y fortalecimiento de instituciones multilaterales y de regímenes eficaces de protección de los derechos humanos. Los investigadores por la paz tienen aquí un papel que jugar, para otorgar conocimiento, coherencia y racionalidad a esa sensación de descontento y contribuir a la formulación de alternativas.

Cómo procesar a Sadam Husein	49
Cegados en Irak	55
Recomendaciones para la reconstrucción de Irak	66
El Acuerdo de Ginebra: la culminación del proceso de Oslo	73
Israel: la alternativa	81
La realidad y el deseo de reforma de Naciones Unidas	89
Bolivia: el trasfondo de la “guerra del gas”	99
Luchas sociales en América Latina	107
Marruecos: la difícil articulación del proceso democrático	113
El Plan Baker II: ¿solución para el Sáhara Occidental?	121
¿Economía abierta en un mundo cerrado? Japón, EEUU y China ante la encrucijada	129

SAMANTHA POWER

Cómo procesar a Sadam Husein

El pasado 13 de diciembre Sadam Husein fue atrapado por las tropas estadounidenses escondido bajo tierra. Un acontecimiento tan esperado como este supuso una inmensa alegría para muchos pero al mismo tiempo también plantea numerosos interrogantes cuya respuesta resulta más complicada todavía. Sadam ya no está libre ¿Y ahora qué?

En 1946 Hannah Arendt comentaba en una carta a Karl Jaspers la imposibilidad de diseñar un proceso judicial que pudiera enjuiciar los horrores del nazismo. “Los crímenes nazis (...) superan los límites de la ley,” escribía la filósofa alemana (entonces en el exilio) a su mentor. “A diferencia de otros crímenes, estos sobrepasan y hacen pedazos cualquier sistema legal (...) Sencillamente, no estamos preparados para afrontar, en el ámbito humano ni en el político, una culpabilidad que va más allá del crimen, y una inocencia sin ninguna relación con la bondad ni con la virtud.” En su respuesta, Jaspers reprochó a Arendt que atribuyera a los crímenes nazis una especie de “grandeza”. “Yo creo que debemos ver las cosas en su total banalidad, en su prosaica trivialidad,” escribió, “porque esta es su verdadera característica. Las bacterias pueden provocar epidemias que diezmen naciones enteras, pero no dejan por ello de ser meras bacterias.” Fue a partir de este intercambio de ideas cuando Arendt comenzó a dar forma a los conceptos que la harían famosa.

Antes del 13 de diciembre de 2003 resultaba difícil pensar en Sadam Husein de manera banal: era el hombre que asesinó a los maridos de sus hijas, que lanzó productos químicos mortales que arrancaban la piel humana a tiras, y que cortó la lengua a posibles críticos. Debido a su implicación personal y directa en asesinatos y torturas, Sadam no era desde luego un eslabón más en la maquinaria. Él era la maquinaria, una máquina que mascaba y escupía sus propios eslabones. Pero, como suele ocurrir con los que acaban cubiertos de cadenas, y sobre todo con los que pasan meses conviviendo con ratas, el cautiverio tiene la capacidad de hacer que incluso el gigante más pétreo y poderoso parezca poca cosa.

Samantha Power es directora ejecutiva de Carr Centre for Human Rights Policy at the JFK School of Government at Harvard University, y autora de *A problem from hell: America and the age of genocide*, que ganó el Premio Pulitzer en 2003.¹ Este artículo ha sido publicado en *The New Republic*, diciembre 2003 - enero 2004, y cuenta con autorización para su reproducción

Traducción: Eric Jaláin

¹ Ver Samantha Power, “EEUU y sus respuestas ante el genocidio”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano 2002, N°78, pp. 9-19.

El rostro de Sadam, frágil, aturdido, similar al del *Unabomber* Ted Kaczynski, resultó ser un hipnótico y potente analgésico para los nervios estadounidenses e iraquíes, desgastados tras meses de ataques insurgentes cotidianos. Pero el drama de la captura del dictador pronto quedó eclipsado por la singular perplejidad que provocaba la siguiente pregunta: ¿Y ahora qué? ¿Qué deberían hacer las autoridades estadounidenses e iraquíes con un hombre cuyas masacres, cámaras de tortura, invasiones fronterizas y saqueos han superado los límites de la ley? La mayoría de los iraquíes y un presidente estadounidense parecen inclinarse por la pena máxima (léase: pena de muerte). Pero la pena que se aplique a Sadam resulta en realidad menos importante que todo el proceso judicial que preceda. Y, aunque EEUU será sin duda uno de los muchos jueces en el juicio de Sadam, debe subordinar sus intereses a los del pueblo iraquí. Las consideraciones que se deberían anteponer son precisamente las que rara vez son tenidas en cuenta en los juicios por crímenes de guerra: ¿Qué debe hacer el tribunal para brindar poder, entendimiento y confianza a aquellos que van a dirigir el futuro del país?

El juicio

Para lograrlo, el juicio debe celebrarse en suelo iraquí. Los tribunales de la ONU para la antigua Yugoslavia y para Ruanda tienen mucho que enseñarnos sobre los efectos indeseados de la "justicia deslocalizada". A su favor hay que reconocer que estos tribunales han condenado y neutralizado a algunos de los criminales más espantosos del siglo XX (muchos de los cuales, de otra manera, permanecerían impunes). Pero todos sus logros en cuanto a legitimidad internacional y propiedad en los procedimientos contrastan con sus carencias en términos de relevancia local. Para las víctimas y los supervivientes estos procesos están resultando penosamente lentos. A pesar de haber gastado más de 500 millones de dólares, el tribunal para Ruanda tan sólo ha juzgado, desde su formación en 1994, a 19 personas. El tribunal para Yugoslavia, que ha venido a costar unos 700 millones de dólares, está resultando en comparación un ejemplo de eficacia, habiendo juzgado ya a más de 40 personas desde su establecimiento hace una década. Pero el juicio a Milosevic, calificado en su momento como el juicio del siglo, pronto entrará en su tercer año.

Al localizar estos tribunales en La Haya y en Arusha (Tanzania), muy lejos de los escenarios de los crímenes, y al resultar sus sesiones a menudo tediosas, siendo rara vez retransmitidas, los supervivientes, testigos y personas próximas a los criminales apenas si prestan atención alguna. Compárese esto a cómo los israelíes se mantuvieron junto a sus radios en 1961 para seguir el juicio de Adolf Eichmann, celebrado en Jerusalén. El tribunal de la ONU para Ruanda contrató como investigadores a varios sospechosos de genocidio (un error que ningún departamento de recursos humanos ruandés hubiera cometido), perdiendo así, tal vez para siempre, el interés del público de Ruanda. Y puesto que estos tribunales internacionales han tenido que recurrir a su personal internacional, han sido tan rápidos en traducirlo todo al francés y al inglés como lentos en hacerlo al serbo-croata o al kinyaruanda.

Afortunadamente para el pueblo iraquí, tres días antes del arresto de Sadam el Consejo de Gobierno iraquí anunció la formación de un tribunal nacional, y eligió incluso un lugar como sede: el Museo de los Regalos de Sadam Husein en Bagdad, que antes albergaba los opulentos presentes ofrecidos por los numerosos jefes de Estado que vinieron a aclamarle. El presidente Bush, poco dado a tribunales internacionales, necesita ahora desesperadamente exhibir los crímenes del régimen de Sadam (el mejor argumento que le queda para justificar la guerra), y que se comiencen a ver muestras de la soberanía iraquí, por lo que no es probable que presione para remitir la causa a una jurisdicción extranjera.

Pero en su urgencia mutua por ver a Sadam juzgado en una corte iraquí, ni el Gobierno de Bush ni las autoridades actuales iraquíes están teniendo en cuenta los términos en los que se estableció el estatuto del presente tribunal. La ley fue confeccionada por los 25 miembros del Consejo, todos elegidos a dedo por la Autoridad Provisional de la Coalición de EEUU. Ni dicho estatuto ni por extensión el tribunal mismo han sido sancionados por el pueblo iraquí. Hay que reabrir un debate en torno a la regulación y objetivos de esta corte, para reforzar la implicación iraquí en los juicios que ésta lleve a cabo. De otra manera, el público iraquí no podrá asumir los límites y negociaciones inherentes a este tipo de procesos judiciales.

Sean cuales sean los errores o las crecientes dificultades que sufren los tribunales de la ONU, el estatuto del tribunal iraquí debería ser revisado para propiciar la participación extranjera. En un mundo ideal, en nombre de un autogobierno local pleno, esta corte debería componerse de jueces y abogados exclusivamente iraquíes. En el caso de los juicios a los nazis resultó esencial formar un tribunal internacional, pues la mayoría de los crímenes de Hitler fueron cometidos contra ciudadanos no alemanes, y porque el sistema legal alemán estaba totalmente corrompido. Pero Sadam se centró mayormente contra su propia población, y son los iraquíes los que deberían decidir su futuro.

*Sadam se
centró
mayormente
contra su
propia
población, y
son los
iraquíes los
que deberían
decidir su
futuro*

Los jueces

Desgraciadamente los iraquíes no viven en un mundo ideal, y la implicación extranjera es esencial debido a que resulta extremadamente difícil reunir un grupo de abogados locales independientes y respetados para formar la defensa y el equipo fiscal. La mayor parte de los fiscales y jueces iraquíes están marcados ya sea por haber servido al régimen del Baaz, por ser víctimas de su represión (¿acaso pueden las víctimas de un régimen juzgar con imparcialidad a sus opresores?) o por haber huido del país, pasando a formar parte del exilio iraquí, lo que los convierte a ojos de algunos en títeres de EEUU. E incluso si se lograra encontrar una cantidad suficiente de abogados aceptables, muy pocos contarían con tanta experiencia fiscal o judicial como para llevar a cabo procesos criminales de tal complejidad: que abarcan los últimos 35 años, requieren entrevistar a cientos de testigos, revisar miles de páginas de documentos y recolectar información forense de las aproximadamente 260 fosas comunes descubiertas por todo el país. La participación extranjera dispararía la impresión de que pueda darse un proceso de venganza

por parte de las víctimas, y reforzaría la ecuanimidad y calidad de los juicios, acudiendo a jueces curtidos en los bizantinos procesos contra crímenes de guerra de los años noventa.

Existe por lo menos un alentador precedente en lo que respecta a la mezcla de juristas extranjeros y locales. La comisión judicial de la audiencia mixta de Sierra Leona está compuesta por un magistrado local y dos de la ONU (uno de ellos de Camerún y el otro canadiense). Tres miembros de la comisión de apelaciones son de la ONU y dos de Sierra Leona. En Irak, en pos de la legitimidad local, la composición debería favorecer a los nacionales, con tres jueces iraquíes y dos extranjeros. Debería promoverse especialmente el nombramiento de jueces no occidentales, como el paquistaní Khalida Rachid Khan, presente en el tribunal para Ruanda, o el turco Mehmet Guney, que participa en los tribunales para Ruanda y Yugoslavia, así como jueces de la región, como el egipcio Amin el Mahdi, presente en el tribunal para Yugoslavia.

Esta internacionalización será acogida por los iraquíes como una cesión de poder, y no como un insulto, si son ellos mismos los encargados de nombrar a los magistrados extranjeros. Porque si estos son designados de la misma manera que se están repartiendo los contratos de reconstrucción de Irak (“el botín queda para los ocupantes”), entonces la inquietud a que se dé un proceso de venganza será sustituida por la impresión de hallarse bajo la justicia de los vencedores. Puesto que los iraquíes consideran a Naciones Unidas cómplice de la política de sanciones de los años noventa, no conviene que la organización internacional proponga a los jueces, sino más bien que sean los propios juristas internacionales los que se propongan directamente ante el gobierno iraquí que suceda al Consejo de Gobierno en julio.

Pero, incluso si el personal de este tribunal de Irak incluye experimentados profesionales extranjeros, necesitará tiempo para “hacerse al terreno”. Existe por supuesto la gran tentación de llevar inmediatamente a Sadam ante la justicia. Dos días después de su arresto, un miembro del Consejo de Gobierno iraquí ya afirmó que esperaba que el juicio comenzara “en las próximas semanas” y que condujera a una rápida condena y ejecución. Este planteamiento responde a la idea de que cuanto más rápido pueda juzgarse a Sadam, antes se garantizará a los iraquíes que su antiguo líder nunca retornará al poder, y a partir de entonces se podrá comenzar a construir la sociedad post-Sadam. Cuanto antes sea juzgado menores serán las probabilidades de que muera en cautiverio; ya sea por causas naturales (siete meses escabulléndose en una treintena de agujeros no debe de ser muy sano para alguien de 66 años) o porque logre suicidarse, como lo hizo Hermann Goering mientras estaba bajo custodia Aliada tras la II Guerra Mundial, posibilidad que sin duda Sadam ya ha contemplado.

Pero, hasta los más ansiosos por apretar el nudo de la soga deberían tomar nota de las cosas mal hechas cometidas incluso por tribunales dotados de tantos recursos y de personal tan experimentado en Derecho Internacional como los de la ONU. En sus primeros procesos se consumieron en detalles ajenos a la cuestión y acabaron en penas absurdas que después tuvieron que ser revisadas. Un tribunal iraquí sin duda cometerá sus propios errores, pero aún corriendo el riesgo de demorar este juicio hasta el final de todos los demás procesos, cada

paso del mismo va a ser observado tan de cerca y de forma tan cuidadosa que no vale la pena echarlo todo a perder por las prisas. De hecho, Sadam no debería de ser el primer iraquí en sentarse en el banquillo, pues es preferible meter la pata con el seis de corazones antes que con el as de picas.

No precipitarse permitirá que las autoridades tengan incluso oportunidad para acabar de apuntalar la seguridad local, y para desarrollar un programa de protección de testigos. La sociedad iraquí está tan dividida que aunque el juicio a Sadam pueda finalmente dar cuenta de sus atrocidades en un proceso colectivo y catártico, también encenderá los fuegos de la división religiosa, étnica y política de esta sociedad, provocando violentas manifestaciones y alentando a la resistencia. Resulta casi imposible concebir que una policía que no es capaz de protegerse a sí misma de los atentados suicidas pueda asegurar de forma convincente a las víctimas de Sadam, que su testimonio no va a causarles nuevas represalias. Cualquier tribunal de este tipo ha de contar como pieza clave con un programa de protección de testigos, complementado con asistencia a todos los que se decidan a revivir el infierno del pasado.

Los acusados

Aunque el Gobierno de Bush haya identificado a “los más buscados” publicando el famoso juego de cartas, corresponde a la corte iraquí decidir a quiénes hay que juzgar. Hasta el momento no se ha establecido ningún límite al número de iraquíes que serán procesados junto a Sadam. Puesto que el estatuto abarca los crímenes cometidos desde 1968 hasta 2003, el tribunal podría al parecer subir o bajar sus objetivos en la cadena de mando y responsabilidades y actuar indefinidamente. Pero cuando se han cometido y permitido atrocidades a tal escala, cualquier mecanismo de justicia debe ser selectivo. En estos momentos las tropas de la coalición mantienen a 5.500 detenidos en todo Irak. Cualquier intento de juzgarlos a todos resultaría altamente desestabilizador, y dañaría la calidad de la justicia aplicada.

Hay que establecer un límite claro en cuanto al número de sospechosos en busca y captura (incluso en Nuremberg tan sólo se juzgó a 22 líderes nazis). En caso contrario el proceso judicial podría acrecentar, más que disminuir, las dinámicas de venganza. Se debería complementar el tribunal con una comisión de la verdad que ofreciera a aquellos que no encabezan la lista la amnistía a cambio de su testimonio. También permitiría a numerosos iraquíes romper el silencio para mostrar el terror y las indignidades que tuvieron que soportar, lo que supondría un reconocimiento público de sus sufrimientos, así como un registro público del horror cotidiano, colaborando en la des-Baazificación amplia de la sociedad.

El único desenlace predecible del proceso de Irak es que a nadie (ni en Irak, ni en EEUU, ni en Oriente Medio ni en el escenario internacional en toda su amplitud) le parecerá que la condena se ajuste a la gravedad y barbaridad de los crímenes de Sadam contra la humanidad. Como Arendt escribió varios años después de su intercambio de ideas con Jaspers, “los regímenes totalitarios han descubierto sin saberlo que hay crímenes que los seres humanos no pueden castigar ni perdo-

nar. Cuando lo imposible se ha hecho posible, esto se convierte en una maldad sin castigo posible, imperdonable, tan absoluta que (...) la ira no puede vengar, [y] el amor no puede soportar." Sadam Husein ha hecho posible lo imposible, pero sus ciudadanos y sucesores tienen ahora la oportunidad de hacer lo mismo. Si los iraquíes son capaces de superar los juicios venideros con la dignidad, la sabiduría y el respeto a la ley que Sadam les negó, ésta será su mejor venganza.

ARTHUR SCHLESINGER JR.

Cegados en Irak

El presidente George W. Bush ha dado un giro desastroso a la política exterior de EEUU. Ha repudiado la estrategia que ganó la Guerra Fría: la combinación de contención y disuasión llevada a cabo de forma multilateral por organismos como Naciones Unidas, la OTAN y la Organización de Estados Americanos (OEA). La Doctrina Bush le ha dado la vuelta a todo esto. La esencia de su nueva estrategia es militar: consiste en golpear a un enemigo potencial, si es preciso de forma unilateral, antes de que tenga la oportunidad de atacar.

El presidente Bush ha sustituido una política orientada hacia la paz mediante la prevención de la guerra, por una política orientada hacia la paz mediante la guerra preventiva. Y lo ha hecho discreta, suave y habilidosamente, para no llamar excesivamente la atención sobre una revisión tan fundamental de la política exterior, evitando así cualquier debate nacional sobre su drástico cambio de rumbo.

La combinación de contención y disuasión fue iniciada hace más de medio siglo por el presidente Truman. Quedó refrendada como política nacional de ambos partidos (Republicano y Demócrata) por el presidente Eisenhower, siendo después apoyada por los presidentes Kennedy, Johnson, Nixon (con modificaciones), Carter, Reagan (con desviaciones), George H.W. Bush y Clinton. Durante los largos años de la Guerra Fría, la guerra preventiva era sencillamente inconcebible. Sus defensores eran considerados chiflados.

Durante el Gobierno de Truman, un alto cargo de las fuerzas navales, Francis P. Matthews, llamó públicamente a atacar a la Unión Soviética como una forma de evitar la cooperación para la paz. Fue inmediatamente reprendido por el presidente. "Siempre me he opuesto incluso a pensar en una guerra de ese tipo," escribió Truman en sus memorias. "No hay nada tan estúpido como pensar que la guerra puede evitarse mediante una guerra. Lo único que se 'previene' mediante la guerra es la paz."¹

En 1954, James Reston, del *New York Times*, le preguntó al presidente Eisenhower sobre la guerra preventiva. "Una guerra preventiva es, en mi opinión, una imposibilidad," respondió Eisenhower. "No creo que exista tal cosa, y francamente, ni siquiera escucharía en serio a nadie que me viniera a hablar de algo así", sostuvo.² En 1962, cuando el Gobierno de Kennedy luchaba contra la amenaza de los misiles nucleares

Arthur Schlesinger Jr. es historiador, fue asistente presidencial entre 1961 y 1964, recibió el premio Pulitzer en 1966 por su biografía *A Thousand Days*. Este artículo fue publicado en *The New York Review of Books*, 23 de octubre de 2003, Vol. 50, N° 16, cuenta con autorización para su reproducción

Traducción: Eric Jalain

¹ Harry S. Truman, *Memoirs, Years of Trial and Hope*, Doubleday, 1956, Vol. II, p. 383.

² John F. Stacks, *Scotty: James B. Reston and the Rise and Fall of American Journalism*, Little, Brown, 2003, p. 133.

soviéticos en Cuba, el Estado Mayor de los Ejércitos recomendó anular estos mediante un ataque preventivo. Robert Kennedy denominó esta idea “Pearl Harbor a la inversa”. Y añadió: “Durante 175 años nunca hemos sido esa clase de país.”³ Ahora parece que el presidente Bush quiere convertirnos en un país de esa clase.

Volviendo la mirada a los cuarenta años de Guerra Fría, podemos estar eternamente agradecidos de que los chillados de ambos bandos carecieran de poder suficiente. En 2003, sin embargo, están dirigiendo el Pentágono, y la guerra preventiva (la Doctrina Bush) es ahora política oficial. Hace sesenta años los japoneses anticiparon la Doctrina Bush atacando la flota naval de EEUU en Pearl Harbor. Como observó Franklin Delano Roosevelt, esta hazaña quedó marcada en la historia como una infamia; excepto hoy en día cuando es cometida por EEUU.

Debido a la mala reputación que rodea a la idea de guerra “anticipatoria”, el Gobierno de Bush prefiere hablar de guerra “preventiva”.⁴ Existe una diferencia entre ambos conceptos. La guerra “preventiva” está vinculada a una amenaza directa, inmediata y específica hacia EEUU que debe ser aplastada en seguida; se trata, en palabras del manual del Departamento de Defensa, de “un ataque iniciado en base a la evidencia incontrovertible de la inminencia de un ataque enemigo.” La guerra “anticipatoria”, en cambio, parte de especulaciones sobre amenazas potenciales y futuras.

La guerra “previa” se sitúa en el margen de la legitimidad. Los juristas internacionales aún acostumbran a citar la declaración realizada en 1841 por el secretario de Estado Daniel Webster, según la cual el ataque preventivo tan sólo podía justificarse si su ejecutor demostraba “una necesidad de autodefensa instantánea, abrumadora, carente de opciones y de tiempo para deliberaciones.”⁵ La guerra anticipatoria, en cambio, no requiere tales condiciones de legitimidad.

El incremento del terrorismo internacional sirve de base para la sustitución por parte del Ejecutivo de Bush de la contención y disuasión por la guerra preventiva como esencia de la política de EEUU. La Guerra Fría, después de todo, no era más que una rivalidad al viejo estilo entre Estados soberanos, entidades visibles responsables de sus decisiones. Pero los terroristas internacionales son invisibles e irresponsables. Golpean desde la sombra y a ella se retiran. El fenómeno del terrorismo internacional apela por lo tanto a nuevas estrategias.

En su discurso del 1 de junio de 2002, en West Point, el presidente Bush rechazó explícitamente la contención y la disuasión por considerarlas armas insuficientes para luchar contra el terrorismo. “Debemos llevar la guerra hasta el enemigo (...) y afrontar las peores amenazas antes de que surjan. En la era en la que entramos el único camino hacia la seguridad es la vía de la acción. Y esta nación va a actuar”, afirmó. El 19 de julio de ese año repitió en Fort Drum, Nueva York:

³ Arthur M. Schlesinger Jr., *Robert Kennedy and His Times*, Houghton Mifflin, 1978, p. 509.

⁴ Existen dos concepciones en inglés para hablar de guerras preventivas. “Preemptive war” se refiere a una guerra anticipatoria basada en la amenaza potencial.

“Preventive war” se refiere a una amenaza inminente y verificable y por tanto el ataque está justificado siguiendo el principio de proporcionalidad y está contemplado por el Derecho Internacional. (N. del traductor).

⁵ Robert V. Remini, *Daniel Webster: The Man and His Times*, Norton, 1997, p. 537.

“América debe actuar contra esas terribles amenazas antes de que se materialicen.” Tales discursos preparaban el camino para el planteamiento formal de la *National Security Strategy of the United States of America* (Estrategia de seguridad nacional de EEUU de América), publicado por la Casa Blanca en septiembre de 2002. “Dados los objetivos de los Estados delincuentes y de los terroristas, EEUU ya no puede confiar únicamente en una postura reactiva, como hicimos en el pasado. La incapacidad para disuadir a los potenciales atacantes, la inmediatez de las amenazas actuales y la magnitud del daño potencial que pueden infligirnos las armas elegidas por nuestros adversarios, ya no permiten tal opción. No podemos permitir que nuestros enemigos golpeen primero” afirma el documento.

Aparte de los métodos de lucha contra el terrorismo internacional propios de la policía y de la CIA, el *National Security Strategy* apela a la acción militar anticipatoria, justificándola con argumentos más difusos y laxos que los planteados por Daniel Webster. En realidad, la única actuación seria de las fuerzas estadounidenses hasta el momento ha sido un ataque al viejo estilo contra un Estado soberano. La guerra contra Irak no ha sido un ataque preventivo. No ha sido una guerra “iniciada en base a la evidencia incontrovertible de la inminencia de un ataque enemigo.” Ha sido una guerra anticipatoria; o, acudiendo a un eufemismo rebuscado, un ejercicio de “auto-defensa anticipatoria.” ¿De dónde ha sacado el presidente Bush la novedosa idea de la guerra anticipatoria como base de la política exterior de EEUU? Parece convencido de que la posición única de supremacía planetaria militar, económica y cultural de EEUU ofrece una oportunidad sin precedentes para imponer su ejemplo a otros países, y así salvarles de ellos mismos.

Guerra preventiva y unilateralismo doctrinario

La opción de la hegemonía global mediante la acción unilateral apareció por primera vez en 1992, en un misterioso documento del Pentágono aparentemente aprobado por Paul Wolfowitz y Dick Cheney, pero que fue rápidamente retirado por el Gobierno de Bush I. Wolfowitz se había opuesto a la decisión que el presidente Bush tomó en 1991 de no presionar a Bagdad y de no librarse de Sadam Husein de una vez por todas. En 1996 Richard Perle, Douglas Feith y otra media docena de altos cargos del Ejecutivo prepararon un documento para el duro derechista israelí Benjamín Netanyahu, que entre otros asuntos apelaba a “concentrarse en expulsar a Sadam Husein del poder en Irak”; un planteamiento que los extremistas consideraban muy próximo a los intereses de Israel. En 1998, Rumsfeld, Wolfowitz y Perle figuraban entre los 18 firmantes de una carta abierta al presidente Clinton, en la que sostenían que el cambio de régimen en Irak “debe convertirse en el objetivo de la política exterior americana.”⁶

América sin ataduras, escrito por Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, dos politólogos de la Brookings Institution, es un útil análisis de lo que los autores denominan “la revolución Bush en política exterior”. Se trata de una disección incisiva y

La opción de la hegemonía global mediante la acción unilateral apareció por primera vez en 1992

⁶ Institute for Advanced Strategic and Political Studies, *A Clean Break: A New Strategy for Securing the Realm* (1996), p. 3; Steven Weisman, “Preemption: Idea with a Lineage Whose Time Has Come”, *The New York Times*, 23 de marzo de 2003.

concienzuda. No se centran tanto en la deriva hacia la guerra preventiva como en el unilateralismo doctrinario del Gobierno y su arrogancia moralizante.⁷ Daalder y Lindsay clasifican a los consejeros presidenciales en dos grupos, unidos por intereses políticos inmediatos, pero divididos en cuanto a objetivos finales. Un grupo lo forman los ya muy famosos “neoconservadores”: Paul Wolfowitz, Richard Perle, Douglas Feith, Lewis Libby, Elliott Abrams y, desde fuera del gobierno, William Kristol, Robert Kagan, Charles Krauthammer y Joshua Muravchik. El segundo grupo está dirigido por los “pro-nacionalistas”: el vicepresidente Dick Cheney y el secretario de Defensa Rumsfeld. Los neoconservadores son visionarios que quieren rehacer el mundo a imagen y semejanza de EEUU; los pro-nacionalistas son curtidos políticos que quieren utilizar el poder estadounidense para intimidar a las naciones rivales y aplastar cualquier amenaza hacia la seguridad de su país.

En estos momentos, ambas facciones se han aliado para desdeñar a los organismos internacionales y promocionar la guerra preventiva. También se han puesto presuntamente de acuerdo en lo que parece un tanteo exploratorio hacia una estrategia nuclear ofensiva estadounidense. El 20 de mayo tuvo lugar en el Senado un debate fascinante al respecto, aunque sin gran cobertura mediática. El Gobierno de Bush buscaba revocar una disposición de la *defense authorization act* (ley de autorización de defensa) de 1994 que estipulaba que “la política de EEUU será la de no llevar a cabo investigaciones y desarrollos que puedan conducir a la producción de un nuevo armamento nuclear de baja capacidad.” Se definen como armas nucleares de baja capacidad, también conocidas como *mini-nukes*, las que no superan los cinco kilotones de potencia.

Puesto que la Comisión de Asuntos Militares del Senado ya había votado a favor de revocar esta prohibición sobre investigación en *mini-nukes*, Dianne Feinstein y Edward Kennedy plantearon una enmienda que resituaba los términos del debate. Los defensores de la enmienda Feinstein-Kennedy señalaron que los *mini-nukes* no son precisamente juguetes, que cinco kilotones suponen un tercio de la potencia explosiva que arrasó Hiroshima, que la puesta en marcha de la investigación en *mini-nukes* va en contra de la política estadounidense de no proliferación nuclear y “desataría una reacción en cadena mundial en torno a las pruebas nucleares” (Kennedy), que “no existe nada parecido a ‘armas nucleares usables’” (Feinstein) y que “EEUU no deberíamos plantear una política que nunca toleraríamos a los demás” (Carl Levin, senador por Michigan).⁸ A pesar de ello, se dio carpetazo a la enmienda Feinstein-Kennedy mediante una votación de 51 a 43. Y aunque la Casa Blanca, mientras tanto, había anulado la investigación en *mini-nukes*, el 16 de septiembre el Senado volvió a rechazar una nueva versión de la enmienda Feinstein-Kennedy.

Objetivo: Irak

Tras el 11-S, Rumsfeld y Wolfowitz, que consideraban Irak un asunto pendiente desde el Gobierno de Bush I., no perdieron ni un instante en recolocar a este país

⁷ Presentan este análisis de forma condensada en un capítulo de *The George W. Bush Presidency: An Early Assessment*, textos de politólogos recopilados por Fred Greenstein de Princeton.

⁸ *Congressional Record*, 20 de mayo de 2003, S6663–S6690.

en la agenda presidencial. Rumsfeld apoyó la guerra contra Irak porque se había convencido a sí mismo de que Sadam Husein poseía armamento efectivo de destrucción masiva, de que era un aliado activo de Osama Bin Laden, y de que resultaba conveniente que la base militar estadounidense en Oriente Medio pudiera trasladarse desde su actual ubicación en la inestable y ambigua Arabia Saudí hasta un Irak sometido. Wolfowitz también se creía estas tres cosas, y además abrigaba la fantasía neoconservadora de que estableciendo una democracia “jeffersoniana” en Irak se podría modernizar y democratizar todo el mundo musulmán, siendo a partir de entonces menos hostil hacia Israel. En una entrevista con Sam Tanenhaus, publicada en *Vanity Fair* en junio de 2003, Wolfowitz planteaba que las supuestas armas de destrucción masiva y la supuesta alianza con Al-Qaeda eran las dos razones urgentes que justificaban la guerra contra Irak. Y añadía una tercera razón: la liberación del sufrido pueblo iraquí de un tirano monstruoso. Aunque señalaba que esto por sí mismo “no es razón suficiente para poner en peligro las vidas de los hijos de América”.

Ahora que no se ha logrado encontrar evidencias de armas de destrucción masiva ni pruebas de colaboración entre Sadam Husein y Osama Bin Laden, el Gobierno de Bush se ha quedado sólo con el argumento de la liberación, antes considerado insuficiente como para justificar una guerra. Pero es un argumento poderoso. Si el Gobierno hubiera seguido la política preconizada por muchos estadounidenses (incluyendo al que escribe este texto), es decir, una política de contención y disuasión consistente en aislar a Sadam Husein, probablemente éste seguiría hoy en día gobernando en Bagdad. Esta es una idea inquietante para los opositores a la guerra. Sin embargo, hay un montón de malvados en el mundo, ¿EEUU está obligado a eliminarlos a todos? Entonces, ¿por qué el presidente Bush y sus más cercanos consejeros decidieron ir a la guerra contra Irak? No creo que se montara toda una guerra sólo para beneficiar a la Compañía Halliburton, ni para complacer a Israel, o para vengar el intento de asesinato de su padre. Bush es un presidente con ideas de grandeza. “Aprovecharé esta oportunidad para alcanzar grandes objetivos,” le dijo a Bob Woodward.⁹ Lo que sospecho es que sueña con hacerse un sitio en la historia convirtiendo al mundo árabe a la democracia representativa.

Si esto es lo que pretende, se explicaría en parte la confusión de prioridades por la que la guerra contra el terrorismo se metamorfoseó en una guerra contra Irak. Bob Graham, senador por Florida, es el único aspirante a la candidatura presidencial demócrata que se unió a Robert Byrd, a Edward Kennedy y a veinte senadores más para votar contra la resolución que autorizaba a Bush para atacar a Irak. Como presidente de la Comisión de Inteligencia del Senado, Graham afirmó que no había visto evidencias de peso de la presunta alianza entre Sadam Husein, musulmán pero defensor de un poder laico, y Osama Bin Laden, fanático fundamentalista musulmán. (Obsérvese que Sadam Husein aparece prácticamente siempre con trajes occidentales, mientras que Osama Bin Laden lo hace siempre con atuendos árabes). Graham se temía que la guerra contra Irak supusiera

⁹ Esto impresionó tanto a Woodward que reproduce varias veces esta cita en *Bush at War*, Simon and Schuster, 2002, pp. 282 y 339.

una desviación de la atención, recursos y poder militar del principal objetivo: la guerra contra Al-Qaeda. Y en vez de suponer un golpe definitivo contra el terrorismo, la victoria sobre Irak podría perfectamente acabar produciendo todo lo contrario, es decir, toda una nueva generación de terroristas. Hoy en día ya sabemos que los presentimientos expresados por Graham, a los que apenas se prestó atención en su momento, han resultado estar justificados.

El papel de la oposición

Hasta ahora, sin embargo, el drástico cambio de rumbo que el presidente Bush ha impuesto a la política exterior estadounidense apenas ha encontrado oposición efectiva alguna. Después del 11-S, los votantes estadounidenses se unieron tras la bandera sintiéndose, como nunca les había ocurrido antes, personalmente vulnerables ante los ataques enemigos. En este ambiente de "seguridad nacional", los demócratas han creído que cualquier crítica a las políticas del presidente podían ser confundidas con falta de patriotismo.

La prensa y la televisión también son culpables de la ausencia de oposición. La mayor parte de los periódicos nacionales, incluso *The New York Times*, concedían portadas y titulares a los comentarios de Cheney y de Rumsfeld, mientras relegaban a un párrafo en las últimas páginas, o incluso ignoraban totalmente, las juiciosas y razonadas declaraciones de Edward Kennedy y de Robert Byrd contra la carrera hacia la guerra preventiva. Se tuvo que llegar a que algún filántropo pagara al *Times* una página entera de publicidad para imprimir el 9 de marzo el texto completo del poderoso discurso contra la guerra pronunciado por Byrd el 12 de febrero. Al no conceder un espacio equitativo a los que se oponían a la guerra preventiva, se ha desalentado cualquier debate nacional sobre la Doctrina Bush.

Una encuesta del *Washington Post*, realizada el pasado mes de agosto, revelaba que el 69% de los estadounidenses sigue creyendo que Sadam Husein estaba "personalmente implicado" en el ataque a las Torres Gemelas. ¿De dónde han sacado tal idea? Tal vez de la retórica del Gobierno, tal y como ha sido filtrada por la prensa. Sadam Husein puede ser un gran villano, pero no tiene nada que ver con el ataque a las Torres Gemelas, como admitió tardíamente el presidente Bush el 17 de septiembre.

No debemos subestimar la capacidad de Bush para salirse con la suya. Es un presidente en minoría que perdió las elecciones populares por más de medio millón de votos. El primer presidente en minoría, John Quincy Adams (también hijo de presidente), dijo en su discurso de toma de posesión, en tono de disculpa: "La confianza previa que habéis depositado en mí es menor que la que depositasteis en cualquiera de mis predecesores, por lo que soy profundamente consciente de que necesitaré más, y más a menudo, de vuestra indulgencia." No hubo tales disculpas en el discurso inaugural de Bush. Actuó como si hubiera logrado un triunfo electoral aplastante, como si realmente se hubiera más que merecido el mandato electoral; y parece que se ha salido con la suya.

A pesar de su faceta bufonesca, el presidente es alguien seguro de sí mismo, disciplinado, decidido y astuto, y capaz de concentrarse en unas pocas priorida-

des. Ha logrado mantener bajo control a toda la fauna de la coalición republicana, cuya composición ha sido bien descrita por Kevin Phillips:¹⁰ “Wall Street, las grandes compañías energéticas, corporaciones multinacionales, el complejo militar-industrial, la derecha religiosa, los grupos de presión ultra-neoliberales y el eje Rush Limbaugh.”¹¹ Todos estos grupos están de acuerdo en brindar un sólido apoyo a su presidente, a pesar de las agudas diferencias que los separan.¹²

El presidente Bush irradia una serena pero temible certeza cuando tiene que afrontar problemas o desacuerdos complicados. “No albergo duda alguna de que estamos haciendo lo correcto,” le dijo a Bob Woodward. “Ninguna duda”. Sus amigos atribuyen esta serenidad a su fe religiosa. Woodward, que entrevistó a Bush durante casi cuatro horas para su libro *Bush at War* salió con la clara impresión de que “el presidente estaba encajando su misión y la de la nación en la gran visión del plan Divino.” “Estoy aquí por una razón,” le dijo Bush a Karl Rove, su artífice político, “y así será como seremos juzgados.” Un asesor superior comentó que el presidente “realmente cree que ha sido colocado aquí para hacer esto [su política militar] como parte de un plan divino.”¹³

Aunque no cabe ninguna duda de la sinceridad de las creencias religiosas del presidente Bush, su fe también sirve a sus propósitos políticos. Las estadísticas religiosas suelen ser notablemente poco fiables, pero tal vez hasta un tercio de los estadounidenses son cristianos evangélicos. En mi juventud, ser fundamentalista protestante significaba ser anticatólico y antisemita. En 1928 encabezaron la campaña contra Al Smith, y en 1960 la campaña contra John F. Kennedy; en 1915 lincharon en Georgia a Leo Frank. Por aquella época los fundamentalistas eran una minoría desdeñada y aislada a algunos Estados del profundo sur. Pero en las últimas décadas la derecha cristiana se ha aliado a los ultraderechistas católicos para luchar contra el aborto, y a los ultraderechistas judíos en torno a la Tierra Santa. Hoy en día se han convertido en una fuerza política mucho más potente, que tal vez afecte a más del 40% del electorado. Lo que aporta a un presidente evangelista una ventaja adicional.

Así como los problemas de sintaxis de Ike Eisenhower condujeron a subestimar su determinación y sus habilidades políticas, igualmente los errores de lenguaje del presidente Bush han confundido a mucha gente, especialmente a los intelectuales liberales. El veterano Murray Kempton fue uno de los primeros libera-

Aunque no cabe ninguna duda de la sinceridad de las creencias religiosas del presidente Bush, su fe también sirve a sus propósitos políticos

¹⁰ Kevin Phillips es autor de *The Emerging Republican Majority*, 1969.

¹¹ Kevin Phillips, “Why I Am No Longer a Conservative,” *The American Conservative*, 7 de octubre de 2002.

¹² Estos desacuerdos han sido revelados en un curioso libro de Laurie Mylroe, *Bush vs. The Beltway: How the CIA and the State Department Tried to Stop the war on terror*, Regan Books, Harper Collins, 2003. Este libro debe leerse con desahogo de la ira reprimida del ala dura del Gobierno de Bush contra otros seguidores del presidente que cuestionan la infalibilidad de estos. Es un regalo para los que adoran a Cheney y a Rumsfeld, a Ahmad Chalabi y al Congreso Nacional Iraquí, y para los que aborrecen al Departamento de Estado y a la CI. El libro alcanza con argumentos panfletarios a Richard Perle, a R. James Woolsey y al bien embarcado en su viaje de izquierda a derecha Christopher Hitchens.

¹³ Woodward, *Bush at War*, pp. 67, 205, 256.

les en apreciar el poderío político oculto de Ike; “tortuoso” en el mejor sentido de la palabra, como afirmó Nixon.¹⁴ Michael Kinsley retrató correctamente al presidente Bush como “un auténtico líder”.¹⁵ No pretendemos con esto sugerir que Bush atesore el peso de la experiencia y la prudencia en el juicio que caracterizaron a Ike. Pero tiene habilidad para movilizar a la opinión pública y para aplastar y marginar a la oposición.

Daalder y Lindsay están de acuerdo con Kinsley: “Cuando George Bush asumió la presidencia mucha gente cuestionaba abiertamente su habilidad para dominar la política exterior. Desde cualquier punto de vista razonable, ha demostrado a los recelosos que se equivocaban (...) Ha actuado con una decisión, resolución y capacidad de mando sobre sus consejeros que ha sorprendido incluso a sus más ardientes seguidores.”

La guerra preventiva contra Irak ha sido una elección del propio presidente Bush. EEUU no se ha visto, como ocurrió en la II Guerra Mundial, forzado a intervenir. Tampoco ha sido como la guerra de Corea, la primera Guerra del Golfo o la guerra contra los talibanes, una reacción ante actos de agresión abiertos. Ni en esta ocasión EEUU se ha dejado arrastrar progresivamente hasta llegar a una guerra a gran escala, como ocurrió en Vietnam. Los militares profesionales no han desbordado entusiasmo por ir a la guerra en Irak, ni había un clamor popular en tal sentido. Si finalmente EEUU no hubiera atacado a Irak, poco le hubiera importado a la mayor parte de los estadounidenses, muchos ni se hubieran enterado. La decisión de ir a la guerra y su promoción pública han dependido de una sola persona, que envió a muchos miles de soldados hacia allí, mientras la mayoría de los demás países dudaban de que un ataque estuviera justificado.

¿Cuál es el estado actual de la Doctrina Bush?

Ha quedado severamente dañada por la menguante credibilidad del presidente. La opción por la guerra preventiva reposa totalmente en la presunción de que se parte de un trabajo de inteligencia preciso y fiable sobre las intenciones y capacidad militar del enemigo; suficientemente preciso y fiable como para enviar a nuestros jóvenes hombres y mujeres a matar y morir.

Pero, “en vez de utilizar la inteligencia como evidencia sobre la que basar las decisiones políticas”, afirma Robin Cook, ex-secretario de exteriores británico que dimitió del Gobierno de Blair durante la guerra, “hemos utilizado la inteligencia para justificar una decisión política que ya hemos tomado.” Cuando parte de la prensa está recuperando su escepticismo, ahora se está cobrando conciencia del ávido ardor con el que Bush y sus aliados se abalanzaron sobre las migajas de inteligencia susceptibles de respaldar su política, algunas de las cuales eran falsas, otras falaces, otras erróneas y otras caducas o plagadas.

El Gobierno de Bush no tenía, por lo tanto, “ninguna duda” sobre las armas de destrucción masiva de Sadam. Ni tampoco sobre su alianza con Osama Bin

¹⁴ Richard M. Nixon, *Six Crises*, Warner, 1962, 1979, p. 189.

¹⁵ Michael Kinsley, “The power of one”, *Time*, 21 de abril de 2003.

Laden, ni sobre su capacidad para construir rápidamente una bomba nuclear, ni siquiera sobre la calurosa bienvenida que recibirían las tropas estadounidenses, vistas como liberadoras. El colapso de unas predicciones tan firmes sugiere que la Doctrina Bush impone una carga excesiva a nuestras agencias de inteligencia, puesto que no siempre somos capaces de saber todo lo que deberíamos antes de partir a la guerra. El descalabro de la credibilidad del Ejecutivo con respecto a Irak puede acabar minando la política de guerra preventiva.

Tras el ataque del 11-S la guerra de Afganistán fue necesaria, puesto que el gobierno talibán se negaba a entregar a Bin Laden; pero la guerra de Irak era opcional. El presidente Bush nos ha conducido a un lío espantoso (a un “atolladero”) debido a la espectacular incompetencia de su Ejecutivo a la hora de planificar la post-guerra. Richard Lugar, republicano presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, ha afirmado, con una ingenuidad no partidista, que la pésima planificación post-bélica se ha debido a que las suposiciones de partida del Gobierno “simplemente no eran adecuadas.”¹⁶ Chuck Hagel, senador por Nebraska y también republicano, lo ha expresado con mayor dureza: la Casa Blanca “ha realizado un trabajo de planificación lamentable para el Irak post-Sadam.”¹⁷ La inquietud en el Senado se ha visto respaldada por un informe clasificado del Pentágono titulado *Operation Iraqi Freedom: Strategic Lessons Learned* (“Operación Libertad Iraquí: lecciones estratégicas aprendidas”), convenientemente filtrado al *Washington Times* el 3 de diciembre. El informe culpa del éxito de las acciones de guerrilla contra las tropas estadounidenses (que tan brillantemente ha analizado Mark Danner en el *New York Review* del 25 de septiembre) al apresuramiento y superficialidad de la planificación de Washington. La factura asciende ya a 87.000 millones de dólares, y sigue aumentando. Como al Sansón de Milton en Gaza, nos han cegado en Irak.

El triple papel

Resulta dudoso que el presidente lograra volver a reunir una “coalición de voluntades” para una guerra preventiva contra Irán o Corea del Norte. ¿No se ha quedado la Doctrina Bush ya obsoleta? Existen también objeciones sobre su futuro de mayor alcance. “No entra dentro del interés nacional estadounidense que la guerra previa se convierta en un principio universal accesible a todas las naciones”, observa Henry Kissinger.¹⁸ Pero reservar este derecho sólo a EEUU supone convertirnos en juez, jurado y verdugo del mundo. Por muy virtuosos que se crean algunos estadounidenses como para conceder este triple papel a un presidente de nuestra nación, los demás países menos poderosos seguramente nos odiarían por ello.

¹⁶ “War was poorly planned, senator says”, *International Herald Tribune*, 12 de agosto de 2003.

¹⁷ David Sanger, “White House memo”, *The New York Times*, 10 de septiembre de 2003.

¹⁸ Henry A. Kissinger, “Our intervention in Iraq”, *The Washington Post*, 12 de agosto de 2002.

Por ejemplo, una reciente encuesta realizada por el *German Marshall Fund* revela un impresionante cambio de la opinión europea hacia EEUU. La mayor parte de los europeos expresan un enérgico rechazo hacia la política exterior estadounidense, entre ellos los italianos y los alemanes, cuya desaprobación ha aumentado más de un 20% con respecto a una encuesta similar realizada el año pasado.¹⁹ Tras el 11-S el diario francés *Le Monde*, que no es precisamente pro-americano, afirmaba: “Todos somos americanos”. Tras la guerra de Irak, Jean Daniel, con un pasado pro-americano, declaraba en *Le Nouvel Observateur*: “No todos somos americanos”. El Gobierno de Bush, siguiendo el consejo de Maquiavelo de que “es más seguro ser temido que ser amado”, despacha la opinión mundial como si el prestarle atención fuera “cosa de flojos”.

Parecen olvidar a los flojos que lucharon en la revolución estadounidense y establecieron la nueva República. “Es importante que todo gobierno preste atención al juicio de otras naciones, por dos razones,” declaraba el 63º confederado: “La primera es que, independientemente de los méritos propios de cualquier plan o medida particular, siempre es deseable, por diversos motivos, que sea percibida por las demás naciones como fruto de una política sabia y honorable. La segunda razón es que, en caso de duda, y especialmente cuando los poderes nacionales puedan estar pervertidos por fuertes pasiones o intereses transitorios, el conocimiento o presunción de lo que opinan las naciones imparciales puede convertirse en la mejor guía.”

Más aún, el citado triple papel, que es fuente de fariseísmo y de arrogancia, es capaz de corromper a nuestra propia nación. Como dijo John Quincy Adams (tal vez nuestro secretario de Estado más excepcional) un 4 de julio de 1821: “Allá donde el estandarte de la libertad y de la independencia haya sido, o vaya a ser, desplegado, estarán presentes el corazón, las bendiciones y las oraciones de América. Pero nuestra nación no saldrá fuera buscando monstruos que destruir.” Y si América fuera enredada en guerras exteriores por intereses o intrigas, Adams predijo: “las máximas fundamentales de su política derivarán insensiblemente desde la libertad hacia la fuerza (...) Puede así convertirse en la dictadora del mundo: dejará de ser la dueña de su propio espíritu.”

La cuestión del triple papel también resucita una concepción imperial de la presidencia. De nuevo, el pasado de EEUU nos envía advertencias al respecto. El 15 de febrero de 1848, durante la guerra contra México, un joven congresista de Illinois envió una carta a su colega señalando los fallos constitucionales y prácticos de lo que ahora hemos venido a llamar Doctrina Bush. Abraham Lincoln escribía a William H. Rendón: “Permite que el presidente invada una nación vecina cuando lo considere necesario para repeler una agresión y le estarás permitiendo que lo repita cada vez que decida afirmar que lo considera necesario para tal propósito, y le estarás permitiendo hacer la guerra a placer (...) Si hoy decidiera afirmar que cree necesario invadir Canadá para prevenir una invasión británica, ¿cómo podrías detenerle? Podrías decirle: ‘No veo ninguna probabilidad de que los británicos nos invadan’; pero te responderá: ‘Cállate: si tú no la ves, yo sí.’”

¹⁹ “European’s doubt over US Policy Rises”, *International Herald Tribune*, 4 de septiembre de 2003.

La Convención de Filadelfia, afirmó Lincoln, ha “resuelto diseñar la Constitución de manera que nunca un solo hombre tenga el poder de traernos la opresión.”
¿El presidente estadounidense autonombrado juez, jurado y verdugo del mundo? El presidente John F. Kennedy declaró: “Tenemos que afrontar el hecho de que EEUU no es omnipotente ni omnisciente, que tan sólo somos el 6% de la población mundial, que no podemos imponer nuestra voluntad al otro 94% de la humanidad, que no podemos enderezar todos los problemas ni darle la vuelta a todas las adversidades, y que por lo tanto no puede haber una solución americana para todos los problemas del mundo.”²⁰

²⁰ John F. Kennedy en la Universidad de Washington el 16 de noviembre de 1961, en *Public Papers*, US Government Printing Office, 1962, p. 726.

Recomendaciones para la reconstrucción de Irak

La difícil situación que atraviesa Irak tras su ocupación se aleja mucho de los escenarios optimistas que preveían los promotores de la guerra. La violencia, la inseguridad y la incapacidad para restaurar los servicios básicos para la población definen sus principales rasgos. Con ocasión de la Conferencia de Donantes para la Reconstrucción de Irak, celebrada en Madrid el 23 y 24 de octubre de 2003, el Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) elaboraron el informe "Irak en su laberinto: apuntes para una salida". De dicho informe, a cargo de Jesús A. Núñez Villaverde y de Francisco Rey Marcos, se extraen las siguientes recomendaciones a nivel político, económico, humanitario y social para la reconstrucción de Irak.

1. El esfuerzo por lograr la normalización y la reconstrucción de Irak debe ser un complejo ejercicio multilateral (con implicación directa de diversos actores nacionales e internacionales), multisectorial (dada la necesidad de trabajar con variables sociales, económicas, políticas y de seguridad), secuencial (ante la imposibilidad de cubrir al mismo tiempo todas las tareas pendientes), equilibrado (sin perder de vista el conjunto de la labor a desarrollar, para evitar la desatención de alguna variable significativa) y plurianual (sostenido en el tiempo más allá del corto plazo).
2. Para arrancar sobre bases sólidas, el proceso debe atender, de manera urgente y simultánea, tres áreas fundamentales:
 - la creación de un entorno de seguridad que permita el libre ejercicio de las potencialidades individuales y colectivas de los iraquíes;
 - la satisfacción de sus necesidades básicas, que incluyen la necesaria garantía de provisión de los servicios sociales básicos; y
 - la puesta en marcha de un proceso de construcción política, asentado en los valores propios de una sociedad abierta.

Políticas

3. Cualquier planteamiento de rehabilitación posbélica en Irak debe partir del objetivo de devolver cuanto antes el control de los recursos y de las instituciones políticas al pueblo iraquí y a sus representantes libremente elegidos.
4. En el inevitable periodo de transición para alcanzar una normalización plena del país, debe ser la ONU quien lidere el proceso en todos los terrenos. Aunque el protagonismo principal debe

recaer necesariamente en los propios iraquíes, es vital lograr, desde sus primeras fases, una decidida implicación de una amplia representación de organismos internacionales, donantes y organizaciones no gubernamentales, todos ellos bajo el paraguas de Naciones Unidas.

5. En nombre de la legalidad internacional, pero también de la eficacia, sólo debe haber una cabeza rectora y coordinadora al máximo nivel, que no puede ser otra que la ONU. Esto implica el desmantelamiento de la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA), en la medida en que debe ser la ONU quien ostente el mando tanto en el terreno de la seguridad como en el económico. Esto no significa que no haya delegación de funciones en aquellas materias en las que se considere que otros actores puedan estar mejor preparados para resolver determinados problemas, pero debe evitarse en todo caso la bicefalia.
 6. En el terreno de la seguridad es la ONU quien debe liderar un esfuerzo internacional que permita el despliegue de fuerzas militares y policiales, con la participación del mayor número de países posible. Respecto al mando operativo de las fuerzas militares que prevé la Resolución 1.511, nada impide que sea un oficial estadounidense quien lo ostente, dado que, con toda probabilidad, las fuerzas de este país serán las más numerosas del contingente. Las fuerzas policiales, bajo el mismo esquema de man-
- do, tendrían como misiones principales la seguridad interna, la seguridad de las fronteras y la formación de los cuerpos de seguridad iraquíes.
7. En el terreno político, la aprobación de una Constitución y la celebración de elecciones generales son las principales tareas a abordar a corto plazo. Queda por confirmar si finalmente el Consejo de Gobierno de Irak (CGI) logrará establecer un calendario concreto para el próximo 15 de diciembre en ambas materias. Frente a la propuesta estadounidense de redactar apresuradamente una nueva Constitución en el plazo de seis meses, es más razonable acordar la convocatoria previa de elecciones generales, de modo que un gobierno provisional representativo lidere posteriormente el proceso constituyente.
 8. Lo fundamental no es tanto la necesidad de cumplir de manera forzada un calendario (impuesto o autoimpuesto) como lograr un amplio consenso entre los actores políticos iraquíes alrededor de una fórmula que permita la convivencia pacífica. La clave es que sea la ONU (con la recomendable colaboración de la OSCE para la organización y celebración del proceso electoral), y no la CPA, quien impulse esa tarea.
 9. La pronta devolución del poder político a los propios iraquíes es un objetivo deseable, pero no al precio de crear situaciones de marginación entre grupos étnicos o religiosos que compiten por él. También en la búsqueda de los

necesarios consensos para facilitar la emergencia de un nuevo modelo de organización política resulta mucho más recomendable la participación de la ONU que la de la CPA (imposibilitada de ser al mismo tiempo juez y parte en esta cuestión).

10. El esfuerzo a realizar no trata de devolver a Irak a la situación previa a la guerra, sino aprovechar las circunstancias actuales para posibilitar la emergencia de un país dotado de un modelo político y económico más acorde con sus potencialidades y con los deseos de una población que ya ha sufrido en demasía. En esta línea, el modelo resultante debe permitir avances notables en el terreno de los derechos humanos, en los derechos de las mujeres y de las minorías y en el conjunto de derechos y libertades que definen a un Estado de derecho.

Económicas

11. Irak es un país con notabilísimos recursos económicos, fundamentalmente ligados a su riqueza petrolífera. Esa realidad debe orientar el esfuerzo financiero para su recuperación, de tal manera que la necesaria financiación exterior se oriente, a muy corto plazo, a tratar de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y, a partir de ahí, a posibilitar el pleno rendimiento de la economía nacional para que pueda sustentar por sí misma el proceso de recuperación.
12. Esta realidad (aunque las circunstancias actuales no permitirán alcanzar el nivel de ingresos previstos para este año, por la escasa capacidad productiva del sector petrolífero) implica un tratamiento diferencial para Irak, de modo que junto a las necesarias donaciones de primera urgencia, pueda plantearse un sistema de préstamos preferenciales basados en la posibilidad real de una devolución futura.
13. El énfasis actual de la ayuda externa, una vez sean cubiertas las necesidades de la ayuda humanitaria, debe concentrarse en acelerar el proceso de reconstrucción de infraestructuras y de modernización del aparato productivo. Esto no sólo permitirá la creación sostenida de puestos de trabajo, con todas las ventajas que de aquí se derivan en términos de crecimiento económico y estabilidad, sino también la mejora de las cuentas del Estado y de la capacidad productiva nacional.
14. Las notables disparidades en la evaluación de las necesidades financieras para abordar la reconstrucción del país en los próximos años no deben ocultar cuál tiene que ser el verdadero centro de atención. Por una parte, se trata de movilizar recursos importantes y sostenidos (los precedentes de otras Conferencias de Donantes no permiten albergar muchas expectativas en este sentido, pero el objetivo central de la Conferencia debería ser la movilización de unos 6.000 millones de dólares para

el próximo año). Por otra, resulta imprescindible promover el desarrollo endógeno iraquí, con la idea de aumentar la capacidad de absorción de su economía (actualmente estimada, por el Banco Mundial en unos 6.000 millones de dólares para 2004) para poder gestionar con mayor eficacia los posibles fondos de ayuda que transfieran los donantes externos.

15. En esa misma línea de buscar la máxima implicación de actores económicos en el desarrollo de Irak, resulta vital incorporar en primera línea a los empresarios locales en las tareas de reconstrucción, así como dotar de las necesarias garantías jurídicas a los contratos que los inversores extranjeros puedan establecer hasta que se constituya un auténtico gobierno iraquí.
16. Es importante evitar la acelerada privatización de los recursos y riquezas del país, sobre todo en el sector petrolífero, por el peligro de que en las condiciones actuales se pueda dilapidar la riqueza nacional, hipotecando su recuperación, y dejándola en manos de empresas ligadas a los intereses de las fuerzas de ocupación.
17. La decisión sobre este proceso —al igual que la que corresponde a la resolución del grave problema de la deuda externa acumulada por el régimen anterior y la futura reordenación del sector petrolífero— sólo puede ser adoptada por un gobierno iraquí legitimado por las urnas. Se debe evitar la adopción apresu-

rada, y bajo presión, de medidas que puedan hipotecar la gestión de las futuras autoridades.

18. La totalidad de los fondos movilizados para la reconstrucción deberían estar gestionados por un único centro de decisión, que no puede ser otro más que la ONU. Esto implica la integración en una única figura (el Fondo Fiduciario, que se plantea como materialización de las aportaciones que se logren aprobar en la próxima Conferencia de Donantes) del Fondo de Desarrollo de Irak (gestionado actualmente por la CPA), de los fondos procedentes del programa “Petróleo por Alimentos” y de la totalidad de los fondos que se aprueben en el marco de la ya citada Conferencia de Donantes.
19. Tampoco debe olvidarse la implicación del sector privado en la financiación de la reconstrucción, de tal manera que sea aconsejable establecer un impuesto sobre los beneficios obtenidos por las empresas que logren contratos en Irak, cuya recaudación sería gestionada en última instancia por la ONU.
20. Con independencia de la evidente necesidad de cubrir inicialmente los costes de la ayuda humanitaria, el Fondo Fiduciario a crear debe volcarse en el campo de la inversión productiva, y no en cubrir los costes operacionales diarios.

Humanitarias y sociales

21. La mejora de las necesidades básicas de la población es funda-

mental para el éxito de todo proceso de rehabilitación posbélica, tanto por lo que en sí misma significa como por el carácter simbólico que tiene para la confianza de la población en el proceso de reconstrucción. La satisfacción de las necesidades de la población y la mejora general de la situación humanitaria es, junto con la creación de un clima de seguridad aceptable, el primer objetivo de todo el proceso. Y en ello, como se ha demostrado en numerosas ocasiones, deben participar de modo protagonista las organizaciones humanitarias imparciales que, aparte de su probada capacidad técnica y logística, puedan ser percibidos por la población como entidades al margen del conflicto y con un interés exclusivamente humanitario.

22. La rehabilitación debe ser multi-sectorial y equilibrada. Debe afectar a todos los sectores, abarcando tanto al ámbito económico como al social, pasando por el político, el psicológico, el cultural, el medioambiental, teniendo como objetivo la lucha contra la pobreza y el inicio de un proceso de desarrollo humano y sostenible. En este caso, se usa el término rehabilitación y no el de reconstrucción pues ésta se refiere únicamente a los aspectos físicos y de infraestructura, mientras que aquélla incorpora otras dimensiones que están siendo olvidadas o minusvaloradas por los donantes: aspectos institucionales, cuestiones de género, respeto por los derechos humanos,

derechos de las minorías. Y, todo ello, siendo conscientes de la volatilidad de estas situaciones y de la necesidad de no pretender avanzar en un terreno a expensas de los otros, para evitar las disfunciones y desequilibrios desestabilizadores que ello podría provocar.

23. La rehabilitación, por principio, debe ser un proceso de base endógena e incorporar cuanto antes a las autoridades y la población civil del país. Esto se hace todavía más necesario cuando tienen lugar enfrentamientos civiles.

24. Dado el notable deterioro de la sociedad civil iraquí, fundamentalmente como resultado de una gestión centralizada y represora del anterior régimen, se hace imprescindible redoblar los esfuerzos para lograr el necesario fortalecimiento institucional que posibilite la emergencia de unos actores civiles con capacidad y autonomía suficientes. Como demuestran otras experiencias similares, la potenciación del llamado Tercer Sector es una condición decisiva para el éxito de la rehabilitación global de un país que pretende superar las secuelas de un conflicto.

25. Además, pese a las limitaciones impuestas por la dictadura de Sadam Husein y la posterior situación de guerra, Irak cuenta con recursos humanos bien formados y con la posibilidad de obtener recursos económicos en el medio plazo, que hacen que la rehabilitación deba plantearse sobre estas bases y no sobre el

- aumento de la dependencia y la “importación” de un único modelo económico.
26. En una situación tan cambiante como la iraquí es básico garantizar la coordinación de los diversos esfuerzos de ayuda a la rehabilitación, sobre todo de aquellos de carácter social y dirigidos a las poblaciones más vulnerables. La Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) de Naciones Unidas debiera asumir este liderazgo durante un periodo transitorio y garantizar, posteriormente, la adecuada coordinación con las autoridades iraquíes. Los aspectos de seguridad para las tareas de ayuda debieran pasar cuanto antes a ser coordinados por UNSECORD (Coordinador de Seguridad de Naciones Unidas).
27. El acceso a todos los detenidos durante la guerra y su adecuada clasificación debe garantizarse por parte del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Aquellos considerados como prisioneros de guerra deben ser liberados, tal y como recoge el III Convenio de Ginebra, evitando situaciones de abuso, como el mal llamado “limbo” jurídico en el que se encuentran muchos detenidos.
28. Es vital, para el éxito global de este ejercicio, evitar la marginación no sólo de las minorías presentes en el escenario iraquí, sino también de los excombatientes y de los implicados en mayor o menor medida en el régimen anterior. Existe en este terreno una amplia experiencia acumulada en el tratamiento de otros conflictos, con programas de reintegración que deben ser tenidos en cuenta.

IGNACIO ÁLVAREZ-OSSORIO

El Acuerdo de Ginebra: la culminación del proceso de Oslo

Cuando el 1 de diciembre de 2003 se presentó el Acuerdo de Ginebra en relación al conflicto palestino-israelí en un acto que contó con la presencia de decenas de personalidades políticas internacionales, muchos recordaron a la ceremonia de la Casa Blanca del 13 de septiembre de 1993 cuando la Organización para la Liberación de Palestina y el Gobierno de Israel firmaron la Declaración de Principios que abrió el proceso de Oslo. Mucho ha cambiado desde entonces, pero el documento alcanzado por Yossi Beilin, ex ministro israelí de Justicia, y Abd Rabboh, ex ministro palestino de Información, parece no tener en cuenta las transformaciones registradas en estos últimos diez años y continúa reivindicando la fórmula de Oslo como único medio capaz de sellar la sempiterna disputa palestino-israelí.

La iniciativa de paz de Ginebra se produce en un momento especialmente oportuno: tres años después del fracaso de las negociaciones de Camp David, del inicio de la Intifada denominada del al-Aqsa y de la elección de Ariel Sharon como primer ministro. Estos tres años han estado marcados por la devastación y la violencia y por la ausencia de cualquier tipo de diálogo o negociación entre israelíes y palestinos que, como en la década de 1980, han dirimido sus diferencias en el terreno de batalla y no en la mesa de negociaciones.

Los Acuerdos de Oslo, tras la amputación quirúrgica de la Autoridad Palestina y de sus instituciones, se han convertido en papel mojado. Pero Sharon, que no ha conseguido poner término a la Intifada a pesar de su política de “puño de hierro”, no ha presentado más alternativa al esquema autonómico de Oslo que la intensificación de la colonización y la construcción del Muro de Separación.

Ignacio Álvarez-Ossorio es profesor de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad de Alicante. Ha escrito varios libros sobre el mundo árabe como *El proceso de paz de Oriente Medio* (1999) y *El miedo a la paz* (2001). Es editor del *Informe del conflicto de Palestina. De los Acuerdos de Oslo a la Hoja de Ruta* (2003) y, junto a Isaías Barreñada, *España y la cuestión palestina* (2003)

Tampoco la Intifada del al-Aqsa ha permitido impulsar la independencia palestina. “Hemos comprendido que Israel no puede vencernos mediante medios militares, pero también hemos comprendido que tampoco nosotros podemos vencer a Israel y que la solución debe ser política”, sostiene el diputado Muhammad Hurani, dirigente de la milicia Tanzim, uno de los grupos más activos de la Intifada. Su participación en las negociaciones de Ginebra muestra que muchos palestinos dudan de que realmente ésta sea la Intifada de la Independencia (*intifada al-istiqlal*).¹

Ante el *impasse* actual y la falta de expectativas más optimistas, en los últimos meses se han registrado diversas iniciativas destinadas a poner fin a la situación presente y retomar a cualquier precio el proceso de paz, incluso valorando la intervención de fuerzas internacionales que separen a los contendientes.

El pasado 27 de julio la Declaración Ayalon-Nuseybe fue la primera en reclamar el inmediato establecimiento de un Estado palestino sobre las fronteras vigentes el 4 de junio de 1967. Esta breve declaración de principios, que apenas cuenta con un par de páginas, es revolucionaria porque admite en el artículo 4 que “los refugiados palestinos retornarán solamente al Estado de Palestina”.² Al mismo tiempo, establece en su artículo 6 que “tras la completa aplicación de estos principios, pondrá término a todas las reclamaciones de ambas partes y del conflicto israelo-palestino”. De esta manera, Sari Nusaybe, rector de la Universidad de Jerusalén, y Ami Ayalon, ex director del Mossad (servicio secreto israelí), trasgredían una de las líneas rojas palestinas: cuestionar el derecho al retorno de los refugiados reconocido en la resolución 194 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Para Ayalon los israelíes no tenían otra alternativa que reconocer un Estado palestino, porque en caso contrario “nos dirigimos lenta, pero firmemente, hacia una situación en la cual el Estado de Israel dejará de ser una democracia y el hogar del pueblo judío”. Hasta el momento, 170.000 israelíes y palestinos han secundado esta propuesta.

En las calles israelíes cada vez se escuchan más voces críticas con las políticas represivas adoptadas por Sharon, y el campo de la paz comienza paulatinamente a desperezarse y a despertar de su profundo letargo como se mostró el pasado octubre en Tel Aviv, en el curso de la concentración en recuerdo de Isaac Rabin que reunió a más de 100.000 personas. Las críticas contra Sharon se han agudizado en la escena israelí. Cuatro directores del servicio de inteligencia (Shin Bet) manifestaron en una declaración conjunta: “Nos encaminamos hacia una gran catástrofe. Si nada cambia y nos empecinamos en seguir viviendo sobre el filo de la espada y revolcándonos en el fango, nos destruiremos a nosotros mismos”.³ También el actual jefe de Estado Mayor, Moshe Yaalon, en un movimiento que quizás anticipe su futuro paso a la política, consideró que la política del “puño de hierro” sólo servía para dar argumentos a los radicales palestinos. Por su par-

¹ Los comunicados de las Fuerzas Nacionales e Islamistas suelen denominar esta Intifada, además de con el nombre de al-Aqsa donde se originó, como de la Independencia, ver por ejemplo el Comunicado nº 5 fechado el 25 de noviembre de 2000.

² El texto completo de esta declaración puede encontrarse en la web de Mifkad: <http://www.mifkad.org.il/eng/PrinciplesAgreement.asp>

³ *Ha'aretz*, 14 de noviembre de 2003.

te, el laborista Amran Mitzna, quien tomó parte en las negociaciones de Ginebra, se atrevió incluso a cuestionar la legitimidad política de Sharon al afirmar: “Un líder que conduce deliberadamente a su pueblo a la guerra y permite que la sangre de sus ciudadanos se derrame inútilmente es un líder ilegítimo”.⁴

Las conversaciones de Ginebra

En un principio debería celebrarse el que palestinos e israelíes se hayan reunido durante los dos últimos años en un gesto que muestra que el diálogo puede imponerse a la violencia. Pero el Acuerdo de Ginebra, que se hizo público a mediados del pasado octubre, va mucho más allá y tiene profundas implicaciones para futuros acuerdos.

Al contrario que los Acuerdos de Oslo, el Acuerdo de Ginebra no tiene carácter oficial puesto que sus negociadores no desempeñan en la actualidad responsabilidades políticas, ni han contado, al menos en teoría, con el respaldo de sus respectivos gobiernos. Por esta razón, ni serán aplicados por el momento ni tampoco pueden ser considerados como base de futuras negociaciones. Se trata más bien de poner en evidencia que, pese a la deriva militarista del Gobierno de Sharon y de la intensidad de los atentados suicidas, es posible retomar la negociación y existen interlocutores válidos en ambas partes dispuestos a hacerlo.

El escritor Amos Oz, uno de los participantes en las negociaciones, lo ha descrito así: “Es un mero ejercicio para presentar a las sociedades israelí y palestina una ventana a través de la cual contemplen un paisaje diferente [...]. El principio fundamental es: nosotros ponemos fin a la ocupación, mientras que los palestinos ponen fin a su guerra con Israel. Nosotros abandonamos el sueño del Gran Israel y ellos abandonan el sueño de la Gran Palestina”.⁵

Yossi Beilin, ex ministro de Justicia y ex asesor de Simón Peres, ha encabezado la delegación israelí en la que también estuvieron representados destacados miembros laboristas —Amran Mitzna (ex candidato a primer ministro) y Abraham Burg (ex presidente de la Knesset)—, militares, políticos e intelectuales —Amos Oz y David Grossman—.⁶ Mientras la delegación israelí contó con una nutrida participación de los sectores de la izquierda que se oponen a Sharon, la delegación palestina tenía un perfil más bajo y un marcado carácter oficialista. No ya sólo Yaser Abd Rabboh fue ministro de Información en la mayor parte de los Gobiernos de la Autoridad Palestina, sino que también se le considera uno de los dirigentes más próximos a Arafat. El resto de los integrantes de la delegación pertenecían al entorno del partido Fatah (Movimiento para la liberación nacional de Palestina): dos ministros del actual gobierno —el de Asuntos de Prisioneros y el de Planificación—, varios diputados y otros tantos responsables militares.

⁴ Amran Mitzna, “They are afraid of peace”, *Ha’aretz*, 16 de octubre de 2003.

⁵ Amos Oz, “We have done the gruntwork of the peace”, *The Guardian*, 17 de octubre de 2003.

⁶ Yosef Lapid, líder del centrista Shinui, describe a los integrantes de la delegación israelí como “una coalición de fracasados políticos de la izquierda”, en “Confusion in the Labor Party”, *Ha’aretz*, 15 de octubre de 2003.

Los Acuerdos de Ginebra muestran como es posible retomar la negociación y existen interlocutores válidos en ambas partes dispuestos a hacerlo

La diferencia entre los integrantes de una y otra delegación es sustancial. Mientras en el caso israelí representan a la oposición del Gobierno de Sharon, en el caso palestino está integrada por personalidades cercanas a Arafat y miembros del actual gobierno dirigido por el primer ministro Ahmad Qureia *Abu Ala*. Además, la milicia Tanzim también participa con dos de sus representantes. La participación de destacados responsables de Fatah en la delegación que dirige Abd Rabboh siembra las dudas sobre cuál es su representatividad real. ¿Acaso cuentan con el respaldo de Yaser Arafat? ¿Les apoya el primer ministro *Abu Ala*? ¿Cuál es la actitud del gobierno ante estas conversaciones? ¿Y el resto de partidos políticos respalda esta iniciativa?

Como señala en el periódico árabe *Al-Hayat* el politólogo `Ali al-Yarbawi, profesor de la Universidad de Birzeit, éste es uno de los puntos oscuros del Acuerdo de Ginebra; si está claro a quién representa la delegación israelí, no ocurre lo mismo con la palestina. Yarbawi interpreta que cualquier delegación palestina que negocie un acuerdo de este calibre debería contar con “una previa legitimidad interna” para saber exactamente qué poderes tiene.⁷ También el dirigente histórico Nayif Hawatme, secretario general del Frente Democrático para la Liberación de Palestina, reprocha que “los participantes palestinos en estos encuentros carezcan de autorización, incluso si cuentan con la cobertura política de Arafat, ya que nadie puede abordar estas cuestiones al margen del pueblo, las fuerzas de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y las instituciones nacionales”.⁸ Sorprende que sea el dirigente del Partido Laborista, Amran Mitzna, quien salga en defensa de la representatividad de la delegación palestina conformada, según él, por “un auténtico y amplio liderazgo palestino que cuenta con el respaldo tanto del liderazgo oficial de la Autoridad Palestina como de los activistas al nivel de la calle”.⁹

Un acuerdo desigual

El Acuerdo de Ginebra debe ser considerado como un eslabón más del proceso iniciado con los Acuerdos de Oslo y, por lo tanto, debe contemplarse en términos de continuidad y no de ruptura. Tanto el israelí Yossi Beilin como el palestino Yaser Abd Rabbo jugaron un papel muy activo en las negociaciones celebradas en Camp David y Taba. De hecho, en su preámbulo se reconoce esta vinculación: “Este acuerdo se concluye dentro del marco del proceso de paz iniciado en Madrid en octubre de 1991, la Declaración de Principios del 13 de septiembre de 1993 y los compromisos posteriores, incluido el Acuerdo Interino de septiembre de 1995, el Memorándum de Wye River de octubre de 1998, el Memorándum de Sharm al-Sheij del 4 de septiembre de 1999 y las negociaciones sobre el estatuto definitivo incluidas la Cumbre de Camp David en julio de 2000, los parámetros de Clinton de diciembre de 2000 y las negociaciones de Taba de enero de 2001”.

⁷ `Ali al-Yarbawi, “Hawla al-waziqa al-suisriyya li-kay la nastamirr fi than al-hawa”, *Al-Hayat*, 21 de octubre de 2003.

⁸ Nayif Hawatme, “Uslu-Yanif: marra ujrà bi-`uyun `isra`iliyya”, *Al-Quds al-`Arabi*, 27 de octubre de 2003.

⁹ Amran Mitzna, *op.cit.*

El Acuerdo de Ginebra, como el de Oslo, es un acuerdo desigual que refleja el desequilibrio de fuerzas existente. Israel se ve obligado a retirarse de la mayor parte de los territorios palestinos que ocupa desde 1967, pero consigue mantener buena parte de sus asentamientos sobre el territorio palestino y ve consagrada, de esta manera, su política de hechos consumados basada en alterar la naturaleza de Cisjordania y Gaza para hacer irreversible un retorno a la situación prebélica.

En lo que respecta a Jerusalén, el Acuerdo contempla una división de la zona oriental de la ciudad en función de su actual distribución demográfica: los barrios árabes formarán parte del Estado palestino, mientras que los barrios judíos serán anexados por Israel. Por esta lógica, el Gran Jerusalén (en el que se enclavan los grandes asentamientos de Givat Zeev, Maale Adumim, Gilo, Gush Etzion, etc. donde viven 200.000 colonos) quedará incluido dentro de las fronteras israelíes a pesar de ser parte de la zona palestina.

La cuestión de los refugiados es, una vez más, la más delicada porque el documento suscrito por Beilin y Rabboh no menciona el derecho al retorno ni tampoco la responsabilidad israelí en la creación de este problema. Se ofrece a los palestinos elegir su Lugar de Residencia Permanente entre Palestina, Israel y los Estados que actualmente les acogen, pero en la práctica, como denuncia el diputado Walid al-`Awad, lo que se pretende es su naturalización forzada, puesto que el Acuerdo de Ginebra acepta la discrecionalidad de los Estados de la zona a la hora de aceptar o rechazar su presencia. Esto equivale, según `Awad, a “perdonar a Israel toda su responsabilidad política, moral y legal” en el problema de los refugiados.¹⁰ Ésta era, es y será una de las condiciones israelíes para concluir cualquier acuerdo con los palestinos. Precisamente unas semanas antes de alcanzarse el compromiso de Ginebra, un diario israelí advertía en su editorial que un futuro acuerdo “no puede incluir un retorno de los refugiados al Estado de Israel; en cambio, el retorno debería ser dentro del Estado palestino que se erija junto a Israel”.¹¹ Esta posición ignora la legislación internacional y el derecho al retorno reconocido expresamente en la resolución 194. Además, la iniciativa de Ginebra tiene buen cuidado en sellar el asunto al afirmar: “Este acuerdo representa una solución completa y definitiva del problema de los refugiados palestinos” y “no se podrán realizar reclamaciones [en el futuro], excepto en el caso de aquellas derivadas de la aplicación de este acuerdo” (artículo 7.7.).

Las fronteras del Estado palestino, según el Acuerdo de Ginebra, coincidirán con las existentes antes de la guerra de los Seis Días, aunque se admitirán algunos cambios en el trazado para que los grandes bloques de asentamientos sean anexados (alrededor de un 5% del territorio palestino). Aunque se reconoce que habrá un intercambio de territorio en una proporción de 1 por 1, se pasa por alto que los asentamientos se han erigido sobre las tierras más fértiles de Cisjordania y que el territorio a ceder en su lugar a los palestinos —presumiblemente en el desierto del Neguev— se encuentra en una zona árida y desértica.

¹⁰ Walid `Awad, “Waziqa Yanif tansifu haqq `awda al-hayí in”, *Al-Quds*, 7 de noviembre de 2003.

¹¹ *Ha`aretz*, 18 de agosto de 2003.

El Estado palestino no estará militarizado e Israel seguirá manteniendo el control de la frontera con Jordania al menos durante cinco años, además de disponer de dos estaciones de alerta temprana en suelo palestino durante diez años. Según el acuerdo, las partes se “abstendrán de la amenaza o el empleo de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política del otro y resolver todas las disputas entre ellos por medios pacíficos”, y también se “abstendrán de organizar, fomentar o permitir la formación de fuerzas irregulares o bandas armadas, incluidos mercenarios y milicias en el interior de sus respectivos territorios y prevenir su establecimiento”.

La internacionalización del conflicto como alternativa

Parece claro que el Acuerdo de Ginebra llega tarde y mal. Tarde porque según el Acuerdo de Oslo debería haberse alcanzado un acuerdo definitivo que pusiera término al conflicto en 1999; mal porque la situación no es la óptima debido a que los negociadores israelíes ya no están en el gobierno, ni tan siquiera en la oposición, sino que muchos de ellos ocupan un lugar prácticamente marginal en la escena política.

Dado que las partes han sido incapaces, por una u otra razón, de concluir un acuerdo y dado que el proceso de paz que arrancara en 1991 no tiene visos de concluir en un plazo razonable, cada vez son más las voces que abogan por el despliegue de una fuerza internacional para proteger a la población palestina, controlar las fronteras y favorecer la creación de un Estado palestino viable, soberano y continuidad territorial.

De hecho, el Acuerdo de Ginebra abre la vía a la presencia de fuerzas internacionales. El artículo 3 contempla la creación de un Grupo de Aplicación y Verificación en el que intervendrán EEUU, la Unión Europea, Naciones Unidas y otras partes, encargado, tal y como reza en el punto 1.a. de “facilitar, asistir, garantizar, supervisar y resolver las disputas relacionadas con la aplicación de este acuerdo”. Además, el artículo 5.6.a., prevé el despliegue de fuerzas multinacionales con el objeto de “proporcionar seguridad a las partes, actuar como fuerza disuasoria, supervisar la aplicación de las provisiones relevantes del Acuerdo”, y “proteger la integridad territorial del Estado de Palestina” (5.6.d.).

Se abre así la puerta a la intervención de fuerzas internacionales. Aunque esta cuestión está lejos de generar consensos. ¿Serían fuerzas militares armadas o meros observadores civiles desarmados? ¿Qué tipo de intervención sería: imposición o mantenimiento de la paz? ¿En qué momento se iniciaría: antes o después de que haya un acuerdo? ¿Se encargarían de combatir a las organizaciones armadas palestinas o, por el contrario, de frenar las acciones militares israelíes? Estos interrogantes plantean la necesidad de que una hipotética presencia de fuerzas internacionales cuente con un mandato claro que defina exactamente sus responsabilidades y sus competencias, a ser posible aprobado por el Consejo de Seguridad y aceptado por las partes. Nomi Bar-Yaacov, investigadora del International Institute for Strategic Studies, considera que la experiencia pasada indica que “la Hoja de Ruta solamente puede funcionar en el caso de una intervención

militar sostenida y consistente (...) que se acompañe de una misión civil de mantenimiento de la paz".¹²

También Martín Indyk, ex embajador estadounidense en Israel, se manifiesta partidario de esta opción, pero pone como condición que EEUU retenga el mando de las tropas internacionales y que éstas incluyan a ingleses, australianos y canadienses.¹³ El objeto de estas fuerzas sería, según Indyk, combatir al terrorismo palestino y supervisar la reforma de las fuerzas de seguridad palestinas. Una clave del éxito de la misión para Indyk será que "los palestinos vean las fuerzas lideradas por EEUU como libertadores y no como ocupadores".¹⁴ La clave es que "las fuerzas de EEUU no sólo ayudarían a la defensa israelí, sino que también contribuirían a la edificación de un Estado palestino libre del azote del terrorismo".¹⁵

Otros analistas, por el contrario, se han mostrado contrarios a un despliegue de fuerzas tras considerar los obstáculos que deberían afrontar. Es el caso de Patrick Clawson quien, tras estudiar con detenimiento los casos de Somalia, Bosnia y Kosovo, estima que es preferible que "los esfuerzos internacionales se encaminen a las propias partes, más que al despliegue de una fuerza de intervención internacional".¹⁶ A esta conclusión llega tras considerar que una intervención internacional debería contar con un acuerdo político previo aprobado por las partes y no impuesto desde el exterior, la neutralización de los elementos radicales contrarios a una presencia internacional, la capacidad de emplear la fuerza para enfrentarse a las hostilidades y, por último, la constatación de las limitaciones de las fuerzas internacionales que no han sido capaces de mediar entre las partes para que hagan frente a algunos de sus compromisos ni tampoco han conseguido reducir la tensión entre las partes enfrentadas.

¹² Nomi Ver-Yaacov, "New Imperatives for Israeli-Palestinian Peace", *Survival*, verano de 2003, N° 2, p. 83.

¹³ Martin Indyk, "A Trusteeship for Palestine?", *Foreign Affairs*, mayo-junio 2003, N° 3, p. 57.

¹⁴ *Ibidem*, p. 60.

¹⁵ *Ibidem*, p. 62.

¹⁶ Patrick Clawson, "International Intervention Forces in Intercommunal Conflicts: Lessons for the Middle East", *Policy Focus*, 2003, N° 45, p. 25.

TONY JUDT

Israel: la alternativa

El proceso de paz en Oriente Medio se ha extinguido. No murió, fue abatido. Mahmoud Abbas, ex primer ministro palestino, vio como el presidente de la Autoridad Palestina minaba su poder mientras era humillado por el primer ministro israelí. Ante su sucesor se abre un destino parecido. Israel sigue burlándose de su patrono estadounidense, construyendo asentamientos ilegales con un desprecio cínico hacia la Hoja de Ruta. El presidente de EEUU ha visto reducido su papel al de un muñeco de ventrílocuo que recita el argumento político del gabinete israelí: “toda la culpa la tiene Arafat”. Los israelíes esperan resignados al próximo terrorista suicida. Los árabes palestinos, acorralados en bantustanes de manguantes dimensiones, sobreviven gracias a las ayudas de la Unión Europea. Ante el horizonte, repleto de cadáveres, del Creciente Fértil,¹ tanto Ariel Sharon, Yasser Arafat como un grupo de terroristas son capaces de proclamar la victoria, y así lo hacen. ¿Será éste el fin del camino? ¿Qué se puede hacer?

Al comienzo del siglo XX, en el crepúsculo de los imperios continentales, los pueblos sometidos al poder europeo soñaban con crear “Estados nacionales”; patrias territoriales en las que los polacos, checos, serbios, armenios, entre otros, pudiesen vivir en libertad, ser maestros de su propio destino. Cuando los imperios de los Habsburgo y de los Romanov se derrumbaron tras el fin de la I Guerra Mundial, sus líderes aprovecharon la ocasión. Surgieron una multitud de nuevos Estados; y lo primero que hicieron fue beneficiar a sus mayorías nacionales, “étnicas” —definidas en términos del idioma, la religión y/o la antigüedad—, a costa de minorías locales consideradas inconvenientes que se vieron consignadas a un estatuto de segunda categoría —extranjeros con residencia permanente en su propio hogar—.

¹ El llamado Creciente Fértil es la zona geográfica, en forma de media-luna, que, partiendo desde el Golfo Pérsico, asciende siguiendo el curso del Éufrates a través de Mesopotamia, para descender después por la costa mediterránea hasta el País del Nilo. Corresponde a los actuales Estados de Irak, Siria, Turquía, Líbano, Israel, Jordania, prolongándose hasta Egipto. (N. de la Ed.)

Tony Judt es director del Remarque Institute de la Universidad de Nueva York. Este artículo fue publicado en *The New York Review of Books*, el 23 de octubre de 2003, Vol. 50, N° 15, cuenta con autorización para su reproducción.

Traducción:
Leandro Nagore

Pero un movimiento nacionalista, el sionismo, vio truncadas sus ambiciones. El sueño de un hogar nacional judío de dimensiones adecuadas en el seno del difunto Imperio Turco, tuvo que esperar a la retirada del Imperio Británico: un proceso que tardaría más de tres décadas y una II Guerra Mundial. Hasta 1948 no se pudo establecer un Estado nacional judío en lo que fuera la Palestina otomana. No obstante, los fundadores del Estado judío habían recibido las mismas influencias, en cuanto a conceptos y categorías, que sus contemporáneos de fin de siglo en Varsovia, Odessa o Bucarest. Por tanto, no sorprende que la autodefinición étnico-religiosa de Israel, y su discriminación hacia los “extranjeros” internos, haya tenido mayor relación con las prácticas que se observaron en Rumanía, tras la caída del imperio de los Habsburgo, de lo que cualquiera de las partes quisiera reconocer.

Israel: ¿un proyecto de este tiempo?

El problema con Israel no es, como a menudo se sugiere, que sea un “enclave” europeo en el mundo árabe; sino más bien que ha llegado demasiado tarde. Ha importado un proyecto separatista, característico de finales del siglo XIX, a un mundo que ha progresado, un mundo de derechos individuales, de fronteras abiertas y de Derecho Internacional. La concepción misma de un “Estado judío”, en el que los judíos y la religión hebrea tengan privilegios exclusivos de los que la población no judía nunca podrá beneficiarse, está anclada en otra época y en otros lugares. Israel es un anacronismo.

Sin embargo, Israel es conceptualmente distinto de los inseguros y defensivos micro-Estados que nacieron del colapso imperial: es una democracia. Ahí radica su dilema actual. Debido a su ocupación de las tierras conquistadas en 1967, Israel se enfrenta en la actualidad a tres elecciones poco atractivas. Podría desmantelar los asentamientos judíos en estos territorios, volver a las fronteras estatales de 1967, dentro de las cuales la población judía es claramente mayoritaria y, de esta forma, mantenerse tanto como Estado judío y como democracia —aunque sea una democracia que cuenta con una comunidad constitucionalmente anómala de ciudadanos árabes de segunda clase—.

Como alternativa, Israel podría seguir ocupando Samaria, Judea y Gaza, cuya población árabe —junto con la que vive en el Israel actual— se convertirá inevitablemente en un plazo de cinco a ocho años en mayoría demográfica. En éste último caso, Israel se vería obligado a elegir ser o un Estado judío (con una mayoría creciente de población no judía sin el derecho de sufragio) o una democracia. Pero no podrá ser las dos cosas.

Otra posibilidad sería que Israel mantuviese el control sobre los Territorios Ocupados, pero deshaciéndose de la aplastante mayoría de la población árabe mediante la expulsión forzada o limitando su acceso a las tierras y a su subsistencia, dejándoles como única opción el exilio. De esta forma, Israel podría mantenerse tanto como Estado judío como, al menos formalmente, un Estado democrático: pero al precio de convertirse en la primera democracia moderna que ejecute un programa de limpieza étnica a gran escala como proyecto de Estado, algo que

condenaría para siempre a Israel al estatus de Estado forajido, convirtiéndolo en un paria internacional.

Cualquiera que considere que esta tercera opción es absolutamente inconcebible para un Estado judío no ha observado la progresión en la construcción de los asentamientos ni la expropiación de terrenos en Cisjordania a lo largo de los últimos 25 años; ni ha oído a generales y políticos de la derecha israelí, algunos en el actual gobierno. En la política actual israelí, el centro está en manos del Likud. Su mayor componente es el que fuera partido de Menachem Begin, el Partido Herut. El Herut es el sucesor de los Sionistas Revisionistas de Vladimir Jabotinsky, del periodo de entreguerras, cuya intransigente indiferencia ante las sutilezas legales y territoriales le ganaron el título de “fascista” por parte de los sionistas de tendencias más izquierdistas. Cuando el vice primer ministro israelí, Ehud Olmert, afirma con orgullo que su país no ha descartado la posibilidad de asesinar al presidente electo de la Autoridad Palestina, se puede considerar que esta descripción se ajusta mejor que nunca a la realidad. Siendo el asesinato político una opción del fascismo.

La posición de EEUU

La situación de Israel aún no es desesperada, pero podría estar muy cerca de llegar a perder todo atisbo de esperanza. Los terroristas suicidas jamás lograrán quebrar el Estado de Israel, y los palestinos carecen de otras armas. Existen árabes radicales que no descansarán hasta que todos los judíos hayan sido empujados al Mediterráneo, pero no suponen una amenaza estratégica a Israel, y los militares israelíes son conscientes de ello. Lo que los israelíes más sensatos temen, por encima de Hamás o de la Brigada Al Aqsa, es la aparición paulatina de una mayoría árabe en el “Gran Israel” y, ante todo, la erosión de la cultura política y la moral cívica de su sociedad. El conocido político del partido Laborista, Avraham Burg, afirmó “tras dos mil años de lucha por la supervivencia, la realidad de Israel es la de un Estado colonial dirigido por una elite corrupta que se burla y desprecia la ley y la moralidad cívica”.² Si la situación no cambia, en media década Israel corre el riesgo de dejar de ser judía y democrática.

Es en este momento cuando entra en escena EEUU. El comportamiento israelí ha supuesto un auténtico desastre para la política exterior estadounidense. Con el apoyo de EEUU, Jerusalén ha hecho caso omiso, de forma patente y persistente, a toda resolución de Naciones Unidas que exigiese su retirada de los territorios conquistados y ocupados en situación de guerra. Israel es el único Estado de Oriente Medio, que se conozca, que posee verdaderas y letales armas de destruc-

*Israel es el
único Estado
de Oriente
Medio, que se
conozca, que
posee
verdaderas y
letales armas
de
destrucción
masiva*

² Ver el ensayo de Avraham Burg, “La révolution sioniste est morte,” en *Le Monde*, 11 de septiembre de 2003. El autor, que fuera responsable de la Agencia Judía, fue presidente del Knesset (el Parlamento israelí) entre 1999 y 2003. En la actualidad es un parlamentario del Knesset, por el partido Laborista. Su ensayo fue publicado por primera vez en el periódico israelí, *Yediot Aharonot*; y más tarde en numerosas publicaciones como *Forward* (29 de agosto de 2003) y *The Guardian* (15 de septiembre de 2003).

ción masiva. Con su política de mirar hacia el otro lado, EEUU ha conseguido desbaratar sus propios esfuerzos, cada vez más desesperados, por evitar que tales armas caigan en manos de otros pequeños Estados potencialmente beligerantes. El apoyo incondicional de Washington a Israel, incluso a pesar de sus (calladas) reticencias, es el motivo principal por el que la mayoría del resto del mundo ya no cree en la buena fe estadounidense.

Aquellos con conocimiento de causa, reconocen tácitamente que los motivos por los que EEUU hizo la guerra en Irak no fueron necesariamente los esgrimidos en su momento.³ Para muchos en el Gobierno actual de EEUU, una de las principales consideraciones estratégicas fue la necesidad de desestabilizar y reconfigurar Oriente Medio de una forma considerada favorable para Israel. Pero, la historia no ha terminado. Ahora se generan comentarios beligerantes respecto a Siria, porque los servicios de inteligencia israelíes han asegurado que armas iraquíes podrían haber sido trasladadas a este país (una afirmación que carece de pruebas y de otras fuentes que la corroboren). Es muy probable que Siria apoye a Hezbolá y a la Yihad Islámica, enemigos acérrimos de Israel, pero suponen una amenaza internacional de poca envergadura. No obstante, Damasco ha ofrecido a EEUU información importante sobre Al Qaeda. Al igual que Irán, otro objetivo tradicional de la ira israelí al que se aliena de forma activa, Siria es más útil para EEUU como aliado que como enemigo. ¿Qué guerra estamos luchando?

El 16 de septiembre de 2003, EEUU vetó una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que exigía que Israel desistiese de su amenaza de deportar a Yasser Arafat. Incluso los funcionarios estadounidenses reconocían *off the record* que la resolución era prudente y razonable, y que los pronunciamientos crecientes por parte del liderazgo actual israelí al restaurar la figura de Arafat en el mundo árabe, suponen un importante obstáculo para la paz. Pero EEUU bloqueó la resolución, minando aún más su credibilidad como mediador honesto en la región. Los amigos y aliados de EEUU ya no se sorprenden por acciones de este tipo, pero les entristece y les decepciona.

Los políticos israelíes han contribuido de forma activa a sus propios males desde hace varios años. ¿Por qué se sigue ayudando y excusando sus errores? En el pasado EEUU intentó presionar a Israel, sin gran convicción, con la amenaza de retirar de su paquete de ayudas anuales parte de los fondos que se destinan a subsidiar los colonos en Cisjordania. Sin embargo, la última vez que se pretendió usar esta estrategia, durante el Gobierno de Clinton, Jerusalén logró superar el escollo al definir estas partidas como "gastos de seguridad". Washington decidió aceptar el subterfugio, por lo que de los 10.000 millones de dólares estadounidenses en ayudas para cuatro años, percibidos entre 1993 y 1997, fueron retirados menos de 775 millones de dólares. El programa de los asentamientos siguió adelante sin mayores contratiempos. Hoy en día ni siquiera se intenta frenar.

Esta reticencia a hablar o a actuar no beneficia a nadie. Además, ha logrado corroer el debate interno en EEUU. En lugar de tratar la cuestión de Oriente Medio

³ Ver la entrevista con el secretario adjunto de Defensa, Paul Wolfowitz, en la edición de julio de 2003 de la revista *Vanity Fair*.

de forma razonable, los políticos y “sabios” estadounidenses se limitan a calumniar a los aliados europeos cuando los propósitos de estos difieren de los suyos, hablan de forma simple e irresponsable del resurgimiento del antisemitismo cuando se critica a Israel, y reprimen de forma virulenta a toda personalidad pública nacional que intente salirse del consenso.

¿Qué alternativas?

Pero la crisis en Oriente Medio no desaparecerá así como así. Es muy probable que el presidente Bush brille por su ausencia en todo este proceso a lo largo del próximo año, tras haber dicho lo mínimo sobre la Hoja de Ruta en junio para contentar al primer ministro británico Tony Blair. Pero, antes o después, algún estadista estadounidense tendrá que decirle la verdad a un primer ministro israelí, y tendrá que encontrar la forma de hacerse escuchar. Los liberales israelíes y los palestinos más moderados llevan dos décadas insistiendo, sin éxito alguno, en que la única esperanza se base en el desmantelamiento israelí de la mayoría de los asentamientos, y en una vuelta a las fronteras de 1967 a cambio del reconocimiento real por parte árabe de estas fronteras y de un Estado palestino libre de terroristas garantizado (y vigilado) por instituciones occidentales e internacionales. Éste sigue siendo el consenso convencional que, en su momento, fue considerado como una solución justa y factible.

Pero sospecho que ya es demasiado tarde para esto. Hay excesivos asentamientos y colonos judíos, y demasiados palestinos. Además viven todos juntos, aunque separados por alambradas y leyes de tránsito. Independientemente de lo que sostiene la Hoja de Ruta, el plan de ruta real es el que existe sobre el terreno y éste, tal y como afirman los israelíes, refleja los hechos. Puede que más de un cuarto de millón de colonos judíos, fuertemente subvencionados y armados, abandonen la Palestina árabe de forma voluntaria, pero no conozco a nadie que crea en ello. Muchos de estos colonos prefieren morir, y matar, antes que trasladarse. El último político israelí que disparó contra judíos en nombre de la política de Estado fue David Ben-Gurion, que desarmó por la fuerza la milicia ilegal de Begin, el Irgun, en 1948, y lo incorporó a las nuevas Fuerzas de Defensa Israelíes. En todo caso, Ariel Sharon no es Ben-Gurion.⁴

Ha llegado la hora de pensar en lo impensable. La solución basada en dos Estados —la base del proceso de Oslo y de la actual Hoja de Ruta— podría ya estar condenada al fracaso. Con cada año que pasa se retrasa una decisión inevitable y cada vez más difícil, que hasta la fecha tan sólo han reconocido, y cada una por sus propios motivos, las facciones más extremas tanto de la derecha

⁴ En 1979, tras los acuerdos de paz suscritos con Anwar Sadat, el primer ministro Begin, y el ministro de Defensa Sharon, ordenaron que el Ejército cerrase los asentamientos judíos en los territorios que pertenecían a Egipto. La encolerizada resistencia de algunos colonos fue superada mediante el uso de la fuerza, aunque nadie resultase muerto. Pero entonces el Ejército se enfrentaba a unos tres mil extremistas, y no a un cuarto de millón, y las tierras disputadas estaban situadas en el desierto del Sinaí, y no en la Samaria y Judea bíblicas.

como de la izquierda. La verdadera alternativa a la que se enfrenta Oriente Medio en los próximos años será entre un Gran Israel étnicamente limpio, y un único e integrado Estado binacional de judíos y árabes, de israelíes y palestinos. Esta es la decisión que se plantean los partidarios de la línea más dura del gabinete de Sharon, y es por lo que consideran que la eliminación de los árabes es la condición necesaria para la supervivencia de un Estado judío.

Pero, ¿y si en el mundo actual no hubiese cabida para un Estado judío? ¿Qué pasaría si la solución binacional no fuese cada vez más probable, sino verdaderamente un desenlace deseable? No es un planteamiento tan extraño. La mayoría de los lectores de este artículo viven en Estados pluralistas que hace ya mucho tiempo que se convirtieron en Estados multiétnicos y multiculturales. La "Europa cristiana", con perdón del señor Valéry Giscard d'Estaing, es cosa del pasado. La civilización occidental contemporánea es una abigarrada mezcla de colores, religiones e idiomas, de cristianos, judíos, musulmanes, árabes, indios, en otros, tal como puede constatar cualquiera que visite Londres, París o Ginebra.⁵

Israel es en sí una sociedad multicultural, al menos en la práctica; pero sigue siendo distinta a otros Estados democráticos por la utilización de criterios étnico-religiosos para diferenciar y categorizar a sus ciudadanos. Es una rareza entre las naciones modernas no por ser un Estado judío en un mundo en el que nadie quiere que tengan un Estado propio, tal y como afirman sus seguidores más paranoicos; sino porque es un Estado judío en el que una comunidad (la judía) se posiciona por encima de los demás, en una época en la que un Estado de estas características no tiene lugar.

Israel: ¿bueno para los judíos?

Durante muchos años, Israel gozaba de especial significado para el pueblo judío. Después de 1948 acogió a cientos de miles de supervivientes desprovistos de todo, y sin otro lugar al que dirigirse. Sin Israel su situación habría sido extremadamente desesperada. Israel necesitaba judíos y los judíos necesitaban a Israel. De esta forma las circunstancias de su nacimiento han vinculado, de forma inextricable, la identidad de Israel con la de la *Shoah*, el proyecto alemán para el exterminio de la población judía en Europa. Por consiguiente, toda crítica sobre Israel se remite, ineluctablemente, al recuerdo de aquel proyecto, algo que los apologistas estadounidenses de Israel hacen con demasiada frecuencia. Se asimila criticar al Estado judío a tener prejuicios sobre los judíos. Incluso, imaginar configuraciones

⁵ Albaneses en Italia, árabes y africanos de color en Francia, la población oriunda del subcontinente asiático en Inglaterra, todos siguen siendo objeto de hostilidad. Una minoría de votantes en Francia o Bélgica, o incluso Dinamarca y Noruega, brindan su apoyo a partidos políticos cuya hostilidad hacia la inmigración es a menudo su único programa político. Pero comparado con la situación de hace treinta años, Europa es un abigarrado lienzo de ciudadanos iguales, lo cual es, sin duda, la forma de su futuro.

alternativas a la situación de Oriente Medio se percibe como consentir el equivalente moral del genocidio.

Tras la II Guerra Mundial, los millones de judíos que no vivían en Israel se mostraban a menudo reconfortados por su mera existencia —ya porque la consideraban una póliza de seguro contra el antisemitismo, o sencillamente para recordar al mundo que los judíos podían luchar y que se defenderían—. Antes de que existiese un Estado judío, las minorías judías en las sociedades cristianas vivían discretamente y mantenían un bajo perfil. Desde 1948 podían andar con la cabeza bien alta. No obstante, en los últimos años, y por desgracia, la situación ha dado un giro realmente trágico.

Hoy en día, los judíos no israelíes se encuentran de nuevo expuestos a las críticas, y son vulnerables a ser atacados por cosas que no hicieron. Pero esta vez es un Estado judío, y no cristiano, el que les responsabiliza de sus propias acciones. Los judíos de la diáspora no tienen gran influencia sobre la política israelí pero se les identifica implícitamente con estas políticas, en parte debido a las exigencias insistentes de Israel hacia su lealtad. El comportamiento del autodenominado Estado judío incide sobre la forma en la que se percibe a los judíos en el resto del mundo. El aumento de los ataques en Europa y otras partes del mundo contra intereses judíos es atribuible, en primer lugar, a los esfuerzos mal encaminados, a menudo por parte de jóvenes musulmanes, de tomarse la revancha contra Israel. La deprimente realidad es que el comportamiento actual de Israel no es nocivo tan sólo para EEUU. Tampoco es que sea malo sólo para Israel, tal y como asienten silenciosamente muchos israelíes. La deprimente verdad es que en la actualidad Israel es una realidad negativa para los judíos.

En un mundo en el que las naciones y los pueblos se relacionan cada vez más entre ellos; en el que los obstáculos culturales y nacionales a la comunicación han desaparecido prácticamente; donde cada vez somos más quienes gozamos de múltiples identidades entre las que elegir, y donde nos sentiríamos limitados si tuviésemos que responder ante tan sólo una de ellas; Israel resulta un anacronismo. No es sólo un anacronismo sino que es, además, un anacronismo disfuncional. Ante el “choque de culturas” actual, entre democracias libres y pluralistas y entre Estados beligerantes e intolerantes impulsados por la fe y el concepto de etnia, Israel corre un alto riesgo de entrar en el grupo equivocado.

Convertir a Israel de Estado judío a Estado binacional no sería fácil, aunque puede que tampoco sea tan imposible como parece. De hecho, el proceso ya ha empezado. Pero, causaría una disrupción mucho menor para la mayoría de los judíos y árabes de lo que sus enemigos nacionalistas y religiosos proclaman. En todo caso, nadie tiene una idea mejor: todo el que crea que esta controvertida valla eléctrica que se está construyendo en la actualidad va a resolver algo, se ha perdido los últimos cincuenta años de historia. La “valla” —en realidad una zona armada de zanjas, vallas, sensores, caminos de tierra (para que resalten las huellas de las pisadas) y un muro de hasta algo más de ocho metros y medio de alto en algunas partes— ocupa, divide y roba tierras agrícolas árabes; destrozará pueblos, fuentes de ingresos y lo que queda de la comunidad árabe-judía. Cuesta aproximadamente un millón de dólares estadounidenses por milla y no aportará mucho más que humillación e incomodidad a ambos bandos. Al igual que el Muro

*La
deprimente
verdad es que
en la
actualidad
Israel es una
realidad
negativa para
los judíos*

de Berlín, es la confirmación visible de la quiebra moral e institucional del régimen que pretende proteger.

Un Estado binacional en Oriente Medio necesitaría un liderazgo valiente y persistentemente comprometido por parte de EEUU. La seguridad de judíos y árabes por igual debería ser garantizada por una fuerza internacional —aunque para un Estado binacional legítimamente constituido sería mucho más fácil ejercer labores de policía contra los militantes de todo tipo que se encuentren dentro de sus fronteras que cuando están libres para infiltrarlas desde fuera, pudiendo recurrir a una comunidad enfurecida y excluida que existe a ambos lados de la frontera—. ⁶ Un Estado binacional en Oriente Medio necesitaría que surgiese, entre árabes y judíos por igual, una nueva clase política. La idea misma supone una combinación poco prometedora de realismo y utopía, lo cual no sería el mejor punto de partida posible. Pero, siendo sinceros, las alternativas son mucho peores.

⁶ Tal y como destaca Burg, la política actual de Israel es el mejor reclamo para reclutar a los terroristas. “Somos indiferentes al devenir de los hambrientos y humillados niños palestinos; entonces, ¿cómo es que nos sorprendemos cuando explotan bombas en nuestros restaurantes? Incluso si matásemos a 1.000 terroristas al día no cambiaría nada”. Ver Burg, “*La révolution sioniste est morte*”.

LUIS PERAL

La realidad y el deseo de reforma de Naciones Unidas

Tal vez en los últimos meses se haya discutido sobre la reforma de Naciones Unidas con más intensidad que a lo largo de la última década. Algunos comentaristas han llegado incluso a poner en tela de juicio la utilidad y la necesidad de la ONU, como si la ocupación ilegal de Irak por EEUU y sus aliados debiera cobrarse una víctima más. No hay, sin embargo, al menos por lo que se refiere a la reforma, ninguna novedad que pueda considerarse espectacular. La organización universal viene acometiendo, desde finales de la Guerra Fría, una reforma que puede considerarse realista por razón de su alcance y que, en realidad, constituye por razón de su duración un proceso de reforma. Otra cosa es que el ritmo y profundidad, e incluso los fines, de las reformas emprendidas no satisfagan los deseos de quienes confiamos en la llegada de una verdadera sociedad internacional.

Una primera y fundamental distinción debe establecerse cuanto antes. No es lo mismo, ciertamente, realizar una completa reforma estructural que reformar poco a poco una estructura existente. Pero cuando se habla de reformar la ONU se piensa siempre en la reforma del Consejo de Seguridad; es decir, en la reforma estructural de su órgano más visible, aquél hacia el que todo el mundo vuelve sus ojos en las situaciones de inhumanidad en las que corre peligro la supervivencia de cientos de miles, de millones de personas. Ahora bien, mientras se desestima el último proyecto utópico de reforma del Consejo, el Secretario General Kofi Annan sigue impulsando la constante pero lenta renovación de la ONU, uno de cuyos últimos propósitos es acercar Naciones Unidas a la sociedad civil, o viceversa. Ese proceso de reforma mediante la técnica de los pequeños pasos es el modo en que Naciones Unidas pretende justificar su existencia en el panorama cambiante y convulso de comienzos del siglo XXI.

Luis Peral es profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid

El telón de fondo de la reforma de la ONU es la Declaración del Milenio de la Asamblea General, que reafirma y completa los valores y los principios de la Carta, establece objetivos precisos en los ámbitos del desarrollo y del medio ambiente, y subraya el carácter prioritario de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno.¹ Pero la tarea de reformar la ONU tiene ante sí una densa cortina de humo. La lucha contra el terrorismo internacional se ha convertido en el eje de todos los debates y de las iniciativas internacionales, hasta el punto de que su omnipresencia puede desviar la atención de cuestiones de las que sí depende el futuro de la humanidad. El poder parece haber encontrado así un nuevo modo de simplificar la realidad y de alimentar el miedo para ocultar sus intenciones más oscuras.

La realidad del Consejo de Seguridad y los deseos de reforma estructural

La gran reforma estructural de la ONU no parece tener visos de producirse a medio plazo. La razón es que no es previsible que en los próximos años se cumpla su condición previa: la disposición de los Estados a ceder mayores parcelas de soberanía. Sólo el establecimiento de nuevos ámbitos universales de integración justificaría una reforma en profundidad de la Carta de Naciones Unidas, lo que requiere una clara y rotunda voluntad del conjunto de los Estados de superar la fase de cooperación intergubernamental que la ONU representa. Los Estados de la comunidad internacional deberían estar en tal caso dispuestos a poner en común, a través de la Asamblea General o del Consejo Económico y Social (Eco-soc), el diseño y la ejecución de políticas que tienen una indudable dimensión universal, como las relativas al medio ambiente o a la seguridad alimentaria. Pero si no cambian mucho y muy deprisa las conciencias de los dirigentes del mundo, esa hipótesis sólo cobrará fuerza el día después de que se produzca una catástrofe medioambiental o una catástrofe humanitaria cuyas proporciones descomunales no dependan del grado de desarrollo económico de los Estados afectados.

La Sociedad de Naciones y Naciones Unidas nacieron como resultado de sendas y catastróficas guerras mundiales. No es difícil, por tanto, demostrar que los Estados no suelen atender a razones que no sean razón de Estado, aunque rindan culto a las doctrinas de la prevención de conflictos. Sólo la reincidencia del enfrentamiento bélico internacional les persuadió de dotar al Consejo de la ONU de poderes que se imponen legalmente a su voluntad soberana, siempre que se tratase de preservar la paz y la seguridad internacionales. Pero ese ámbito de integración muy imperfecta, que con cierta grandilocuencia se denomina sistema de seguridad colectiva, es reflejo de un mundo que ya no existe. Desde finales de la Guerra Fría, y sobre todo con ocasión del cincuentenario de Naciones Unidas, decenas de propuestas de reforma estructural del Consejo han tratado por tanto

¹ Res. 55/2, de 2000; sobre los objetivos *cuantificables* de desarrollo para los quince primeros años del milenio *vid.* <http://www.un.org/millenniumgoals>. La Declaración se refiere también, en términos generales, a la reforma de Naciones Unidas.

de solventar el anacronismo, aunque ninguna de ellas haya suscitado un respaldo general.

La abolición del derecho de veto, la ampliación de ese derecho a Estados que tienen hoy peso específico superior o equivalente al de los llamados “cinco grandes”, o la democratización a través de la participación de otros órganos de la ONU en la toma de decisiones, e incluso la creación de nuevos órganos principales como un Consejo de Seguridad Económica o un Consejo Humanitario, son algunas de las grandes líneas de esas propuestas.² No es, sin embargo, previsible que la reforma constitucional del Consejo se produzca a medio plazo, toda vez que habría de incluir la renuncia de esos cinco Estados grandes a una parte de su cuota de poder —el Reino Unido y Francia, en desacuerdo por cierto sobre la ocupación de Irak, ni siquiera se han mostrado dispuestos a compartir sus asientos permanentes con los demás Estados de la Unión Europea en el marco de la Política Exterior de Seguridad y Defensa—.

Activismo del Consejo de Seguridad

La paradoja es, además, que la reforma del Consejo se plantea precisamente a partir del momento en que el órgano comienza a funcionar con normalidad después de una larga parálisis. No debe olvidarse, en efecto, que el contexto internacional en que surgió la ONU cambió de modo brusco a los pocos meses de su constitución. En 1946, EEUU y las democracias occidentales, por un lado, y la entonces Unión Soviética y sus Estados satélites, por otro, ponían de manifiesto en la Asamblea General sus diferencias inconciliables sobre el carácter voluntario o forzoso de la repatriación de los refugiados de la II Guerra Mundial. Aquel primer enfrentamiento dialéctico se transformó enseguida en una escalada imparable de armamentos, en una Guerra Fría que hizo enmudecer al Consejo de Seguridad durante cuatro décadas.

Hoy, sin embargo, el Consejo es un órgano que funciona a pleno rendimiento, y así lo demuestran las complejas operaciones de paz establecidas durante los últimos meses en Liberia, Sudán, la República Democrática del Congo o Costa de Marfil. Cabe afirmar, por tanto, que la reforma estructural del Consejo no es, no ha de ser una de las prioridades actuales de la función de mantenimiento de la paz. Más acuciante parece la tarea de limitar su discrecionalidad y someter su actuación al Derecho Internacional mediante el control jurisdiccional directo y el control difuso de legalidad por parte de los Estados que ejecutan sus decisiones. Por lo demás, si el Consejo de Seguridad tal y como está configurado no ha conseguido refrenar el apetito unilateralista de EEUU en Irak, cualquier reforma estructural del órgano que ostenta el monopolio formal del uso de la fuerza armada es hoy por hoy una quimera. A no ser que alguien todavía crea que es posible cambiar el

*La reforma
estructural
del Consejo
no es una de
las prioridades
actuales
de la función
de manteni-
miento de la
paz*

² La Asamblea General creó hace una década el *Grupo de Trabajo Permanente* (Open-ended Working Group) sobre la reforma del Consejo de Seguridad, cuyas propuestas —sin incidencia estructural— se han reflejado en la mejora de los métodos de trabajo del Consejo, en particular mediante la puesta en práctica una política de transparencia que se ha concretado por ejemplo en la participación de Estados no miembros en sus debates.

mundo mediante una reforma, por muy profunda que ésta sea, del Consejo de Seguridad.

El diagnóstico realista es, por tanto, contundente: además de que en todo caso no existen las condiciones que pudieran permitir su reforma, el Consejo está funcionando bien o muy bien desde 1991. La protección de los timorenses en 1999 y la creación de Timor Este en 2002 representan la culminación de una década de esfuerzos que por fin han dejado de ser sólo humanitarios o asistenciales. La realidad no suele ajustarse a los tópicos. En 1996, por ejemplo, en relación con la frustrada intervención propuesta por Canadá para proteger a los refugiados ruandeses en el entonces Zaire, el Consejo urgió enfáticamente a los Estados a adquirir los compromisos necesarios, “sobre las bases de urgencia y temporalidad”, y a que le diesen traslado, a través del Secretario General, de una propuesta que le permitiese autorizar el despliegue de una “fuerza militar multinacional para fines humanitarios”.³ En un giro copernicano, la discrecionalidad del Consejo, tan criticada, se transformó así en una especie de voluntarismo que desbordaba la disposición de los Estados a adoptar y mantener el compromiso de acción armada para proteger a las poblaciones en peligro.

Responsabilidad y debilidad de los Estados

El Consejo, y de ahí su relativa irresponsabilidad, no cuenta con medios propios de acción, de modo que la responsabilidad de proteger recae —y al tiempo se diluye— sobre la comunidad internacional en su conjunto, y en especial sobre los Estados más desarrollados. El anterior Secretario General, Boutros Ghali, lo había expresado con claridad: respecto de todas las actuaciones comprendidas en el mantenimiento de la paz, los Gobiernos de los Estados son “quienes las autorizan y financian, quienes proporcionan directamente la gran mayoría del personal necesario, así como la mayor parte del equipo, y quienes determinan las políticas de los organismos especializados de Naciones Unidas y de las organizaciones regionales. Son ellos quienes deben proporcionar un apoyo permanente y, si es necesario, intervenir en las negociaciones con las partes, como elementos imprescindibles para que el Secretario General desempeñe con éxito los mandatos que le fueron encomendados”.⁴

Esa reflexión sobre el papel central y casi exclusivo de los Estados en el contexto internacional tal vez explica la gran dificultad de la reforma estructural de Naciones Unidas en la era del neoliberalismo y la globalización económica. Si todos los analistas coinciden en la progresiva debilidad del Estado en su sentido clásico, ¿cómo fortalecer la estructura democrática de la Organización en cuyo seno los Estados mantienen el más absoluto protagonismo como entes soberanos? La ONU es el último reducto de la soberanía nacional debilitada de sus 200 Estados miembros, y hoy sufre por tanto la doble embestida de un contexto internacional que ha dado la espalda al concepto clásico de soberanía, y del resurgi-

³ Resolución 1078 (1996), pár. 7 y 8.

⁴ Doc. NU A50/60, de 1995, *Suplemento a Un Programa de Paz*, pár. 82.

miento del fanatismo intervencionista y unilateral que EEUU parecía haber abandonado durante la última década del siglo pasado.

El proceso de reforma realista del Secretario General y los nuevos actores

El diagnóstico sombrío sobre las posibilidades de la reforma estructural de la ONU de ningún modo puede hacerse extensivo a la reforma de las estructuras de la Organización —las inercias internas y el corporativismo son seguramente ajenos a la globalización, y permanecen constantes—, así como tampoco ese diagnóstico afecta a la razón de ser de la ONU en nuestros días. Tal como Kofi Annan ha afirmado, es más evidente que nunca en esta época de globalización la necesidad de una institución internacional fuerte y efectiva que se dedique al servicio de la humanidad en su conjunto.⁵ Pues bien, en primer término, y en relación con la creciente debilidad de los Estados, la dedicación al “servicio de la humanidad” requiere tener en cuenta a los nuevos actores internacionales —en particular a la sociedad civil y a las empresas transnacionales—, y afrontar los nuevos problemas que afectan a las personas vulnerables, sustituyendo si es preciso al Estado para lograr la protección efectiva de sus derechos humanos.

En cuanto a la hegemonía de EEUU, las recientes declaraciones del Secretario General son, por cierto, un ejercicio exquisito de realismo. Como si de una aplicación práctica del dicho *si Mahoma no va a la montaña...* se tratase, Kofi Annan acaba de declarar que no ve en el mundo signos de oposición al liderazgo de EEUU, y que el modo más eficaz de ejercer ese liderazgo es en un marco multilateral.⁶ No parece haber advertido el Secretario General que la primera premisa del multilateralismo es la igualdad soberana de los Estados, un principio tal vez en declive, pero única garantía formal frente a la tentación del imperialismo. Ahora bien, si EEUU logra utilizar —o seguir utilizando— a la ONU para dar cumplimiento a los fines de su política exterior —fines que a su vez se basan en la percepción sobre cuáles sean las amenazas a la propia seguridad interior—, habrá que pedir no ya la reforma de la ONU, sino su contrarreforma o, simplemente, su destrucción.

En el actual sistema de Estados, la reforma posible de las estructuras de la ONU deberá por tanto conformarse con incorporar a los actores no estatales a la acción directa de la Organización, procurando salvar en algún grado la incapacidad o la falta de voluntad de los Estados para garantizar los derechos humanos. Esa incapacidad no guarda hoy relación directa con el grado de desarrollo del Estado, sino que parece ser una secuela general de la globalización económica. La libre movilidad de los capitales al parecer impide a los Estados más desarrollados poner en marcha mecanismos que controlen y exijan el cumplimiento de derechos humanos más allá de su territorio a las multinacionales con sede en su terri-

⁵ Doc. UN A/57/387, de 2002, pág. 1.

⁶ Conferencia pronunciada en Los Ángeles, California, el 2 de diciembre de 2003, con ocasión del 50º Aniversario del *World Affairs Council* (texto completo en <http://www.un.org/apps/sg/sgststats>, consultado el 5 de diciembre de 2003)

torio, o cuyos beneficios multimillonarios acaban en las cuentas de los bancos nacionales. Y así también el fenómeno de las migraciones, que tiene sus manifestaciones más crueles en el tráfico y la trata de personas, está desbordando con creces los medios —muy escasos, por cierto— que los Estados más desarrollados destinan a garantizar el mínimo trato humano a quienes logran poner el pie en su propio territorio.

Grandes líneas del proceso de reforma

El proceso de adaptación de Naciones Unidas a los tiempos de la posguerra fría se inicia mediante la conjunción de los elementos necesarios para convertir a la última década del siglo XX en la década humanitaria por excelencia. La ONU reinterpretó el principio de no injerencia para ocuparse de cubrir, hasta donde fuera posible, las necesidades básicas de aquellas poblaciones en peligro a las que el Estado no podía o no quería garantizar su supervivencia, excluyéndose cualquier forma de protección directa de los beneficiarios. Los elementos centrales de esta primera gran reforma de la ONU son muy sencillos: una Resolución que puede considerarse histórica de la Asamblea General, la 46/182, de 1991, mediante la que se establecen mecanismos de coordinación de la acción de las agencias de la ONU prestadoras de asistencia -y de la Cruz Roja Internacional- en casos de emergencia; y toda una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad, que en caso necesario —y siempre que los Estados se mostrasen dispuestos a enviar tropas- decretaban o autorizaban el uso de la fuerza armada a los solos efectos de lograr la efectiva prestación de asistencia a la población.

Pero esa respuesta asistencial se reveló insuficiente a medida que las consecuencias de la pobreza extrema tendían también a globalizarse, y los Estados debilitados por el neoliberalismo asistían impertérritos a transformaciones que escapaban a su control, y a catástrofes o miedos que superaban su capacidad. Los movimientos incontrolados de población se convirtieron en la principal amenaza a la paz y la seguridad internacionales durante la década de 1990, mientras la ONU se mantenía fiel a los principios del nuevo humanitarismo. No cabe negar que esos principios se mostraron eficaces para prevenir o contener los éxodos masivos, de modo que no parecía haber argumentos de peso para mayores reformas. Aún así, Boutros Ghali se empeñó de tal modo en afrontar una reforma drástica de la ONU que no logró ser reelegido como Secretario General, pese a la tradición del doble mandato.

Desde su designación como Secretario General en 1997, Kofi Annan se decantó razonablemente por emprender una reforma suave y sostenida en el tiempo, a la que llamó *quiet revolution*, basada en la idea recurrente y escurridiza de coordinación.⁷ La coordinación puede ser, en efecto, desde un modo de mante-

⁷ Vid. su primer informe sobre la reforma de la Organización en Doc. A/51/950, de 1997. En un tono muy grandilocuente —que tal vez denota su resignación—, el Secretario General reelaboró sus propuestas de reforma en el Informe presentado a la Asamblea del Milenio, *We, the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*. Ver texto en: <http://www.un.org/millennium/sg/report>

ner el *statu quo* hasta la tarea más titánica, si por un instante se piensa en los entramados de intereses personales y corporativos que configuran el ente isomorfo y gigantesco que llamamos ONU, cuyos tentáculos —organismos especializados— no están además subordinados a los órganos centrales. En la ONU, como es bien sabido, todo el mundo quiere coordinar y nadie quiere ser coordinado.

Los órganos que desde 1997 llevan el timón de la coordinación en la sede son el Grupo de Gestión de Alto Nivel, así como los cuatro comités ejecutivos sobre paz y seguridad, asuntos socioeconómicos, asuntos humanitarios y desarrollo. En cuanto a la más difícil todavía coordinación sobre el terreno, se crearon algunos mecanismos técnicos —marco de asistencia para el desarrollo, reforma del proceso de llamamientos humanitarios de la ONU—, en este caso bajo el liderazgo del Grupo de Desarrollo y de la Oficina para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria. Pero los frutos siguen siendo escasos. En 2002, el Secretario General insistió una vez más en la necesidad de buscar a largo plazo “modelos alternativos para las actividades (que desarrolla la ONU) en los distintos países en que está presente”.⁸

En el ámbito del mantenimiento de la paz, el Secretario General ha auspiciado en particular dos iniciativas que pretenden incidir en la acción del Consejo de Seguridad. Por un lado, Kofi Annan puso en marcha un panel de expertos independientes que presentó en 2000 el famoso Informe Brahimi, sobre todos los aspectos de las operaciones de paz de la ONU a la luz de la experiencia de la década de 1990.⁹ Por otro lado, la situación creada después de la intervención unilateral de EEUU en Irak constituye el trasfondo de una iniciativa más ambiciosa. El Secretario General ha designado un nuevo panel de dieciséis expertos sobre “Amenazas, desafíos y cambios” que, bajo la presidencia de Anand Panyarachun, deberá hacer recomendaciones para revitalizar y dotar de eficacia a la acción multilateral internacional a través de Naciones Unidas. Las reuniones dieron comienzo el 5 de diciembre de 2003.

Empresas transnacionales y sociedad civil

Las dos iniciativas concretas del proceso de reformas que tienen mayor interés en la perspectiva de la incorporación de nuevos actores a la acción de la ONU son el llamado Pacto Mundial o *Global Compact*, dirigido básicamente a las empresas privadas, y la reciente creación de un panel de personalidades presidido por Fernando Henrique Cardoso —arquitecto también de la futura reforma institucional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones—, que deberá contribuir, mediante el informe que se emitirá a principios de 2004, a tender puentes entre Naciones Unidas y la sociedad civil. La primera de estas iniciativas, el Pacto Mundial, anunciado por Kofi Annan en el Foro de Davos de 1999, y presentado en la sede de la ONU

⁸ Doc. NU A/57/387, pág. 120.

⁹ El Panel, presidido por Lakhdar Brahimi, realizó un esfuerzo notable de codificación de las recomendaciones habituales, sazonadas con buenas dosis de sentido común (*vid.* texto completo, así como los informes de seguimiento elaborados por el Secretario General, en: http://www.un.org/Depts/dpa/prev_dip/fst_prev_dip.htm)

*Ante la
incapacidad
de los
Gobiernos de
controlar en
particular a
las multina-
cionales, la
ONU les
solicita que
asuman el
compromiso
de cumplir las
normas más
elementales*

en julio de 2000, pretende que las empresas privadas, trasnacionales o no, y las entidades que lo suscriban, adopten, apoyen y promocionen un conjunto de valores fundamentales en los ámbitos de los derechos humanos, las normas laborales y el medio ambiente.¹⁰

Si los Gobiernos del mundo son incapaces de controlar en particular a las multinacionales, responsables en alto grado de la explotación de las personas y de la naturaleza, parece llegado el momento de que la ONU les pida que asuman, siquiera voluntariamente, el compromiso de cumplir las normas más elementales. Pero esta línea de evolución ha llegado mucho más lejos. Algunos informes recientes del Secretario General han acusado directamente a empresas multinacionales de tráfico ilegal de diamantes en Sierra Leona, y el Consejo de Seguridad ha vinculado el complejo conflicto de la República Democrática del Congo y su perpetuación, no con las consabidas diferencias étnicas, sino con la explotación privada de las riquezas naturales.¹¹

Las propuestas de fortalecer la sociedad civil, y de establecer vínculos más estrechos entre ésta y Naciones Unidas, tienen otro de sus retos fundamentales en el programa de dotación de infraestructuras digitales para la educación en los Estados en desarrollo, aspecto central de la Cumbre de la Sociedad de la Información celebrada en Ginebra en diciembre pasado, y cuya segunda parte tendrá lugar dentro de dos años en Túnez. Estas propuestas, para cuya realización las ONG cumplen un papel esencial, se incardinan en la progresiva personificación del ser humano en el Derecho Internacional, y por tanto en el marco amplio del Derecho Internacional de los derechos humanos. La principal reforma institucional de la etapa contemporánea de la ONU al respecto se cifra en la creación en 1992 del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, como órgano central de coordinación —mágica palabra— del sistema universal de protección.¹² Pero, diez años después, y según el propio Secretario General, ese sistema sigue siendo una “maraña intrincada y crecientemente compleja, cuya bondad no siempre es evidente”.¹³ Y ello pese a que no se han producido en los últimos quince años avances que puedan considerarse significativos por lo que res-

¹⁰ Ver origen de la iniciativa y texto de referencia en: www.un.org.

¹¹ La Declaración del Presidente del Consejo, de 19 de noviembre de 2003, se realizó en relación con la presentación del Informe del Panel de expertos sobre la explotación ilegal de los recursos naturales y otras formas de riqueza en la República Democrática del Congo.

¹² *Vid.* Res. AGNU 48/141, de 1992, que contiene su mandato.

¹³ *Vid. ad. ex.* Doc. UN A/57/387, de 2002, pág. 52. Los sucesivos Altos Comisionados no han tenido, ciertamente, suerte en sus empeños. Ayala Laso tenía por delante la tarea muy difícil de poner en marcha la oficina y de darse a conocer; a Mary Robinson las críticas ni siquiera disimuladas de EEUU le impidieron ejercer sus funciones con la independencia y la pulcritud que le caracterizan; y Sergio Vieira de Mello dio su vida en Bagdad, en el atentado de 19 de agosto de este mismo año, durante el período en que —también por presiones norteamericanas— había dejado temporalmente su cargo para ocuparse de la misión de la ONU en Irak. En estos momentos, el Secretario General revisa las propuestas de reforma que solicitó al Alto Comisionado de Derechos Humanos hace un año.

pecta a la adopción de tratados y convenios sobre los que se realiza el control universal de derechos humanos.

Desde el punto de vista sustantivo, y hasta donde sus capacidades lo permiten, Naciones Unidas ha comenzado a consolidar su acercamiento a los grupos más vulnerables de la población mundial, tales como mujeres, refugiados, niños, pueblos indígenas o ancianos. Los múltiples mecanismos de acción y su concreta puesta en práctica respecto de cada uno de estos grupos añaden complejidad a la “maraña” a la que se refiere el Secretario General, pero no dejan de ser la última y débil esperanza que los Estados confieren a quienes no obtienen la protección que merecen en sede nacional. Aunque no cabe en este marco imponer a los Estados una interpretación internacional e independiente sobre el incumplimiento de las obligaciones que les incumben, Naciones Unidas sigue documentando las violaciones de derechos humanos y difundiendo análisis sobre las causas y las consecuencias de las nuevas formas de violencia y exclusión.

En lo que constituye un ejemplo paradigmático de la necesidad de acción internacional concertada, la migración —la creciente vulnerabilidad de los migrantes—, concentra buena parte de los desarrollos que actualmente auspicia la ONU. Así, ha entrado recientemente en vigor, aun cuando no es elevado el número de partes, el Convenio de 1990 para la protección de los trabajadores migrantes y sus familiares, que confiere derechos a los migrantes también en situaciones de irregularidad.¹⁴ Además, la Comisión de Derechos Humanos designó en 1999 como Relatora Especial de los derechos de los migrantes a Gabriela Rodríguez Pizarro, que ya ha visitado España. También está a punto de iniciar sus trabajos una Comisión Global sobre la Migración, entidad independiente y externa a Naciones Unidas, copresidida por Jan Karlsson y Mamphela Ramphele, que ha sido creada por un grupo de países del norte y del sur. La Comisión concluirá sus trabajos a mediados de 2005, con la intención de dotar de la máxima prioridad al fenómeno de la migración en las agendas internacionales. Una intención tan loable como ingenua, pero nunca es tarde, y todo esfuerzo es poco, para convencer a los Estados de cuáles son los problemas graves de la humanidad en esta era de la globalización económica, y de que se trata, además, de actuar en consecuencia.

¹⁴ Así mismo, la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, de 2000, cuenta con dos protocolos que específicamente se refieren al tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; y a la prevención, represión y sanción de la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

CLETUS GREGOR BARIÉ

Bolivia: el trasfondo de la “guerra del gas”

El pasado 17 octubre un levantamiento popular encabezado por sectores indígenas y populares obligó al presidente Gonzalo Sánchez de Lozada a renunciar y abandonar el país. La causa del descontento se relaciona con diferentes factores más allá del “no a la exportación del gas”: un desconcierto generalizado por la cruel represión, el saldo desastroso de las políticas de privatización y el reclamo por otro pacto social y constitucional. El nuevo presidente Carlos Mesa enfrenta diferentes retos, especialmente el de recuperar un mínimo de credibilidad que se perdió después de años de gestiones ineficientes, corruptas y con poca visión social.

El desplome estrepitoso de Gonzalo Sánchez de Lozada, protagonista clave en la historia contemporánea de Bolivia y presidente en dos ocasiones (de 1993 a 1997, y desde agosto de 2002 hasta octubre de 2003), comenzó el 12 de octubre de 2003 —fecha en que se celebra el día de la Raza en Bolivia y fiesta oficial en casi todos los países latinoamericanos, en conmemoración de la llegada de Colón a la isla de Guanahani en 1492—.

Bajo la consigna “no a la exportación del gas por Chile” los sectores indígenas, campesinos, sindicales y los productores de coca, desde hacía más de un mes, habían cercado La Paz, la sede del Gobierno y El Alto, la ciudad colindante. El tráfico se paralizó en las dos urbes, los comercios permanecieron cerrados, la escasez de los alimentos básicos como pan, leche y huevos se hizo cada vez más notoria.

El nerviosismo de los tres dirigentes de la Mega-Coalición se tornó evidente —“Goni”, como es conocido popularmente el ahora ex presidente Sánchez de Lozada, quien dirige el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR); Jaime Paz Zamora del populista Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR); y Manfred Reyes Villa quien con su Nueva Fuerza Republicana (NFR) se había integrado recientemente al Gobierno—. “Acecha un gran proyecto subversivo, organizado y financiado desde el exterior para destruir la democracia boliviana”, advirtió Gonza-

Cletus Gregor Barié es periodista e investigador especializado en América Latina. Actualmente es asesor en la Cooperación Alemana (GTZ) en un programa sobre Manejo de Conflictos sociales en Bolivia. Recientemente apareció su manual: *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama* barie@web.de

lo Sánchez de Lozada. El Ministro de Defensa, Carlos Sánchez de Berzaín, remarcó: "Pueden marchar una, dos semanas o un mes, pero el presidente no renunciará. Así de constitucional y democrático es".

El temor de la clase política no era para menos: apenas ocho meses atrás un enfrentamiento entre las Fuerzas Armadas y la Policía había dejado la ciudad de La Paz y El Alto en una situación de suspensión total del Estado de derecho. El descontento por un decreto que determinaba el aumento de impuestos sobre los sueldos se transformó en una explosión social incontrolable con saqueos y la quema de ministerios, dejando un saldo de 60 víctimas civiles y centenares de heridos.

Con estos antecedentes, y siguiendo las sugerencias del ministro de Gobierno, el presidente optó por la salida militar: El Alto, la ciudad de los inmigrantes aymaras, sufrió una arremetida militar indiscriminada. Las ametralladoras retumbaron durante días contra una población armada con piedras y ondas. Más de 30 personas fueron acribilladas en una jornada, el saldo final de los sucesos de octubre fue de 81 muertos y 400 heridos. Así, durante la segunda presidencia de Sánchez de Lozada murieron más de 134 personas en conflictos sociales.

El desconcierto sobre la matanza sacudió a Bolivia y el mundo: "Que se vaya el asesino Goni", era desde entonces el reclamo unánime en las manifestaciones de Oruro, Cochabamba y Santa Cruz. El alcalde del El Alto, miembro del partido de la coalición, afirmó que "en persona iría a sacar a patadas al presidente". Con Ana María Romero de Campero, ex Defensora del Pueblo, y la cantante Jenny Cárdenas a la cabeza, la clase media paceña rápidamente formó piquetes de huelga de hambre que se instalaron en las parroquias. La resistencia pacífica se masificó, incluyendo a las juntas vecinales, estudiantes y mineros: "El Alto de pie, nunca de rodillas", fue la frase repetida. "Me han preguntado si tengo el coraje de matar y mi respuesta es no", con estas palabras el Vicepresidente Carlos Mesa rompió con Goni y se distanció de las acciones violentas.

El 17 de octubre, ante el temor de ser masacrado por la turba, Gonzalo Sánchez de Lozada, rodeado de sus familiares y colaboradores más cercanos, se escapó rumbo a Miami en un helicóptero militar. El "jefe de la tribu de Potomac", como se le había definido a Goni un tiempo atrás, volvió a EEUU donde pasó gran parte de su infancia y juventud y cuyo idioma habla mejor que el español. Unas horas después, el Congreso boliviano aceptó la carta de renuncia de Sánchez de Lozada. Siguiendo las reglas de la sucesión constitucional, el vicepresidente, Carlos Mesa Gisbert, tomó posesión del cargo como jefe de Gobierno. En su discurso de posesión, el historiador y periodista Carlos Mesa propuso realizar un referéndum sobre la exportación del gas, afirmó su compromiso con la Asamblea Constituyente y anunció la conformación de un gabinete sin participación directa de los partidos políticos.

¿Un golpe de líderes populistas o un proceso de resistencia civil?

La salida forzada de uno de los aliados más confiables del Gobierno de EEUU en Sudamérica provocó cierta irritación en los círculos diplomáticos estadounidenses

y europeos. Bolivia, junto con Colombia y Perú, es destino estratégico de la política de la erradicación de las plantaciones de coca, además de pertenecer al grupo de los países de preferencia para la cooperación internacional en América Latina. En el editorial del *Washington Post* del 27 de octubre se subraya que “los ganadores [de esta nueva situación] son una coalición de xenófobos y populistas cuya agenda lleva a negar a Bolivia los beneficios económicos de su recurso natural máspreciado, el gas natural”. Esta línea argumental ya había sido trazado por Sánchez de Lozada en su carta de renuncia: “La democracia está bajo el asedio de grupos corporativos, políticos y sindicales que no creen en ella, y que la utilizan según su conveniencia”.

El levantamiento en la ciudad aymara fue popular, no dirigido

Los dos partidos fuertes de la oposición, el Movimiento al Socialismo (MAS), liderado por Evo Morales, y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), dirigido por Felipe Quispe, en los últimos meses lograron aglutinar a muchas personas alrededor de los *slogans* antichilenos y anti-privatización. Desde hacía tiempo las marchas y protestas de rechazo a una posible exportación del gas llenaban los centros de las grandes ciudades bolivianas del Altiplano. Sin embargo, el desenlace dramático del “octubre negro” no es completamente atribuible al liderazgo de Evo Morales y Felipe Quispe, quienes en ningún momento estuvieron presentes en la zona.

El levantamiento en El Alto, la ciudad más pobre de Bolivia, fue un movimiento de base, sin el protagonismo de dirigentes nacionales, en el que se mezclaron organizaciones barriales, como las juntas vecinales, estudiantes, obreros pertenecientes a sindicatos como la Central Obrera de Bolivia (COB) y en la Central Obrera Regional de El Alto, campesinos indígenas, pequeños comerciantes y mineros del altiplano. El rencor contra las fuerzas públicas aumentó desde que una unidad policial especial evacuó con fuego a 900 personas de dos localidades del altiplano bloqueadas, Warisata y Sorata, dejando un saldo de 9 muertos.

La estructura social urbana de los 650.000 habitantes de El Alto reproduce fuertes rasgos de la organización indígena aymara expresados en la reciprocidad, la asamblea popular, la fácil revocación de sus autoridades y la defensa de bienes colectivos. A partir del asalto militar de octubre, los alteños actuaron de forma similar a un *ayllu* –una gran comunidad unida por lazos de parentesco, que se defiende frente a un invasor externo–. Esta situación de resistencia popular improvisada explica la dificultad de los emisarios del Gobierno de encontrar un interlocutor o representante para negociar.

Los grandes líderes, como Evo Morales y Felipe Quispe, actualmente no gozan de suficiente prestigio para liderar un levantamiento popular. El primero porque es identificado como representante de los “cocaleros” en la zona del Chapara y los Yungas, por lo que su visión de los problemas nacionales no se considera suficientemente amplia. El segundo, porque pese a su retórica indigenista redentora, mantiene un estilo de sindicalismo autoritario y poco transparente.

*El levanta-
miento en
El Alto
fue un
movimiento
de base, sin el
protagonismo
de dirigentes
nacionales*

Consecuencias de las privatizaciones de los años noventa

Durante su primera presidencia (1993-1997) Sánchez de Lozada impulsó un proceso de modernización que incluía la reforma educativa, judicial y económica. Las grandes empresas estatales como Empresa Nacional de Teléfonos (ENTEL), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Lloyd Aero Boliviano (LAB) fueron privatizadas. Algunas reformas, como la descentralización, la participación popular, la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria y el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas tuvieron cierto impacto positivo. La presencia actual de 30 diputados indígenas en el Congreso (de 157 parlamentarios), y el aumento de la inversión pública en las zonas rurales, son también producto del primer Gobierno de Sánchez de Lozada.

Sin embargo, las reformas económicas —una de las más radicales en el hemisferio— resultaron desastrosas: “En Bolivia se hizo en cuatro años y en democracia lo que tomó casi el triple de tiempo en Chile bajo férrea dictadura (...) No se adoptó ninguna medida para llevar adelante un proceso de transformación productiva. En los hechos, Bolivia quedó anclada a su tradicional papel de vendedora de materias primas: antes plata, goma, quinina, estaño; ahora gas natural, oro, maderas.”¹

Sánchez de Lozada cosechó los amargos frutos de su propia gestión anterior: su reforma de pensiones de los años noventa produjo una generación *sándwich* de trabajadores sin derecho a jubilación que no han dejado de manifestarse; los mineros que fueron relocalizados en 1985 bajo la responsabilidad del ministro de Planeamiento y Coordinación, Sánchez de Lozada, hoy conforman gran parte de la población marginada en El Alto. La apertura comercial afectó en mayor medida a los pequeños productores agrícolas, ocasionando la erosión creciente de los precios. Los más perjudicados del primer Gobierno de Sánchez de Lozada fueron los campesinos e indígenas del altiplano boliviano. Muchos de ellos inmigraron a El Alto, donde sobreviven en una situación de extrema precariedad. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el 58,6% de los 8,5 millones de bolivianos son pobres, en el área rural alcanza al 90% de la población.²

Gonzalo Sánchez de Lozada logró en su primera gestión presidencial un aumento extraordinario de su fortuna personal a través de la explotación de importantes yacimientos minerales. Con un capital declarado de 55 millones de dólares, y un mayor capital estimado, es el hombre más acaudalado de Bolivia.

El sentimiento anti-estadounidense

Durante el conflicto, Mauricio Antezana, vocero presidencial, no dejó de insistir en la necesidad de analizar el tema de la exportación del gas con racionalidad: “Muchos bolivianos no saben que, por el momento, no existe ninguna decisión

¹ Roger Cortés Hurtado, *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur, noviembre de 2003, p. 4.

² Silvia Escobar de Pabón, “Ajuste y liberalización, cuna de los movimientos sociales”, *Pulso*, 14 de noviembre de 2003, pp. 8-9.

gubernamental en materia del gas.” Ciertamente, la información sobre los yacimientos existentes de gas en Bolivia es muy precaria y las diferentes opciones de exportación no fueron investigadas con seriedad.

Bolivia cuenta con aproximadamente 54,9 trillones de pies cúbicos (TCFs) de reserva de gas natural descubiertas que (aunque no se pueden comparar con los 1680 TCFs de Rusia) alcanzaría para el consumo interno boliviano durante más de 1250 años.³ Las posibilidades de exportación para el gas boliviano son alentadoras. Tanto Chile, que en pocos años se encontrará en dificultades de abastecimiento, como California y México han mostrado interés.

En la discusión por la exportación del gas confluyen diferentes referencias históricas: Chile le arrebató el mar a los bolivianos en la Guerra del Pacífico de 1879, como enseñan también los maestros de colegio y los instructores durante el servicio militar. El tema no ha perdido actualidad, como se demostró en la reciente XIII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santa Cruz el 14 y 15 de noviembre de 2003, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan y también el presidente venezolano Hugo Chávez han respaldado públicamente la demanda marítima boliviana.

Muchos bolivianos temen la “malicia” de la diplomacia chilena que históricamente ha prevalecido (en cuestiones como uso de agua, carreteras y ferrocarriles) sobre la capacidad negociadora de los bolivianos, quienes hasta hoy no tienen siquiera un cuerpo diplomático profesionalizado. Además, por su afinidad con los ingleses en el siglo XIX y con EEUU, con quienes se han integrado en una zona de libre comercio, Chile representa para muchos bolivianos el baluarte de las políticas de apertura comercial y del intervencionismo estadounidense.

¿Existe un sentimiento anti-estadounidense en Bolivia, una predisposición popular contra los representantes del Gobierno de EEUU? Los prejuicios y los estereotipos se activan rápidamente, alimentados también por la experiencia reciente: desde 1997, EEUU empezó a condicionar su cooperación económica a la erradicación total de los cultivos de coca. El Plan Dignidad (1998–2002) fue asumido por los diferentes Gobiernos. Sin embargo, decenas de miles de campesinos, generalmente indígenas de procedencia altiplánica, perdieron paulatinamente sus altos ingresos. Los programas alternativos para la producción agropecuaria en las regiones subtropicales de las provincias Chapare, Carrasco, Tira (Cochabamba) y Yungas (La Paz) resultaron un fracaso, ya que los precios internacionales de productos como el banano son sumamente desfavorables para la producción en pequeña y mediana escala. Por otro lado, la presencia policial y militar de unidades especiales, dirigidas muchas veces por asesores militares estadounidenses, provocó el rechazo de la población.

La hoja de coca, para muchos bolivianos, no tiene ninguna relación con sus derivados como la cocaína. El “pijkeo” (masticar la hoja de coca) conforma un ritual cotidiano en las comunidades rurales, y el té o mate de coca figura en la carta de cualquier restaurante boliviano. Estudios recientes demuestran además el efecto curativo de los medicamentos derivados de la hoja de coca, por ejemplo para el tratamiento de la diabetes.

³ Carlos Alberto López, “Gas y LNG en Bolivia: enanismo en perspectiva”, *La Época*, 19 de octubre de 2003, p. 6.

Las críticas a la política exterior estadounidense incluso provienen de sus propios integrantes: “Como asesor económico de Bolivia y de docenas de otros países pobres durante los últimos 20 años he observado la política chapucera de EEUU mientras países amigos colapsaban (...) Desde el Gobierno de Reagan, Washington ha repetido un lema: los problemas de las economías subdesarrolladas deben ser resueltas por el FMI y no requieren de ninguna ayuda financiera significativa de EEUU”, opinó recientemente el economista Jeffrey Sachs, colaborador del Gobierno estadounidense.⁴

Por otra parte, la dolorosa experiencia de la “capitalización” iniciada por Sánchez de Lozada durante su primera gestión, plasmada también en una Ley de Hidrocarburos que establece una baja participación del Estado en las regalías petroleras, ha aumentado la susceptibilidad de muchos sectores a la hora de vender los recursos naturales. La percepción mayoritaria al respecto es que este tipo de negocios no deja beneficios significativos a la población; y esto desde hace más de 500 años: “La gente se ha alzado porque se niega a aceptar que ocurra con el gas lo que antes ocurrió con la plata, el salitre, el estaño y todo lo demás. La memoria duele y enseña: los recursos naturales no renovables se van sin decir adiós, y jamás regresan”.⁵

El reclamo de los indígenas: hacia un nuevo pacto constitucional

En las últimas décadas se han realizado estudios históricos sobre la formación de los Estados nacionales en América Latina que demuestran el carácter ficticio de la construcción de la ciudadanía y el rasgo excluyente de las primeras constituciones, y que resumen de alguna manera la demanda de los pueblos indígenas en Bolivia a favor de una Asamblea Constituyente.⁶ El logro de la independencia el 6 de agosto de 1825 se realizó sin la presencia del soberano –la abrumadora mayoría de los bolivianos–. A partir de este hecho fundador de un pacto sin pactantes, el distanciamiento entre Gobierno y gobernados se ha ido agudizando. Hoy, una gran mayoría de los habitantes del espacio geográfico de Bolivia no se identifican plenamente con sus instituciones, lo que es especialmente evidente en el caso de los 35 grupos indígenas y originarios que, según el último censo de 2002, representan el 70% de la población (5,8 millones de personas).

En una visión constitucional comparativa, Bolivia queda en un lugar rezagado en América Latina. El artículo 171 –la médula del indigenismo boliviano– declara de forma muy general algunos tópicos recogidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT),⁷ que Bolivia ratificó en 1991. La titulación de las Tierras Comunitarias de Origen se ha estancado, la reforma agraria y las políticas de colonización han sido abandonadas.

⁴ *La Época*, 2 de noviembre de 2003.

⁵ Eduardo Galeano, “El país que quiere existir”, octubre de 2003, documento distribuido por internet.

⁶ En este sentido destacan los estudios de Ruggiero Romano y Álvaro García Linera

⁷ El Convenio 169 de la OIT, de 1989, es el único instrumento jurídico con carácter vinculante que regula los derechos de los pueblos indígenas.

Según han demandado las organizaciones indígenas desde hace más de dos años —aglutinadas en diferentes organizaciones como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía Boliviana (CIDOB); Consejo de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ), entre otras—, un postulado constitucional más imperativo y una articulación más coherente y amplia de los derechos indígenas en todo el entramado legal mejorarían substancialmente la situación de los pueblos indígenas, tal como sucedió en países como Colombia, Brasil y Ecuador.

¿Hasta dónde llegará el nuevo presidente conciliador?

Las tareas pendientes del nuevo mandatario resultan de gran magnitud y complejidad, considerando los actuales determinantes básicos de cualquier política pública en Bolivia: un déficit fiscal abultado (superior al 8,7% del PIB), presiones del Fondo Monetario Internacional de resolver la cuestión del gas, demandas locales que rápidamente se suelen transformar en pliegos petitorios incumplibles y en medidas extremas de presión, instancias municipales y departamentales incapaces de prevenir y atender adecuadamente a los planteamientos sociales, partidos políticos excluidos del ejercicio de la gestión pública, y cuestiones fundamentales no resueltas (como la distribución de las tierras) desde hace décadas. El referéndum sobre el gas podría agudizar la escisión entre los departamentos más prósperos (Santa Cruz, Beni y Tarija) que se inclinan por la exportación rápida vía Chile y los departamentos de tierras altas que en su mayoría se oponen a cualquier proyecto de este tipo. A ello se suman los reclamos insistentes por el esclarecimiento de los hechos de octubre. Muchos analistas políticos parten de que Carlos Mesa, en estas circunstancias, no podrá concluir su mandato constitucional previsto hasta agosto de 2007.

Sin embargo, el presidente ha mostrado fuertes habilidades de comunicación y un espíritu conciliador en el manejo de los conflictos. Su mayor apuesta parece ser la recuperación de la credibilidad a través de un diálogo directo con los actores, una gestión más profesional, después de años de ineficiencia, corrupción y la repartija de “pegas”, y la aplicación de criterios realistas en las negociaciones con los dirigentes sociales, en vez de la firma de convenios exuberantes que usualmente firmaba el gabinete anterior sin la más mínima intención de cumplirlos.

Por el momento, Carlos Mesa logró obtener una mayor conformidad de los ciudadanos bolivianos. Los partidos políticos tradicionales le están siguiendo el juego sin convencimiento: para muchos parlamentarios, Mesa resulta una opción dolorosa porque los castigó, pero también moderada —sobre todo frente al líder cocalero Evo Morales, quien desde las últimas elecciones de junio 2002, en las que se colocó en el segundo lugar de preferencia con el 20% de los votos, se convirtió en candidato a la presidencia—.

RITA CRUZ

Luchas sociales en América Latina

América Latina es todo un símbolo en las luchas sociales. Que el Foro Social Mundial haya nacido en su seno no es pura coincidencia.¹ Las experiencias comunitarias y de resistencia civil que hacen frente al modelo económico neoliberal y a sus consecuencias son innumerables, así como varios y fuertes los movimientos sociales donde se ve representada una sociedad civil inconforme y dinámica. Los principales temas que en este momento sirven de bandera a las reivindicaciones de los movimientos sociales en América Latina se pueden agrupar en cinco categorías no exhaustivas: no al ALCA; soberanía alimentaria; recursos naturales y derechos indígenas; control territorial y militarización; e impunidad.

La oposición al Tratado de Libre Comercio del Atlántico Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), que agrupa a Canadá, EEUU y México desde 1994, expresada de forma especial por la acción zapatista en el mismo año, se ha extendido a todo el continente y se manifiesta en contra del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que busca extender esta fórmula a todos los países de América. Al igual que el NAFTA, y al contrario que el MERCOSUR, el ALCA pretende asegurar la libre circulación de mercancías y capitales en todo el continente (con la excepción de Cuba) pero no la de trabajadores; abolir tratos preferenciales y proteger inversiones, pero no incluir ninguna regulación que garantice y vigile el cumplimiento de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos. La cláusula que permite a las empresas procesar a los gobiernos demuestra que se trata de un acuerdo basado en la protección de las empresas frente a la sociedad.

Su adopción resulta delicada si se tiene en cuenta la realidad en que pretende actuar. En 2001 vivían en la pobreza 214 millones de latinoamericanos (aproximadamente el 43% de la población); 123 millones habitaban en áreas rurales (25% de la población) y dependían directa o indirectamente de la agricultura.² Como se

¹ Ver en este mismo número de Papeles de Cuestiones Internacionales la Biografía "Ante el IV Foro Social Mundial: una aproximación a los movimientos sociales globales", p. 189-192.

² *Comercio con Justicia para las Américas*, OXFAM, enero 2003, N° 37.

Rita Cruz es investigadora independiente en Portugal. Ha trabajado en Colombia y en Afganistán con distintas ONG y es fundadora del grupo portugués de Brigadas Internacionales de Paz

reconoció en la última revisión de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, junio de 2002) los países en desarrollo tienen necesidades especiales con respecto a sus sectores agrícolas. Cabe destacar, entre otras: asegurar el acceso de sus ciudadanos más pobres a alimentos, promover medios de vida sostenibles para la población rural y garantizar el ingreso de divisas para el pago de las importaciones esenciales. En ese sentido, cualquier proyecto de integración debería responder a esta realidad social. Sin embargo, el objetivo de las negociaciones sobre comercio agrícola del ALCA es promover las oportunidades de exportación, limitando las medidas utilizadas por los gobiernos —medidas arancelarias, apoyo a la producción interna y subsidios a las exportaciones— para favorecer a los productores nacionales.

En este sentido, para el vasto movimiento que se opone al ALCA, la adopción del tratado supondría reducir las posibilidades de que las políticas y prácticas de comercio e inversión puedan contribuir a la reducción de la pobreza. En la declaración final de su tercera conferencia, el movimiento Vía Campesina recordaba que la liberalización forzada del comercio de productos agrícolas en las distintas regiones y alrededor del mundo está conllevando un pronunciado descenso de los precios de numerosos productos agrícolas.³ Como resultado, los alimentos locales y tradicionales son reemplazados por productos alimenticios importados de bajo precio y, a menudo, de menor calidad. En última instancia, esto provoca la destrucción de las comunidades y culturas rurales. El ALCA intensificaría esta situación en América Latina.

Soberanía alimentaria

Un concepto cada vez más presente en los foros americanos, implementado por varias comunidades campesinas, es el de la soberanía alimentaria. Inicialmente promovido por Vía Campesina, la soberanía alimentaria pretende ser una alternativa a la teoría de la subsistencia basada en la producción para la exportación planteada por los tratados de libre comercio y que responde a la visión de desarrollo de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En contra de la idea de que para superar la pobreza hay que apostar por una economía de exportación, este concepto prioriza la producción local para un consumo local. No se trata de oponerse al comercio, pero sí de enfatizar “que la alimentación es la más primaria e importante fuente de nutrición y sólo en segundo término un asunto de comercio”, como sostiene Vía Campesina.⁴ La soberanía ali-

³ Vía Campesina es un movimiento internacional que coordina organizaciones de pequeños y medianos agricultores, de trabajadores rurales, mujeres y comunidades indígenas de Asia, África, América y Europa. Se creó en abril de 1992, cuando líderes campesinos de distintos países se dieron cita en el Congreso de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos en Manila (Filipinas).

⁴ En el II Foro Panamazónico, Peter Rosset, del Instituto de Políticas de Alimentación y Desarrollo y de la ONG Food First, afirmó que “ejecutamos análisis en todo el mundo y concluimos que todos los países, con las necesarias inversiones, tienen la capacidad de producción de su base alimentaria”.

mentaria se refiere principalmente a la producción alimentaria y a quienes trabajan la tierra. Más allá de garantizar que se produzcan alimentos en cantidades adecuadas, se preocupa por cuestiones como la calidad de los productos, dónde, cómo y en qué escala se producen.

Según Juan Tiney Ixbalan, de la Secretaría Operativa de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC), para obtener la independencia y soberanía alimentaria hay que producir y consumir productos alimenticios sanos, de buena calidad y culturalmente apropiados; hay que tener la capacidad de producir alimentos en base al sistema de producción de las comunidades; hay que negar el monocultivo porque una agricultura que respete y fomente la biodiversidad sabe convivir con la naturaleza; hay que buscar alternativas a los productos químicos en la sabiduría ancestral y hay que respetar los recursos naturales.

Con esta perspectiva integral, la soberanía alimentaria se opone a los intereses de las transnacionales agrícolas, pero se acerca a las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002. En dicho foro se concluyó que el modelo de desarrollo del norte no puede ser imitado por el sur, porque al ser un modelo enfocado en la exportación y producción intensiva, no es sostenible y termina conduciendo al agotamiento de los recursos. La población creciente del mundo, según se afirma en el memorando de la cumbre, “no puede alcanzar el patrón de vida de Occidente siguiendo los mismos caminos convencionales de desarrollo”.⁵ Y explica que los recursos exigidos son demasiado grandes, demasiado caros y dañinos para los ecosistemas mundiales. Hay que buscar modelos de desarrollo distintos. La soberanía alimentaria es una alternativa.

Recursos naturales y derechos indígenas

Las riquezas naturales del planeta son limitadas y para que todos puedan tener acceso a ellas la concentración de su explotación tiene que disminuir y no aumentar. “Ampliar el derecho a los recursos de los subconsumidores del mundo implica fragilizar la pretensión a los recursos por parte de los super consumidores del norte y del sur”, se afirmó en la Cumbre de Johannesburgo.⁶ Por otro lado, no se trata solo de democratizar el acceso a los recursos sino, también de cuidarlos, ya que además de limitados algunos no son renovables. Así, en lugar de abrir fronteras a la explotación de las materias primas, hay que encontrar formas de proteger estos recursos. Pero los tratados de libre comercio no recogen la salvaguarda de dichos recursos. Precisamente su intención es que no se limite, y sí se asegure, la explotación generalizada de los recursos naturales de América Latina. Estos se concentran principalmente en la franja tropical, que se extiende desde el sur de México hasta la cuenca del Amazonas. Se trata de la región del mundo con mayor biodiversidad. La remoción de las barreras tanto para la salida de materias primas

*En lugar de
abrir
fronteras a la
explotación
de las
materias
primas, hay
que encontrar
formas de
proteger estos
recursos*

⁵ *Justiça num Mundo Frágil*, Memorando para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, en: www.joburgmemo.org.

⁶ *Ibidem*.

como para la entrada de inversiones ha supuesto el aumento del campo de acción de las empresas.

Otra gran preocupación en este momento es la privatización de recursos como el agua. El peligro de una liberalización general de los servicios de agua, ante los resultados negativos donde ya se ha aplicado, ha suscitado innumerables iniciativas que pretenden imponer una concepción del agua como derecho humano fundamental de responsabilidad pública. Situaciones como la ocurrida en Cochabamba en 1999, donde el acuerdo entre las autoridades del país y la multinacional americana Bechtel Corp aumentó dramáticamente el precio del agua y no garantizó las fuentes de abastecimiento para las comunidades rurales e indígenas, hacen peligrar toda la subsistencia campesina y anulan el concepto de la soberanía alimentaria.

Los movimientos sociales en América Latina conciben el dominio de los recursos naturales como una cuestión esencial. EEUU pretende asegurar el control de las riquezas del sur del continente ya que es ahí donde las corporaciones estadounidenses pueden crear una desleal ventaja competitiva en la pugna comercial sostenida contra sus competidores europeos y japoneses. La oposición la encuentran desde las comunidades campesinas e indígenas. La resistencia indígena, heredera de milenarias tradiciones y derechos sobre el territorio, y basada en una concepción de la tierra como bien colectivo e inalienable, desafía el poder de las transnacionales. Como consecuencia, los movimientos sociales valoran en mayor medida el conocimiento indígena y su lucha por el respeto y reconocimiento de su diversidad étnica y cultural. Este interés por la cuestión indígena nace de la identificación de luchas comunes.

Control territorial y militarización

En ocasiones, el dominio de los recursos supone una ocupación territorial más o menos disfrazada. Por un lado, lo que está en juego no sólo es el acceso a recursos considerados como indispensables, sino también asegurar que ese dominio sea exclusivo. Por otro, estos recursos deben llegar de forma eficiente hasta los países desarrollados. Para ello se ha invertido en grandes proyectos, muchos de ellos dedicados a mejorar las vías de comunicación norte-sur o a permitir la explotación intensiva de la riqueza del territorio, pensados para implementarse en zonas rurales. En ese sentido, la militarización del territorio está enfocada para disuadir cualquier resistencia. De hecho, existe una confluencia de espacios entre los intereses regionales en América Latina y la localización de las actuales y futuras bases estadounidenses.⁷

La militarización de América Latina por parte de EEUU se hace a través de la instalación de bases militares, como en el caso de Manta (Ecuador) Tres Esquinas y Leticia (Colombia), Iquitos (Perú) y Hato (Panamá), que complementan las exis-

⁷ Esta confluencia se hace evidente en el mapa realizado por Ana Esther Ceceña, "América Latina en la geopolítica del poder", *Alternativas Sur*, 2003, Vol II, Nº1, pp. 29-47.

tentes en Puerto Rico (Vieques), Cuba (Guantánamo) y Honduras (Soto de Cano). También a través del entrenamiento de militares latinoamericanos, como en el caso de la Operación Cabañas, realizada en Argentina con la participación de 1.500 oficiales de EEUU, Chile, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, además de la labor continua de la Escuela de las Américas. Otras vías de militarización son la instalación de sistemas de vigilancia y espionaje como el Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAN), y el fortalecimiento del Plan Colombia, objeto de lucha de muchas organizaciones andinas que denuncian que los principales focos de violencia coinciden con las regiones más ricas en biodiversidad.

Además de la justificación de la lucha antiterrorista, la militarización también se realiza bajo el pretexto de la ayuda humanitaria. Dirigentes de organizaciones sociales y de derechos humanos de Ecuador coinciden en señalar que la ayuda estadounidense ante desastres naturales es sólo una cortina para ocultar su real intención de tener presencia militar en el país. En este sentido, el Comando Sur del Ejército de EEUU anunció la construcción de tres centros logísticos en las ciudades de Guayaquil, Cuenca y Loja para brindar asistencia a las familias que resulten afectadas por fenómenos naturales.

Impunidad

El creciente proceso de militarización en el continente coincide con el aumento de las violaciones de derechos humanos y de la represión a los movimientos sociales. En todos los puntos donde se colocaron las bases militares, hay movimientos opuestos a ellas.⁸ Existe un alto consenso entre los movimientos sociales latinoamericanos sobre que los ataques a la población rural con el pretexto de la contrainsurgencia y la guerra contra las drogas o el terrorismo no son más que la forma de asegurar que los grandes proyectos puedan seguir adelante, callando a la oposición. Desplazada la población, los territorios quedan a disposición de los inversionistas. El mal funcionamiento de la justicia en los Estados donde esto está sucediendo es un aliado importante de esta estrategia, pues permite que la apropiación del territorio se pueda seguir haciendo de una manera forzada e impune.⁹

La multiplicidad de las luchas sociales en América Latina y las características propias de cada país o región se unen a una creciente conciencia de la interdependencia de los problemas. Por ejemplo, la lucha contra la impunidad en Colombia no es ajena a la lucha por la soberanía alimentaria de una comunidad ecuatoriana. Por un lado, porque las luchas no son distintas, como se estén dando cuenta los movimientos: impunidad, militarización, explotación de los recursos son realidades interconectadas. Por otro, si los actores nacionales contra los que protestan los movimientos cambian según los países; los actores internacionales son los mismos. La identificación es así muy alta y permite que se multipliquen los espacios de intercambio regionales donde se consolidan las reivindicaciones comunes

⁸ *Ibidem.*

⁹ En este sentido, ver la perspectiva desde Colombia en Héctor Mondragón, “¿Quién quiere dominar los territorios?”, en *Semillas*, 2003, N°19, en: www.semillas.org.co

y se intentan coordinar las respuestas. No sólo es el Foro Social Mundial, sino muchos los espacios de encuentro donde ésta conciencia se consolida y se transforma en apoyos y coordinación de acciones. Adoptando la metáfora de Naomi Klein, esta visión global de los problemas locales es probablemente la más grande y mejor ventana que abrieron los movimientos sociales en el continente.

JESÚS GARCIA-LUENGOS

Marruecos: la difícil articulación del proceso democrático

La llegada al trono de Mohamed VI, en julio de 1999, despertó importantes esperanzas democráticas que pronto se transformaron en decepciones por falta de auténticas reformas, lastradas por el omnipresente poder del Majzén (aparato que dirige el Estado conformado por la propia monarquía, el Gobierno, el ejército y una extensa burocracia). El respaldo islamista de una población marginada, la obsolescencia de los partidos políticos y un régimen plagado de elites inmovilistas, conducen de nuevo todas las miradas hacia el centro neurálgico del sistema: una monarquía de corte califal que concentra el poder religioso y político bajo un manto constituyente.

Los atentados del pasado 16 de mayo representan un punto de inflexión en Marruecos, derivado de un contexto social candente y de un complejo panorama político.¹ Entre los principales retos políticos de Marruecos destacan la necesidad de paliar las enormes desigualdades sociales, reformar el sistema educativo, dotar de credibilidad a la justicia e incorporar decididamente a la mujer en el desarrollo, todo ello en un marco de progresiva liberalización.

Las elecciones municipales de septiembre de 2003, y la posterior reforma del estatuto personal de la mujer (*mudawana*), son dos eventos especialmente relevantes, y representan un punto de partida para reubicar a los diferentes actores políticos y sociales y su papel en el futuro del país.

Jesús García-Luengos es abogado y colaborador del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

¹ El 16 de mayo de 2003, una serie de atentados suicidas casi simultáneos en Casablanca causó la muerte de 44 personas, entre ellas cuatro españoles.

Las elecciones municipales o el juego de los intereses privados

La consabida desmotivación política del electorado marroquí ha alcanzado en los últimos comicios de septiembre una participación del 54%, 21 puntos por debajo de los últimos municipales.² El régimen ha producido estragos en la cultura democrática de una gran parte de la población, a lo que se suma la vacuidad absoluta de los programas políticos y su sospechosa semejanza, a excepción del islamista Partido Justicia y Desarrollo (PJD).³ Nociones como representación o buen gobierno siguen siendo un eslogan publicitario. En clara regresión respecto a las legislativas, las candidaturas femeninas sólo alcanzaron el 5%.⁴

El Estado, por su parte, diseñó unas elecciones “consensuadas” en las que los islamistas del PJD únicamente presentaron el 3% de las candidaturas en el 18% de las circunscripciones.⁵ También desaparecieron de las listas personajes del narcotráfico y de las mafias de la emigración.

Han sido unas elecciones en las que las virulentas luchas en el seno de los partidos por las cabezas de lista, las inefables coaliciones,⁶ y un mayor refinamiento del proverbial transfugismo,⁷ han elevado el desprestigio de la clase política a cotas históricas. El partido más afectado ha sido la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP), que ha perdido la alcaldía de las cinco grandes ciudades, incluido su feudo histórico de Rabat, y cuyo fracaso ha desembocado en la dimisión de su secretario general, Abderramán Yūsufi.⁸ La crisis de este partido es sintomática del espectro político instalado en una gerontocracia encabezada por sus imperturbables *zaims* (líderes), que impide el relevo generacional y que también afecta a los sindicatos.⁹

² El 80,2% de los marroquíes no se sentían próximos a ningún partido político, según un sondeo de 1998 de Léger&Léger. Otro sondeo de la asociación Maroc 2020, de finales de 2001, eleva el dato anterior al 87,6%.

³ Los datos recabados por el semanario *Tel Quel*, 19 de septiembre de 2003, Nº93, sobre una encuesta del National Democratic Institute de EEUU en relación con una franja de población entre 25 y 54 años y con una renta mensual inferior a 2.500 dirhams (aproximadamente 250 euros), señalan el desconocimiento por parte de la mayoría de los encuestados de la noción de democracia y la falta de relación de las elecciones con principios fundamentales como la libertad de expresión.

⁴ En las últimas elecciones, 127 mujeres han resultado elegidas frente a 22.816 hombres. *L'économiste*, en: www.leconomiste.com

⁵ Mohamed Sassi, “Elections consensuelles”, *Le Journal*, 6 de octubre de 2002.

⁶ Como ejemplo, la coalición del PJD y la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP) permitió al candidato de la Unión Constitucional (UC), de derechas, preservar la alcaldía de Marraquech, en detrimento del candidato del Partido Istiqlal.

⁷ Una lista del USFP acogió a tránsfugas del Movimiento Democrático y Social (MDS), partido del ex-comisario Mahmud Archan, que ha presumido en público de haber torturado a los opositores al régimen.

⁸ Crisis de largo recorrido que tuvo su particular referente en la deserción de su componente sindical y de las juventudes socialistas en marzo de 2002, durante el primer congreso que se celebraba después de 10 años.

⁹ Mohamed Tozy señala la alternancia de las generaciones como el principal problema que conforma el horizonte político de las elites en Marruecos. Mohamed Tozy, “Réformes politiques et transition démocratique”, *Monde Arabe Maghreb Machrek*, abril-junio 1999, Nº164, p. 67.

De nuevo, el auténtico ganador ha sido el PJD, con quien no han tenido inconveniente en pactar formaciones políticas que les acusaron de ser los responsables morales de los atentados del 16 de mayo. Su eximia participación le lleva a una enésima posición en el cómputo global (593 concejalías de 23.689); ocupando respectivamente el Partido Istiqlal (PI) y USFP la primera y segunda plaza. Sin embargo, su gran fuerza política lo convierte en la lista más votada en ciudades como Tetuán, Kenitra y Meknes, obteniendo en esta última la alcaldía. Ausente en sus feudos de Tánger y Agadir, el PJD ganó sobradamente en las ocho circunscripciones, de dieciséis, en las que se presentó en Casablanca, con sólo una concejalía menos que el USFP y dos que el Partido Istiqlal.

La actual debacle tiene a su vez su explicación en los fundamentos de un sistema arcaico de producción y reproducción de notables, que se pertrechan detrás de las posiciones adquiridas y que se aprovechan de los instrumentos legales para aumentar su riqueza e influencia.¹⁰ Se trata de un sistema de poder que ha creado partidos en su propio interés y ha controlado los procesos electorales. La utilización de este tipo de recursos en contra del progreso democrático pasa en la actualidad a segundo plano ante el comportamiento de la clase política, cuyo espectro, con 36 partidos en liza, está totalmente fragmentado. Esta situación ha llevado a algunos analistas a certificar el fin de las ilusiones democráticas que tomaron forma en 1998 con la alternancia “consensual” decretada por Hasan II.

La reforma de la *mudawana*

Un mes después de las elecciones municipales, Mohamed VI pronunció un discurso histórico ante el Parlamento en el que anunciaba la reforma del estatuto personal de la mujer, avalando así el mayor logro de la sociedad civil actual, que tuvo su última etapa en una extraordinaria movilización femenina durante los últimos tres años. La anunciada reforma lleva la etiqueta de una auténtica revolución social,¹¹ pero su eficacia dependerá de la actuación de los futuros jueces de familia y de cómo se incorpore en los programas de los diferentes actores sociales.¹² Este discurso real llega en un momento determinante para Marruecos, después de que los

*En
Marruecos
existe un
sistema de
poder que ha
creado
partidos en su
propio interés
y ha
controlado
los procesos
electorales*

¹⁰ En 1976, la descentralización establecida por la ley municipal (*Charte Communale*) fue el punto de partida del denominado sistema Basri, antiguo Ministro del Interior que parceló el territorio en feudos de poder controlados por sus agentes y representantes locales. La ley municipal de 2002 refuerza las prerrogativas de los presidentes de las Comunas.

¹¹ El proyecto de ley de la *mudawana* establece la igualdad en la pareja, condiciona drásticamente el repudio y la poligamia, aumenta la edad legal matrimonial de la mujer y mejora sustancialmente en su favor otros aspectos como la tutela de los hijos, entre otras disposiciones.

¹² Jesús García-Luengos. “La igualdad de la mujer en Marruecos”, 3 de noviembre de 2003, en: www.iecah.org

atentados del 16 de mayo dieran paso a un reforzamiento de la política represiva del régimen, y puede encerrar ciertas claves de gobierno para el futuro.¹³

La primera de ellas es la utilización por parte de Mohamed VI, por primera vez en el reino alauita, de la figura de Comendador de los Creyentes (*Amir al muminim*) en aras de una modernización social. El rey ha hilvanado en su discurso las referencias a la *sharia* (ley islámica) y al esfuerzo de interpretación que caracteriza a la *ijtihad* (literalmente, “el esfuerzo del propio juicio” con la finalidad de renovar y actualizar los preceptos del islam), declarando esta última como plenamente válida para Marruecos en su imparable proceso de modernización. Los islamistas, que bloquearon la reforma en 2000, pero que ahora se encuentran en fase de reajuste tras los atentados, no han objetado nada. La segunda referencia la constituye la “desacralización” (en una nueva paradoja del universo político marroquí) de la citada reforma, al trasladar el rey al Parlamento la aprobación del futuro código de familia, reubicándola en el recinto formalmente depositario de la soberanía popular.

Lo anterior viene a confirmar que, mientras no se vislumbren tiempos mejores, el liderazgo del monarca-*Amir al muminim* es la única vía factible de progreso para Marruecos, con todo lo que implica de regresión para un proyecto de construcción democrática en un contexto de liberalización renqueante. La evocación, después del 16 de mayo, de un experto como Remy Léveau sobre la posible tutela de la monarquía para sacar adelante el país, es la constatación realista de un sistema político de esencia autárquica, con unos partidos políticos desarticulados y un *Majzén* retrógrado.

El evidente coste democrático de esta opción tuvo un claro reflejo en el discurso de la Fiesta del Trono del pasado mes de julio, en el que el rey instó a la promulgación de una ley de partidos que impida la constitución de formaciones sobre bases religiosas, étnicas, lingüísticas o regionales, y reafirmó de forma contundente su condición de Comendador de los Creyentes, de lo cual se infiere que sigue estando relegada *ad calendas grecas* una reforma constitucional. Esta reforma debería forjar una auténtica separación de poderes y eliminar el control que ejerce la Cámara de los Consejeros sobre la Cámara de los Representantes. La actual Constitución, reformada en 1996 y sede de unas reglas del juego pervertidas, no se traduce en un cumplimiento efectivo de ninguna de las dos funciones básicas de una carta magna, como son las de justicia y seguridad jurídica, pese a consagrar desde 1972 una monarquía constitucional, democrática y social.¹⁴

En vista de un futuro todavía más cargado de instrumentalización religiosa, en la que los partidos políticos, excepto los islamistas, han estado siempre incómodos, el monarca ha resuelto intervenir en el Ministerio de Habbous y Asuntos

¹³ Unas 850 personas han sido condenadas, 16 de ellas a pena de muerte, desde el 16 de mayo pasado. Los informes de la Asociación Marroquí de Derechos Humanos (AMDH), la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y Amnistía Internacional, de noviembre de 2003, dan buena cuenta de las prácticas represivas.

¹⁴ Juan Montabes Pereira, “Las otras elecciones. Los procesos y sistemas electorales en el Magreb”, *Ediciones Mundo Arabe e Islam*, 1999, p. 109.

Religiosos.¹⁵ La reforma, cuyo objetivo es modernizar el consejo de los ulemas, imponer criterios rigurosos para la elección de los imames e intentar ejercer un mayor control sobre las mezquitas, quizá contribuya al necesario surgimiento de ulemas capaces de apuntalar una *ijtihad* orientada hacia la modernización social.

El desafío islamista

El régimen marroquí, que hasta el momento ha utilizado la amenaza islamista para justificar la ausencia de reformas, se encuentra en la tesitura de tener que arbitrar fórmulas de incorporación política adecuadas que favorezcan progresivamente una mayor apertura democrática. El reto se complica en un contexto internacional poco favorable al islamismo político y que después del 11 de septiembre de 2001 se traduce en un respaldo occidental a las políticas de seguridad de regímenes como el de Marruecos.¹⁶

En cuanto a las credenciales democráticas exigibles, los islamistas del PJD parecen haber evolucionado favorablemente y se definen como un movimiento democrático ceñido de valores islámicos.¹⁷ Los miembros del PJD han demostrado sobradamente su capacidad para ajustarse a las circunstancias y ser pacientes, con un gran sentido de la comunicación y buenas artes políticas. Por su parte, la asociación Al- Adl wal-Ihssane (Justicia y Caridad) del jeque Yasín, principal fuerza islamista en Marruecos, presenta un currículum de escasa urdimbre democrática y cuestiona directamente la legitimidad del sistema presidido por el *Amir al muminim*.

Mientras tanto, hay suficientes indicios de una progresiva extensión del islamismo, cuyo discurso, como señala Mohamed Tozy, está alcanzando a una nueva clientela en las ciudades, más próxima a la clase media.¹⁸ Las elecciones en ámbitos profesionales y sindicales también parecen confirmar, pese a los resultados modestos de los islamistas, que su influencia (considerable en sectores como el de la enseñanza y la sanidad) se extiende progresivamente a través de una red de relaciones sociales en sindicatos, organizaciones sociales y asociaciones caritativas.¹⁹ Van cumpliendo su objetivo de islamizar poco a poco a la sociedad, relegando a un segundo plano la consecución del poder político.

El régimen y su política

En un principio, las decisiones del monarca y su entorno, conformado en parte por antiguos compañeros, fueron seguidas muy de cerca tanto dentro como fuera de

¹⁵ Mohamed Tozy, "Monarchie et Islam politique au Maroc", *Presses de Sciences Po*, 1999.

¹⁶ Francesco Cavatorta, "L' échec de la transition démocratique au Maroc", *Le Journal*, 6 de octubre de 2003.

¹⁷ Mohamed Tozy, *op. cit.*, p. 248.

¹⁸ José Garçon, "Mohamed VI tenté d' intégrer davantage les modérés", *Libération*, 10 de noviembre de 2003.

¹⁹ *Tel Quel*, 24 de octubre de 2003, N° 98.

Marruecos. La destitución del ministro del Interior Driss Basri, las gestiones del Sáhara,²⁰ el retorno de exiliados históricos o el nombramiento de nuevos gobernadores, parecían signos de advenimiento de un nuevo régimen. Sin embargo, la ausencia de reformas dio paso muy pronto a la confirmación de que el control seguía estando en la vieja guardia del *Majzén*, reproduciendo un sistema de intereses creados que sólo sirven para neutralizar las competencias de los diferentes actores y preservar el poder.²¹ Los principios proclamados en los discursos reales, como el nuevo concepto de autoridad o la moralización de la vida pública, tienen por tanto una difícil aplicación en la práctica.

El posterior nombramiento por el rey del primer ministro Driss Jettou, tras las elecciones legislativas de 2002 (prescindiendo de la mayoría resultante de las urnas y saltándose un principio implícito de la reforma constitucional de 1996), fue una confirmación del mismo concepto de poder, marcado por una monarquía que determina el puesto y el rango que ocupan los actores políticos.

El reinado de Mohamed VI ha estado también salpicado de una continua tensión con las fuerzas más activas de la sociedad civil, en la que siempre ha asomado la sombra de los elementos más represivos del régimen, cuyos órganos de seguridad llevan marcada la impronta pretoriana. Así, la prometedora apertura del expediente de los desaparecidos y víctimas de los “años de plomo” y su auténtica resolución,²² han derivado hacia un informe que recomienda al rey la creación de una comisión de equidad y reconciliación. Este texto que ya ha sido duramente criticado por una figura tan intachable en la materia como el abogado Abderrahim Berrada. El acto de entrega de dicho informe al rey por parte de Omar Azziman y Driss Benzekri,²³ presidente y secretario respectivamente de la Comisión Consultiva de Derechos Humanos, ilustra perfectamente los mecanismos de cooptación de un régimen que no cambia.

En la misma línea, a una mayor libertad de prensa se ha opuesto la censura de los periódicos independientes y el encarcelamiento de periodistas, como el caso de Ali Lmrabet. El haber sido condenado a tres años de cárcel por ultraje al rey y otros cargos por un aparato judicial cuyo Consejo de la Magistratura preside el monarca, revela una vez más las terribles paradojas del sistema político marroquí.

El régimen, que tampoco ha sido capaz de dotar de credibilidad a la justicia,²⁴ ni de acometer una verdadera reforma del sistema educativo, se enfrenta a una

²⁰ Sobre la situación del Sáhara Occidental ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* Javier Ludeña, “El Plan Baker II: ¿solución para el Sáhara Occidental?”, p. 121-127.

²¹ Abdeslam Maghraoui, “Autoridad política en crisis: ¿hasta dónde llegan las reformas en Marruecos?”. *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2001, Nº 74.

²² Etapa que abarca aproximadamente dos décadas, desde finales de los años sesenta a los ochenta, en la que se produjeron desapariciones forzadas (el FIDH calcula entre 600 y 3.000) y numerosas violaciones de derechos humanos (la Comisión de Arbitraje creada para fijar las indemnizaciones, en 1999, recibió unas 6.000 solicitudes por parte de las víctimas o sus familiares).

²³ Driss Benzekri es ex-presidente del Foro Verdad y Justicia, asociación creada por las víctimas de los “años de plomo” y sus familiares.

²⁴ Varios escándalos de corrupción de alto nivel (entre ellos los de la Seguridad Social y el Crédito Inmobiliario Hotelero) parecen sepultados bajo el peso del *Majzén*.

juventud ansiosa por emigrar y completamente desmotivada a nivel político. La represión violenta de las manifestaciones de los licenciados en paro no contribuye a mejorar las cosas. Por otro lado, las derivaciones del cultivo del cannabis,²⁵ con una extensa red de narcotráfico en el norte del país (que ha dado lugar a la reciente detención de seis magistrados y cinco miembros relevantes de las Fuerzas Armadas y de la Gendarmería, entre otros), amenazan con ser una gangrena para el Estado.²⁶

Uno de los resultados de esta política es que gobernantes y gobernados terminan separados por la misma distancia que cubre las desigualdades sociales y que, en cifras del Banco Mundial, se traducen en 4 millones de marroquíes (de una población de 30 millones) viviendo en chabolas, 6 millones con menos de 1 dólar al día para sobrevivir y 12 millones “económicamente vulnerables”. Mientras que el 20% más rico dispone del 55,4% de los ingresos nacionales.

Los nuevos actores

El movimiento asociativo, en continua maduración, se viene erigiendo desde hace tiempo como uno de los baluartes para el futuro de Marruecos. Las políticas sociales puestas en marcha a raíz de los atentados reforzarán inevitablemente el papel de la sociedad civil, triste manifiesto de veinte años mal empleados desde que el Programa de Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional obligó a Hassan II a apoyarse en la sociedad civil para suplir la incapacidad del Estado en materia de desarrollo.

Marruecos es un país en el que la competencia económica se convierte en recurso y argumento político, y en el que el sector privado está profundamente anclado en la estela del *Majzén*.²⁷ En este contexto cabe preguntarse si la generación de jóvenes tecnócratas, que durante la década de 1990 asumieron las riendas de las grandes empresas públicas y privadas, puede ser una apuesta de futuro que progresivamente desbanque a unas elites sin proyecto, con un doble lenguaje, profundamente antiliberales y sin ningún ánimo democrático.²⁸ Por el momento, lo único que se puede constatar es que hay una elite que, aunque todavía difusa y en proceso de gestación, emerge progresivamente. Un elenco de empresarios y profesionales liberales ha tomado mayor conciencia al respecto y ha empezado a reaccionar después de los atentados del 16 de mayo, decididos a poner sus medios y capacidades al servicio del desarrollo y de la configuración de una auténtica ciudadanía.

²⁵ Según Pierre Vermeren, los ingresos del tráfico de hachís podrían representar entre una cuarta y una tercera parte del PIB (entre 8.000 y 10.000 millones de dólares). Pierre Vermeren, *Marruecos en Transición*, Almed, 2002, p. 268.

²⁶ Bernabé López García, “Ali Lmrabet, preso de opinión en la prisión de Salé”, *El País*, 6 de octubre de 2003.

²⁷ Myriam Catusse, “Actores privados, acción pública. La patronal y la política en Marruecos”, *La sociedad civil en Marruecos*, Icaria, Barcelona, 2002.

²⁸ Ali Benhaddou, “Maroc, les élites du royaume”, *L’Harmattan*, 1997, p. 85.

Por último, es notoria la progresiva consolidación de la prensa independiente —fundamento de un Estado democrático— que bate records de ventas. Semanarios como *Le Journal*, su versión en árabe *Assahifa*, *Tel Quel* o *El Ayan*, también en árabe, son sus máximos exponentes. Otro semanario, *Demain* (y su versión árabe, *Doumain*), de Ali Lmrabet, con primeros puestos en ventas, no podrá ejercer libremente su sentido del humor, al menos durante algún tiempo.

Estas publicaciones convidan a la población marroquí a una nueva mirada sobre asuntos sociales hasta hace poco proscritos (como la prostitución, el sida, la explotación de niñas en el servicio doméstico o las madres solteras) y traspasan las denominadas líneas rojas. Ejemplo de ello, en una cuestión esencial para el futuro democrático de Marruecos,²⁹ es la última portada del semanario *Tel Quel*, que celebra su número 100 con un reportaje sobre el Sáhara, consignando la enorme decepción de la población saharauí de la zona y refiriéndose a los desperfectos ocasionados por el régimen de Hasan II y Basri.

La apuesta por los actores emergentes

En el complejo escenario marroquí, hay actores que disponen de más tiempo que otros. Los islamistas, el movimiento asociativo y la prensa independiente parecen tener el tiempo a su favor, mientras que el Palacio, el *Majzén* y los partidos políticos deberían estar más apremiados. Por el momento, los únicos actores políticos que tienen capacidad para formular un proyecto de sociedad, cada uno en su ámbito, son el rey y los islamistas.

Pese a todos sus problemas, sería injusto no valorar los cambios positivos que ha experimentado Marruecos durante los últimos años. Algunos ya señalados, como una mayor libertad de prensa o la gran labor del movimiento asociativo, llevan en su germen buenos augurios para el futuro.

Otros posibles cambios dependerán del apoyo que la monarquía recabe, con todas las limitaciones y turbulencias del sistema, de los actores progresistas emergentes. Y, de esta forma, maniobrar, como lo ha hecho con la reforma de la *mudawana*, hacia mayores cotas de liberalización, a la vez que activa los resortes necesarios para la imprescindible recomposición de los partidos políticos e incorpora a los islamistas que demuestren aptitudes democráticas.

²⁸ Bernabé López García, "Marruecos en trance", *Política Exterior*, p.174.

JAVIER LUDEÑA

El Plan Baker II: ¿solución para el Sáhara Occidental?

La resolución 1.495 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 31 de julio de 2003 supone un nuevo intento para resolver el proceso de descolonización del Sáhara Occidental,¹ la última colonia en África. La situación internacional tras la guerra de Irak y el progresivo aumento del interés por parte de EEUU sobre el tema han dado impulso a la resolución, soporte del nuevo proyecto para la región: el Plan Baker II. Desde que en 1966 la ONU se pronunciara por primera vez sobre la descolonización de este territorio, han quedado en el camino decenas de pronunciamientos, más de 50 resoluciones del Consejo de Seguridad y una sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de la Haya a favor de un referéndum que garantice la libre determinación del pueblo saharauí.²

El Plan de Paz de 1991,³ que declaró el alto el fuego y garantizó un referéndum sobre independencia o integración, fue sustituido en 2001 por un proyecto conocido como “tercera vía” o Acuerdo Marco. Este proyecto, que recoge las posiciones de la monarquía, alauita y plantea una autonomía amplia dentro del reino y una promesa no concreta de referéndum,⁴ se ha convertido en el antecesor del actual Plan Baker II.

¹ La resolución S/RES/1495 (2003) puede consultarse en: www.un.org/spanish/docs/sc03/scrl03.htm

² Para una información más detallada sobre los orígenes del conflicto ver: “El Sahara Occidental”. *Observatorio de Conflictos*. Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)/Seminario de Investigación para la Paz, 10 de enero de 1999.

³ El Plan de Paz de 1991 es el único documento firmado y aceptado jurídicamente por ambas partes.

⁴ El proyecto fue presentado por la parte marroquí en las reuniones de Berlín entre el 26 y 29 de septiembre de 2000.

Javier Ludeña es consultor en temas de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria. Entre 1997 y 1999 trabajó en los campamentos de refugiados de Rabuni (Argelia)

El Plan Baker II

El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, y su enviado especial James Baker recogen en el Plan Baker II algunas de las posturas de las partes saharauí y argelina,⁵ con el fin de compensar el carácter claramente anexionista del Acuerdo Marco. El nuevo plan suprime también algunas concesiones “soberanistas” que daban a Marruecos la gestión absoluta del proceso y una situación de derecho de la cual carecía.

La primera diferencia fundamental del Plan Baker II con el Acuerdo Marco hace referencia a su propósito: “Alcanzar una solución política al conflicto en el Sáhara Occidental que prevea el derecho a la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental” y que “el estatuto definitivo del Sáhara Occidental se determinará mediante un referéndum que se celebrará de conformidad con lo establecido en la parte II de este plan”.

Aspectos políticos

El Plan determina una estructura de poder en el Sáhara Occidental compuesta por un Jefe Ejecutivo, una Asamblea Legislativa y un Tribunal Supremo, designado por el jefe ejecutivo, previo consentimiento de la asamblea. A diferencia del Acuerdo Marco, la elección del jefe ejecutivo es directa, en lugar de ser la Asamblea Legislativa quien lo elija.

La autoridad del Sáhara Occidental —término que incluye al poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial— será elegida en el plazo de un año desde que entre en vigor el plan. Su mandato será de cuatro años, o menos si el referéndum se celebrara antes, algo en lo que ambas partes parecen estar de acuerdo.

Ninguno de los tres poderes está supeditado al Reino de Marruecos dentro del ámbito de sus competencias. Esto constituye un cambio significativo con respecto al Acuerdo Marco que establecía: “(...) todas las leyes sancionadas por la Asamblea y todas las decisiones de los tribunales mencionados en el párrafo 3 deberán respetar la Constitución del Reino de Marruecos”.

El Tribunal Supremo del Sáhara es de última instancia en el territorio saharauí y es el responsable de la interpretación de la ley en referencia a las competencias establecidas por el Plan Baker II. Su única limitación se refiere a las leyes emitidas por el Reino de Marruecos en la esfera de sus competencias y que serán interpretadas por el Tribunal Supremo de Marruecos.

La única limitación de la Asamblea Legislativa será garantizar que todas las leyes promulgadas sean compatibles con la protección internacional a los derechos humanos. La autoridad del Sáhara Occidental “será responsable y tendrá competencia exclusiva” en todos los temas de gobierno local, infraestructuras, bienestar social, educación, cultura, sanidad, medio ambiente, seguridad interna, vivienda y desarrollo urbano.

⁵ Incluido como Anexo II en el Informe S/2003/565 del Secretario General de Naciones Unidas, 23 de mayo de 2003, en: www.un.org/spanish/docs/report03/repl03.htm

El Reino de Marruecos “será responsable y tendrá competencia exclusiva” en relaciones exteriores, incluidos acuerdos y convenios internacionales, pero deberá consultar a la autoridad del Sáhara cuando éstos afecten a ese territorio. También en seguridad nacional y defensa exterior —incluida la determinación de fronteras—, todo el control de las armas de fuego —excepto las autorizadas a las fuerzas de seguridad del Sáhara— y preservación de intentos secesionistas. Aunque en este Plan se hace explícito que no se podrá realizar ninguna acción represiva durante la celebración de elecciones o referéndum, deja abierta la puerta para ilegalizar a partidos que apoyen la independencia en el territorio marroquí.

La bandera, la moneda y los servicios de aduanas, postales y de telecomunicaciones de Marruecos serán los mismos para el Sahara Occidental. El plan otorga a Marruecos no sólo los símbolos de la soberanía sino también el control absoluto sobre todo el territorio, algo que no llegó a tener nunca. En ninguna parte del texto aparece como existente la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). Sin embargo, la RASD, aparte del reconocimiento diplomático de más de 50 países y de su pertenencia a la Unión Africana, cuenta con un territorio propio al oeste del muro de arena que ahora pasaría a ser controlado militarmente por Marruecos. Se trata de un problema político que Naciones Unidas y el Frente Polisario tendrán que resolver.

Por último, uno de los aspectos más importantes y diferenciadores con respecto al Acuerdo Marco es que el Secretario General de la ONU, en lugar de ser un mediador, se convierte en una figura decisiva en el proceso: las partes “aceptan que el Secretario General tenga la autoridad para interpretar el plan y que, en caso de desacuerdo con respecto a su significado, la interpretación del Secretario General tendrá carácter vinculante para las partes interesadas”.

Aspectos económicos

El Plan Baker II otorga a la autoridad saharauí el control presupuestario, la gestión y la legislación tributaria, así como todo lo referente a la gestión y administración de los recursos naturales —incluidas pesca y minería—. Sin embargo, de la lectura del Plan puede deducirse que el comercio exterior queda en manos marroquíes. Así, la adjudicación de la explotación del banco pesquero, el flujo turístico —Marruecos tiene la competencia sobre visados— y las divisas que pasen por derechos de aduana se convertirán en una fuente de conflicto.

Aspectos militares

El plan prevé la reducción, acuartelamiento y acantonamiento de las tropas en los primeros 90 días de entrada en vigor del mismo. Esta es una medida incorporada al Plan Baker II que no figuraba en el Acuerdo de 2001. El texto afirma que “(...) esta disposición se establece sin perjuicio del despliegue de las Fuerzas Armadas de Marruecos como medida meramente defensiva para asumir la responsabilidad que incumbe a Marruecos de garantizar la defensa exterior (...) y el funcionamiento normal de fuerzas de orden público en el Sáhara Occidental, bajo el mando de la Autoridad del Sáhara Occidental”.

Uno de los aspectos más importantes y diferenciadores del Plan Baker II es que el Secretario General de la ONU, en lugar de ser un mediador, se convierte en una figura decisiva en el proceso

Elecciones y referéndum

El tema de las elecciones y el referéndum es uno de los aspectos claves del Plan Baker II, tanto por su formulación como por su filosofía. En primer lugar, aparece la posibilidad de una tercera opción a las cuestiones de independencia o integración que, sin mencionarlas, se refiere a la autonomía dentro del Reino de Marruecos. Se contempla la posibilidad de una segunda vuelta en caso de no conseguir mayoría en el primer referéndum. Es decir, Marruecos cuenta con dos de las tres opciones a su favor.

En segundo lugar, aparece una fórmula compensatoria no incluida en el anterior acuerdo: se votará con dos censos diferentes. El primero, para las elecciones de la autoridad saharauí, será el aceptado por el Frente Polisario en base a la revisión del censo realizada por Naciones Unidas, más las listas de repatriación elaboradas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El segundo, el censo para el referéndum admite, además de los anteriores, a los colonos residentes en el Sáhara desde el 30 de diciembre de 1999. Este censo permitiría votar a un 55% de marroquíes residentes y un 45% de saharauíes, según algunas estimaciones.⁶

Desde el principio del Plan de Paz la composición del censo ha sido la piedra de toque contra la que se ha estrellado el proyecto. Naciones Unidas pretende recoger las dos posiciones de forma salomónica, aunque se produzca la paradoja de que la "libre determinación" del pueblo saharauí sea votada por una mayoría de marroquíes.

En tercer lugar, y no menos importante, el plan señala que "Naciones Unidas tendrá la competencia única y exclusiva respecto de todas las cuestiones relativas a las elecciones y referendos previstos en el presente plan, incluidas su organización y dirección". Y que las decisiones tomadas sobre reclamaciones a los censos serán definitivas e inapelables, cerrando así la posibilidad de tácticas dilatorias como las que aplazaron indefinidamente el referéndum del Plan de Paz.

La posición del Reino de Marruecos

El Plan Baker II no se ha detenido pese a la frontal oposición de Marruecos. Así como la rotunda oposición del Frente Polisario y de Argelia tampoco impidieron a Kofi Annan presentar el Acuerdo Marco en 2001. La base argumental del rechazo de Marruecos al Plan Baker II se basa en dos aspectos fundamentales. Por un lado, considera que el Plan de Arreglo de 1991 está muerto y enterrado, y por lo tanto todo lo contenido en él: "El proyecto de referéndum es inaplicable en la forma en que estaba previsto y ha perdido su razón de ser".⁷ Por eso plantea posibles alternativas al amparo de una solución política que sustituyan la elección popular.

⁶ Carlos Ruiz Miguel, "El largo camino jurídico y político hacia el Plan Baker II: ¿Estación de término?", Real Instituto Elcano, 13 de octubre de 2003.

⁷ Anexo III Informe S/2003/565, *op.cit.*

El otro aspecto fundamental en el que Rabat ha insistido es la soberanía y la integridad territorial de Marruecos. Para ello no duda en aprovecharse del error de consideración contenido en el Acuerdo Marco, en el que Kofi Annan define a Marruecos como “potencia administradora”. Una consideración que posteriormente el secretario general adjunto para Asuntos Jurídicos, Hans Corell, se encargó de deshacer en 2002.⁸ No obstante, basándose en ese supuesto título jurídico desarrolla toda la línea argumental de objeciones, dejando muy claro que “el Reino de Marruecos es quien delega la autoridad y conserva todas las facultades o competencias que no delegue a la autoridad local”.

Así pues, la cuestión de la independencia de “las provincias del sur” no es negociable para el reino alauita. En el punto 8 de su respuesta deja bien clara su consideración sobre quienes defienden la postura independentista: “Ello implica que Marruecos podría tener que hacer frente, cuando se elija a la asamblea y al ejecutivo en el territorio, a una campaña de propaganda en favor de la independencia del territorio sin poder prohibir esas actividades susceptibles de poner en peligro la seguridad del país y el orden público”.

Tras expresar una serie de objeciones al sistema de votación y a los censos previstos, delimita su nivel máximo de tolerancia: “En la medida en que se reúnan las condiciones para una consulta democrática, que permita a la población pronunciarse sobre el estatuto de autonomía acordado en común, Marruecos, fiel a sus tradiciones y principios, respetará plenamente los resultados”. Sólo la integración o la autonomía serán opciones aceptables.

La primera valoración oficial procedente de palacio tras la decisión final del Consejo de Seguridad de la ONU fue felicitar, ya que no existía imposición legal alguna que obligara a Marruecos a cumplirla.⁹ Kofi Annan dio a Marruecos un plazo hasta el 31 de diciembre para contestar, aunque los signos no auguran optimismo. Pocos días antes del final del plazo, la posición oficial, expresada por el rey Mohamed V, era que: (el Sáhara es) “un conflicto artificialmente creado en torno a nuestra unidad territorial” y que se debe “hallar una solución pacífica negociada, consensual y definitiva en el marco de la legalidad internacional, que garantice al Reino de Marruecos la soberanía y la unidad nacional y territorial”.¹⁰

El Rey Mohamed V puede que hiciera estas declaraciones pensando que estaba respaldado por las afirmaciones del día anterior del secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, en Rabat, donde le aseguró que “EEUU no busca de ningún modo imponer ninguna solución”.¹¹

⁸ Dictamen sobre la legalidad de los acuerdos petrolíferos firmados por Marruecos S/2002/161, 29 de enero de 2001.

⁹ Nota de prensa del Gabinete Real ofrecida en Rabat el 5 de octubre de 2003.

¹⁰ Declaraciones realizadas por el Rey Mohamed V durante la cumbre del Grupo 5+5 (España, Francia, Italia, Portugal y Malta; y Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania) en diciembre de 2003, en Túnez.

¹¹ Marruecos debería recordar que Indonesia también era un aliado incondicional de EEUU y finalmente tuvo que permitir la independencia de Timor Oriental en 2002.

La posición del Frente Polisario

La muestra de flexibilidad de los representantes saharauis al dar su conformidad al Plan Baker II, unos días antes de la resolución del Consejo de Seguridad, causó sorpresa. Más cuando el Frente Polisario había mantenido una posición muy firme con respecto al Plan de Arreglo como única alternativa a valorar. Unos consideran que fue como consecuencia de la presión española y argelina, otros que obedeció a una posición táctica al conocer la oposición expresada por Marruecos.

La decisión saharauí se vio reforzada por su aprobación durante el XI Congreso del Frente Polisario, al tiempo que se reclamaban "todas las garantías internacionales para hacer que ese proceso sea viable".¹² Una petición que concuerda plenamente con las aportadas también por Argelia, que incluso llega a ser más precisa en cuanto a la necesidad de una presencia internacional que debe aportar Naciones Unidas antes de la firma. La actitud adoptada por el Frente Polisario busca evitar que se produzcan actos de represión como los ocurridos en Ruanda y Timor Oriental.¹³

Las observaciones realizadas por los saharauis al Plan Baker II, planteadas más bien como interrogantes que deberían ser discutidos, abarcan desde la petición de garantías para la vuelta de los refugiados y el control del poder en el periodo comprendido entre el retorno y las elecciones de la Autoridad Saharauí, hasta la situación del acantonamiento de tropas. Las observaciones parecen dar a entender que los saharauis no están dispuestos a la posibilidad de sufrir un acoso por parte de Marruecos, como el que sufre la Autoridad Palestina ante Israel. Sin las suficientes garantías internacionales no es probable que las tropas saharauis acepten verse rodeados por los soldados marroquíes y con sus canales logísticos cortados.

El Frente Polisario cuestiona la poca claridad del papel de Naciones Unidas durante los periodos de transición, arbitraje ante conflictos de poderes, protección a la población saharauí y garantías para asegurar el cumplimiento de los plazos, pero, sobre todo, respecto al resultado de las elecciones y referéndum. Así mismo, expresan su temor ante lo que ocurriría si una vez retornados, las autoridades marroquíes utilizaran tácticas dilatorias para retrasar los cronogramas previstos y se entregaran a la represión. Tampoco descartan la posibilidad de una nueva "marcha verde".¹⁴

Otro interrogante planteado por los saharauis es la falta de definición de la posición del Frente Polisario una vez comiencen a ejecutarse los acuerdos ya que, a pesar de que es firmante y garante de los mismos, su papel no aparece reflejado, a diferencia de lo que ocurre con Marruecos.

Existe un cierto consenso entre Naciones Unidas y el Frente Polisario en utilizar el Plan de Arreglo en lo referente a las tropas y al Código de Conducta ante el

¹² Sahara Press Service, 16 de octubre de 2003.

¹³ Incluido como ANEXO III en el Informe S/2003/565, *op.cit.*

¹⁴ El 6 de noviembre de 1975, Marruecos ocupó el Sáhara con 350.000 "voluntarios civiles" a la vez que comenzaba la invasión del territorio.

referéndum. Esto se desprende de las posiciones saharauis, expresadas con anterioridad a la aceptación de la resolución del Consejo de Seguridad, y de las sucesivas declaraciones de sus dirigentes. El tono del Frente Polisario muestra también, lamentablemente, el fracaso de las medidas de confianza que Naciones Unidas ha tratado de implementar en el Sáhara.

Ocultos por este tortuoso camino, mas de 135.000 personas viven en medio de una nada de polvo y piedra, y una generación completa de saharauis ha nacido en la Hammada, el desierto de los desiertos. Quizás haya llegado el momento de aplicar lo que el propio Kofi Annan dice en el punto 57 del Informe, donde presenta el Plan Baker II: “Después de haber dedicado más de 11 años a esta cuestión y de que se hayan pagado cerca de 500 millones de dólares en cuotas, hay que reconocer que el Consejo de Seguridad no va resolver el problema del Sáhara Occidental sin tener que pedir a una de las partes o a ambas que se plieguen a algo que no estarían dispuestas a aceptar de motu propio”.

MIGUEL VIDAL GONZÁLEZ Y
RAMÓN LLOPIS GOIG

¿Economía abierta en un mundo cerrado? Japón, EEUU y China ante la encrucijada

La economía informacional tiene una de sus bases fundamentales en unas relaciones abiertas que permitan el acceso a los flujos de información, así como la apropiación y reformulación de ésta. Por otro lado, tal y como puso de manifiesto el caso japonés de finales de siglo, los flujos de información vuelven permeables las tradicionales fronteras y controles. En este sentido, la implantación en EEUU de una psicosis de clausura frente a los impactos negativos de la globalización, no puede dejar de afectar negativamente a una economía basada en la recirculación de la información. Al mismo tiempo, China, que busca compatibilizar una sociedad cerrada gracias a los logros económicos que crecientemente deberán basarse en una economía abierta e informacional, obtiene un plus de posibilidades en un mundo que parece aproximarse al modelo chino.

El paso de una economía mundializada a otra globalizada, merced a la ubicua instantaneidad que las tecnologías de la información permitieron a los flujos informacionales, provocó un movimiento aperturista sin precedentes de carácter fuertemente asimétrico. Sin embargo, con posterioridad a los atentados del 11-S, asistimos a un reflujo hacia un mundo que se cierra. En este sentido, cabe hacerse la

Miguel Vidal González es profesor del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Politécnica de Valencia.
mivigon@esp.upv.es

Ramón Llopis Goig es profesor del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia.
ramon.llopis@uv.es

siguiente pregunta parafraseando a Castells:¹ ¿podrá la revolución tecnológica actual, basada en la tecnología de la información, desarrollarse en una sociedad cerrada?

Japón: un “país cerrado”, pero abierto las veinticuatro horas

El modelo socioeconómico japonés de posguerra, que recibió el sobrenombre de “milagro económico”, demostró ser enormemente permeable a las influencias exteriores. Y ello, pese al extraordinario cierre nominal que se enraizaba en la tradición nipona. De esta forma, la profunda crisis de la sociedad japonesa, de cuyo carácter estructural ya nadie duda, ha puesto de manifiesto, entre otros elementos, la inadecuación actual de establecer fronteras tradicionales a los nuevos flujos de símbolos y valores,² que de manera exponencial circulan por las redes de información. Así se establece un impuesto de homogeneización a escala mundial que, de manera significativa, contribuye a poner fin a la anomalía japonesa.³

El caso japonés puede considerarse paradigmático en este sentido, ya que fue esa sociedad la que, de la mano de Yoneji Masuda,⁴ dio lugar al concepto de “sociedad de la información”. Cerrado sobre sí mismo desde tiempos inmemoriales, Japón ha seguido una política premeditada de aislamiento; basada, entre otros elementos, en una supuesta “mentalidad insular” (*shimaguri konjō*). Cuando en 1844 el representante holandés en Japón sugirió al Gobierno nipón que el país no podía permanecer cerrado, su advertencia fue rechazada afirmando que la política de aislamiento (*sakoku*) era una ley ancestral.

Durante las últimas décadas del siglo pasado, todavía intentaba permanecer fuertemente ensimismado con la ayuda del sustrato ideológico que proporcionaba la autopercepción como una sociedad diferente (*nihonjiron*, ideas sobre la singularidad japonesa) y bajo la necesidad de minimizar los flujos provenientes del exterior para limitar el individualismo y la aparición del *free rider*. Todo ello con el objetivo primordial de mantener una cohesión grupal que fuera sustentadora de la armonía (*wa*),⁵ auténtica base fundacional de la sociedad japonesa, cuyo correlato histórico aparece en la actual homogeneidad nacional.

Asimismo, aunque aislada frente a los crecientes flujos internacionales de personas y mercancías merced a un férreo proteccionismo y a un escaso interés

¹ M. Castells, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza Editorial, Madrid, 1997 y 1998, Vol. I y III.

² El ejemplo paródico es la prohibición de introducir pornografía en el país nipón, siendo éste el tema más visitado en las páginas de Internet

³ Miguel Vidal y Ramón Llopis, *Sayonara Japón*, Hiperión, Madrid, 2000.

⁴ Y. Masuda, *La sociedad informatizada como sociedad postindustrial*, Fundesco/Tecnos, Madrid, 1984.

⁵ El principio de armonía está incluido en el primer artículo de la Constitución de los diecisiete artículos de Shotoku (604).

en promover el turismo receptor,⁶ lo cierto es que ha permanecido receptiva a los elementos socioculturales occidentales, como históricamente lo hiciera ante los provenientes del continente asiático, bajo un proceso de absorción, digestión y asimilación, que parecía permitirles su fuerte raigambre cultural. Así, tal y como escribiera el editorialista del Asahi Shimbun: “aceptamos del extranjero todo lo posible y lo digerimos, pero seguimos siendo, pese a todo, el mismo viejo macho cabrío que no sabe cambiar”.⁷

Sin embargo, a finales de siglo la digestión ya no resultaba tan fácil. Por vez primera faltaba el apoyo de un sustrato cultural sólido en el que apoyarse para asimilar los crecientes flujos exteriores. Para muchos japoneses, especialmente entre los jóvenes, éste había quedado herido de manera irreversible y no podía oponerse convincentemente a los valores y símbolos predominantes en los espacios mediáticos internacionales. Ya en los años sesenta R. J. Lifton puso de manifiesto que los que se consideraban como valores tradicionales japoneses habían dejado de ser fuente de orgullo y, a menudo, se constituían en motivos de embarazo o debilidad para la juventud.⁸

La verdadera dislocación vino de la mano de la implosión del modelo informacional a nivel mundial, que provocó a finales del pasado siglo un colapso de asimilación, especialmente para una juventud que por primera vez se encontraba crecientemente desligada del entorno familiar debido a la amplia población universitaria, de la cual más de la mitad se concentraba en las ciudades de Tokio y Osaka. Mientras los aparatos culturales permanecían aferrados a una lógica de aislamiento, la sociedad se encontraba conectada a los valores que circulaban a nivel mundial, dando como resultado una “cacofonía en lugar de alta finalidad” y poniendo fin a la anomalía japonesa.⁹

La aceptación de la inevitable necesidad de incorporar las tecnologías de la información al sistema económico japonés sigue paradójicamente las antiguas pautas de un sistema férreamente controlado por las burocracias estatales, ya que “en Japón, lo que pasa por estrategia TI (tecnologías de la información) es esencialmente una mera ampliación de la vieja mentalidad de las obras públicas, una estrategia centrada en la creación de una red de internet de velocidad ultra rápida”.¹⁰

Por el contrario, un elemento fundamental en la economía informacional como son los contenidos, sigue sin ser considerado prioritario. Lo que demuestra, entre otras cosas, que la afirmación del primer ministro Koizumi de que “la parte más

*Mientras los
aparatos
culturales
permanecían
aferrados a
una lógica de
aislamiento,
la sociedad se
encontraba
conectada a
los valores
que
circulaban a
nivel mundial*

⁶ Japón ocupaba en 1997 el puesto 29 del mundo en cuanto a presupuesto de promoción del turismo por parte de las Administraciones Nacionales de turismo (OMT 1997). Así mismo, en 1998 ocupaba el lugar 35 del mundo en número de entradas de turistas extranjeros (OMT 1998).

⁷ Miguel Vidal y Ramón Llopis, *op.cit.*

⁸ R. J. Lifton (1969) “*La juventud y la historia. Transformación de la personalidad en el Japón de posguerra*”. En Denney, R., Kauffman, J.F., Keniston, K., Coles, R., Lifton, R.J., Wylie, L. y Sherman, G.: *La revolución de la juventud en el mundo. USA, URSS, Francia y Japón*. Barcelona: Editorial Paidós

⁹ Castells, 1997, *op.cit.*

¹⁰ Y. Tsukio, (2001) “*La erosionada base científica del poder japonés*”, *Cuadernos de Japón*, Barcelona, 2001, Vol. XIV.

importante de esta reforma es nuestra estructura mental” sigue siendo una asignatura pendiente.¹¹ Así, el cambio de actitud surgido en el panorama internacional tras el 11-S, que parece favorecer cierta apología de controles y barreras, puede retraer a Japón en su camino de convertirse en un país “normal” y fortalecer la posición del reflujo, que aspira a llevarlo hacia un nuevo sendero de aislamiento y nacionalismo, ayudado por la añoranza de los años de crecimiento.

EEUU: abierto pero cerrado

Si el modelo japonés constituía una anomalía, el de EEUU representaba una excepción dentro del contexto mundial pero bajo unas características diametralmente opuestas al caso japonés. El país ha permanecido fuertemente cerrado a pesar de protagonizar una gran apertura simbólica. De esta forma, extremadamente abierto en una retórica basada en el mito fundacional de las puertas abiertas a los emigrantes que llegaban de Europa, así como en el actual *melting-pot* de sus ciudades como continuación de ese mito de tierra de acogida, y haciendo de ello basamento para el proselitismo de una apertura económica internacional del resto de países que les resultaba claramente propicia; ha contado con la inestimable ayuda de la cláusula de “incondicionalidad”, es decir, “los requisitos que los prestamistas internacionales imponían a cambio de su cooperación” para minar las diferentes soberanías nacionales.¹² La potencia del liderazgo de EEUU en cuanto a emanación de símbolos, valores y mercancías, ha creado tal fuerza de irradiación que ha impedido la entrada significativa de lo foráneo en el ámbito económico, cultural y simbólico. Las compuertas estaban abiertas de par en par, pero la “capacidad de la cultura norteamericana para traspasar todos los muros y penetrar en cada hogar, cada vida, cada mente” a nivel planetario,¹³ ha posibilitado durante los últimos decenios el sentido único de los flujos exteriores del país en cuanto a valores y símbolos; elementos, por otra parte, fundamentales en una economía internacional cada vez más basada en el paradigma informacional.

Este aislacionismo de facto, que surge de la mentalidad de los vencedores proteccionistas de la guerra de Secesión, reproducido a pesar de la extraordinaria apertura simbólica, hunde sus raíces en el relato fundacional del país. Los emigrantes puritanos que abandonaban el viejo continente fundaron una nueva oportunidad sobre este mundo, una tierra prometida, un Edén de segunda oportunidad, es decir, un lugar en la tierra alejado del resto de la tierra, un lugar diferente con un fundamento casi metafísico grabado en sus billetes de dólar. Una excepción, reforzada por el hecho de que incluso la gran frontera “exterior” estaba dentro del propio territorio.

¹¹ A. Toffler y J. Koizumi, (2001) *¿Pueden las reformas de Koizumi propiciar el surgimiento de la ‘tercera generación japonesa’? Cuadernos de Japón*, Barcelona, 2001, Vol. XIV.

¹² Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Editorial Taurus, Madrid, 2002.

¹³ D. Delillo, *En las ruinas del futuro*, Editorial Circe, Barcelona, 2002.

Ese mito de inocencia interior y de aislamiento, condensado en el agradecimiento que hacía el presidente W. Wilson a la divinidad porque los estadounidenses no eran como los otros hombres, se ha mantenido hasta nuestros días, gracias a la “convicción de poseer una virtud singular y una excepcionalidad nacional, lo que, por feliz coincidencia, refuerza sus propios intereses económicos y la extensión de su poder nacional”.¹⁴

Sin embargo, el 11-S rompió ese mito, poniendo fin a la inocencia recluida en un espacio interior, y dictaminando el fin de la ilusión de poder permanecer aislados bajo la autopercepción de la ingenuidad colectiva. Fruto de una gran conmoción, el 11-S hizo añicos el “cristal ficticio”, en palabras de Alain Touraine,¹⁵ que les aislaba, pero que al mismo tiempo servía de espejo en el que se miraba el resto del mundo. “Ha muerto la inocencia o el fin de la ingenuidad”, son expresiones que han sido utilizadas para poner de manifiesto ese sentimiento de fin de la excepcionalidad, hasta proclamar, como hiciera Benjamín Barber,¹⁶ la caducidad del legado de la declaración de independencia y la necesidad de una moderna declaración de interdependencia para el siglo XXI. Que se fortifique de una manera defensiva y no mediante el éxito arrollador de su irradiación simbólica y cultural o que acepte la necesidad de colaborar con el hasta ahora mundo exterior, no hace sino certificar el declive de la excepcionalidad estadounidense.

Como consecuencia del 11-S, desaparece la retórica de la virtud absoluta del proceso globalizador que permitía el poderoso flujo unívoco de la sociedad estadounidense, poniendo límite al proselitismo del aperturismo internacional, potenciando la necesidad de actuación por parte de los anoréxicos Estados y asumiendo la revitalización del control interno por los mismos para detectar los elementos negativos infiltrados desde el exterior, lo que conlleva desde el control de internet, hasta la imposición de restricciones a la entrada de turistas, ejecutivos y estudiantes.¹⁷ Así, elementos como la creación de un Ministerio de Seguridad, el control organizado de periodistas, o declaraciones como la de Michele Markoff, del Consejo para la Protección de las Infraestructuras Críticas, asegurando que “sólo es cuestión de tiempo que tenga lugar un acto de ciberterrorismo”,¹⁸ certifican el fin del apartamiento abierto de la sociedad estadounidense.

Este replanteamiento estratégico no puede ser inocuo para un sistema económico que, en sus relaciones exteriores, consideraba que “cualquier disminución de esa influencia (exterior) permitiría a otros desempeñar un mayor papel en la configuración de un mundo más adecuado a sus necesidades”, en una reformulación claramente wilsoniana realizada por Kristol y Kagan.¹⁹

¹⁴ W. Pfatt, “La hegemonía de EEUU”, *Política Exterior*, 2001, N° 80.

¹⁵ Alain Touraine, “Dos caminos para EEUU”, *El País*, 7 de febrero de 2002.

¹⁶ Entrevista a Benjamín Barber en *El País*, 13 de octubre de 2001

¹⁷ El Instituto de Naturalización e Inmigración propuso, en abril de 2002, la reducción del tiempo máximo de estancia para estos colectivos de seis meses a treinta días

¹⁸ *El País*, 21 de septiembre de 2002.

¹⁹ W. Pfatt ha hecho alusión a la citada reformulación, *op.cit.*

Al mismo tiempo, en gran medida ha basado su modelo económico en unas tecnologías de la información que necesitan al tiempo ser abiertas para su constante reapropiación y actualización, y generar confianza por parte de consumidores y usuarios para alcanzar una masa crítica que genere incrementos significativos en la productividad. Como resume Touraine, “un país que parecía preocupado sobre todo por los problemas económicos se encerró en una verdadera paranoia”.²⁰

China: abriéndose para permanecer cerrado en un mundo que se cierra

Para China, la gran pregunta, tal y como la formula Wang Hui, es si puede existir una sociedad moderna concebida de forma separada de las formas históricas de capitalismo. En este sentido, la nueva situación internacional abona las posibilidades de un nacionalismo desarrollista con reglas propias, inaugurando un aperturismo económico que sustente las posibilidades de mantener intacta la cerrazón política y social. Como dijo Feng Youlan, “en el pasado la gente a menudo decía que necesitábamos occidentalizarnos (*xiyanghua*); hoy hay mucha gente que dice que lo que necesitamos es modernizarnos (*jindaihua* o *xiandaihua*)”.²¹

Así, cerrada como pocos países a los flujos de la globalización, tal y como puso de manifiesto la posibilidad de mantener la divisa en la última crisis asiática gracias a la amplia desvinculación de las redes financieras mundiales, este aislamiento no es exclusivo de los últimos días. Milenariamente encerrada en sí misma y recelosa frente a los diablos extranjeros (*gaijin*), y vanidosa desde siempre de su condición de país del Medio, en su despertar al concierto de las naciones se muestra autosuficiente bajo la perspectiva de un modelo específicamente chino. Así, se sigue la línea programática en la que insistió Sun Yatsen a principios del siglo XX al proclamar que “lo que necesitamos aprender de Europa es ciencia, no filosofía política” y que persiste en los discursos de los líderes chinos bajo el modelo propio de integrarse en la Organización Mundial del Comercio (OMC) pero sin reformar el sistema político,²² ya que, como sostuvo Deng Xiaoping, “la línea básica del partido no debe modificarse durante cien años”.²³

De esta forma, la implosión del modelo de nacionalismo desarrollista bajo las nuevas pautas que conlleva la incardinación china en la OMC, provocará el incremento de las actuales tensiones entre las provincias que se asoman a crecimientos fuertemente divergentes, así como la acentuación de los desequilibrios sociales al desmantelarse un sistema basado en la equidad, sin que existan las redes de seguridad de la protección social. Y hace estrictamente necesario un fuerte crecimiento económico, de carácter sostenido, que permita implantar un horizonte

²⁰ Alain Touraine, “¿La guerra mañana?”, *El País*, 1 de marzo de 2003.

²¹ Citado por W. Sirui, “Modernization and the Mainstream of Human Civilization”, *The Chinese Economy*, Nueva York, 1999, Vol. 32.

²² Miguel Vidal y Ramón Llopis, *op.cit.*

²³ Castells, 1998, *op.cit.*

de esperanza y posibilidades para “casi todos”, en base no tanto a oportunidades reales sino a expectativas de oportunidades que limiten el descontento social. Por eso, en palabras de Deng Xiaoping, “la política de tomar la construcción económica como el eslabón clave nunca debe cambiar”.²⁴ Así, surge la paradoja china en la cual la creciente apertura económica es la que debe hacer viable la continuidad de la cerrazón política y social. De esta forma, se continúa con el pacto social establecido a principios de los años setenta por Deng Xiaoping, con una reforma que tenía ya ese sentido ambivalente, puesto que “por un lado, el pueblo se comprometía a respetar el poder del Partido Comunista. Como contrapartida, el Partido se comprometía a darle un mayor grado de libertades personales y, sobre todo, de bienestar económico”.²⁵

El modelo chino, necesariamente aperturista en lo económico con un sistema basado en un potencial fuertemente exportador en mercancías, pero no en valores y símbolos, lo que facilita su política de cerrazón y bajo la idea de que sólo un crecimiento económico fuerte y sostenido puede sortear los fuertes desequilibrios internos, permitiendo la pervivencia del actual sistema político; se enfrenta a un doble desafío. Por una parte, que un alto desarrollo económico conlleva un impulso democrático y cuya excepción es el modelo de Singapur, motivo por el cual es referente de las autoridades, si bien, es bastante evidente que existe una abismal diferencia de escala entre el diminuto territorio del Sudeste Asiático y el gigante chino. Sin embargo, si antes del 11-S se producía una cierta presión nominal sobre la ausencia de derechos humanos y libertades ciudadanas, aunque acotada por las suculentas perspectivas comerciales; después del 11-S se impone un cierto *laissez faire* al control interno en paralelo a la progresiva fortificación de EEUU y a la “relajación” en los derechos fundamentales en todo el mundo. En este sentido, el primer ministro Zhu Rongji, durante la inauguración en marzo de 2002 de la sesión anual del parlamento chino, sostuvo: “Debemos tomar precauciones estrictas y reprimir con firmeza el sabotaje de fuerzas hostiles dentro y fuera de China”. Estas palabras se acomodan mucho mejor al panorama internacional surgido tras el 11-S que a la realidad previa, reforzando en cierta manera las posibilidades del experimento chino.

En segundo lugar, la crisis de la anomalía japonesa ha puesto en evidencia la permeabilidad interior frente a las nuevas tecnologías de la información en cuanto a propagación de símbolos y valores se refiere, lo que hace inútiles en este sentido las fronteras tradicionales.²⁶

Por todo ello, las autoridades chinas han extendido la política de cierre frente al exterior a los medios de comunicación e incluso a la red, ya que “internet está en China, pero este es el único país en el mundo que está consiguiendo hasta

*Las
autoridades
chinas han
extendido la
política de
cierre frente
al exterior a
los medios de
comunicación
e incluso a
internet*

²⁴ Castells, *Ibidem*.

²⁵ E. Fanjul, “China, hacia el Gran Salto Delante de la reforma”, *Revista de Occidente*, junio 2002.

²⁶ Así lo puso de manifiesto el caso de Wan Yanhai, que difundió por internet al extranjero datos confidenciales sobre un contagio masivo de SIDA por comercio de sangre y fue detenido por ello.

cierto punto controlar las páginas y los enganches de la red".²⁷ Como después del 11-S, EEUU parece sumarse al control del ciberespacio, se realimenta en gran medida la continuidad y la profundidad de la opción China, añadiendo un plus de justificación y posibilidades.

Pero, por otra parte, han sido precisamente las limitaciones en el acceso a internet uno de los factores que han ayudado a la proliferación de teléfonos móviles, con unas estimaciones realizadas por Nokia y Ericsson para el año 2004 de 350 millones de usuarios,²⁸ lo que llevó al Gobierno a intentar limitar su uso por parte de las Fuerzas Armadas para evitar la fuga de secretos militares al exterior.

Así, aunque para 2007, se habrán eliminado las restricciones geográficas para el sector de las telecomunicaciones en China, dentro de las liberalizaciones producidas al amparo de la incorporación a la OMC, las empresas extranjeras seguirán sin poder tener participaciones mayoritarias, al contrario de lo que sucederá en otros sectores, siendo "la principal razón el puro rechazo político a permitir el control extranjero de un servicio esencial".²⁹ Sin embargo, esto no soluciona la disyuntiva fundamental a la que se enfrenta el modelo propio chino, ya que "el modelo estatista de innovación conduce al estancamiento debido a la esterilización de la energía autónoma de la sociedad para crear y aplicar la tecnología".³⁰ Las nuevas tecnologías, basadas en el concepto de permanente apropiación y redefinición personalizada gracias al constante acceso a los flujos de información, son ahora un elemento insustituible para alcanzar la productividad necesaria para competir en el mercado internacional en el que China acaba de integrarse (el propio Deng Xiaoping habló para China de una economía del conocimiento, *zhishi jingji*),³¹ y lograr así una salida viable a sus contradicciones en base a una huida hacia delante en busca del éxito económico.

Como resume Meng Lian, "para un enorme país como China, antes o después tendremos que hacer una gran transformación desde una situación en la que el crecimiento de nuestra economía viene dado principalmente por la importación de la tecnología, a otra en la que venga dado fundamentalmente por nuestras propias innovaciones".³² En ese sentido, el 24 de abril de 2003, China se integró dentro del Information Technology Agreement (ITA) de la OMC, que propicia la eliminación de todas las barreras arancelarias para los productos asociados a las tecnologías de la información.

Las innovaciones tecnológicas no sólo ayudan a difundir determinados valores occidentales, como puso de manifiesto el fin de la anomalía japonesa, sino

²⁷ Castells, 1998, *op.cit.*

²⁸ J. Sigurdson, *China as number one in mobiles*, Newsletter, International Institute for Asian Studies, Leiden, noviembre 2002.

²⁹ A. Mattoo, *China's accession to the WTO: the services dimension*, World Bank Policy Research, Washington, diciembre 2002, N° 2932.

³⁰ Castells, 1997, *op.cit.*

³¹ M. Liang, "An Analysis of the Economic Environment and Economic Policy in China in Recent years", *The Chinese Economy*, New York, 1999, Vol. 32.

³² *Ibidem.*

que necesitan para desarrollarse una nueva mentalidad abierta y cooperativa, y facilidades de transmisión de información en redes que interaccionan, ya que “para que haya flujo de información, esa tecnología es un requisito necesario, pero no es suficiente. Hace falta algo más: una cierta disposición o receptividad por parte de las personas en su papel de ciudadanos o consumidores”.³³

Las apuestas sobre las posibilidades de éxito a la hora de mantener a China como una sociedad cerrada que necesita perfeccionar un sistema económico que se fundamenta en tecnologías de la información “abiertas”, están claramente en contra. La situación de control y cierre impuesta tras los dramáticos acontecimientos de septiembre en gran parte de las principales economías occidentales, ha hecho esa posibilidad más fácil. Especialmente porque tras el 11-S parece ser el mundo occidental el que tiende al modelo chino, y no al contrario.

³³ K. Ohmae, *El despliegue de las economías regionales*, Universidad Deusto, Bilbao, 1996.

**Autodesarrollo, derechos indígenas y
ciudadanía cultural: fundamentos para
la convivencia en la diversidad**

141

Identities

J. DANIEL OLIVA MARTÍNEZ

Autodesarrollo, derechos indígenas y ciudadanía cultural: fundamentos para la convivencia en la diversidad

En este artículo el autor se aproxima a los orígenes del autodesarrollo como propuesta alternativa a los modelos de desarrollo impuestos a los pueblos indígenas. En la actualidad, destaca la importancia del denominado “enfoque integral” en materia de autodesarrollo, en el que confluyen las reivindicaciones en torno al desarrollo con identidad, la defensa de los derechos diferenciados y la necesidad de que al interior de los Estados se produzcan las reformas necesarias que permitan a los pueblos indígenas tener una incidencia real en la esferas de decisión al tiempo que ven asegurada la pervivencia de su identidad socio-cultural diferenciada. El autodesarrollo y el desarrollo humano sostenible, en su acepción más crítica y transformadora, se refuerzan y retroalimentan mutuamente. Las propuestas de los pueblos indígenas pueden contribuir a enriquecer, complementar y fortalecer paradigmas de desarrollo y convivencia intercultural para toda la humanidad que supongan una alternativa a los modelos imperantes.

A lo largo de la historia los pueblos indígenas de todo el mundo han sido víctimas de prácticas genocidas, racistas y de opresión, y han sido incorporados en contra de su voluntad a los Estados nacionales excluyentes que surgieron tras las inde-

J. Daniel Oliva Martínez es profesor del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid

pendencias.¹ Los pueblos indígenas, en base al ideal ilustrado de progreso y al concepto más reciente de desarrollo, han sido tradicionalmente relacionados con el salvajismo, la barbarie, el atraso, lo arcaico, lo antiguo, lo subdesarrollado y se les ha concebido como un freno para el desarrollo de las sociedades no indígenas con las que conviven. Hablar de los pueblos indígenas supone hablar de comunidades etnoculturales diferenciadas especialmente vulnerables que han sufrido el retroceso de sus culturas, la invasión de sus tierras, la negación constitucional de su existencia, la apropiación de su patrimonio histórico-cultural e intelectual y la estigmatización social que, desde el desprecio racial y el prejuicio no comprobado, ha asemejado al indígena con un infrahombre y, en el mejor de los casos, con un subciudadano. Los pueblos indígenas son sinónimo de pobreza, de subdesarrollo, de miseria, de necesidades básicas que no se satisfacen, de derechos individuales y colectivos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que no se garantizan o que se vulneran, todavía en la actualidad, sistemáticamente.

En gran medida, los pueblos indígenas han sido tratados como si fueran incapaces de ocuparse de sus propios asuntos, se les ha impedido disponer libremente de los recursos naturales del suelo o subsuelo de sus territorios, e imposibilitado emprender alternativas de subsistencia más allá de las establecidas desde los centros de decisión y poder no indígenas. Han sido víctimas de la imposición de modelos de desarrollo ajenos a su tradición cultural, lo que ha tenido consecuencias etnocidas y ecocidas de gran importancia que han debilitado sus identidades colectivas y les han situado, en muchos casos, al borde de la desaparición como pueblos diferenciados.

Durante gran parte del siglo XX la realidad indígena fue conceptualizada como una realidad problemática.² Las instituciones de carácter indigenista especializadas en la intervención con pueblos indígenas (institutos nacionales indigenistas, Instituto Indigenista Interamericano),³ intentaron revertir esa complejidad a través de prácticas inducidas, sistémicas y extensivas que tenían como objetivo transformar y/o modernizar aquellos elementos socio-culturales tradicionales de estos pueblos que les impedían integrarse en igualdad de condiciones a las sociedades envolventes y disfrutar de los derechos de ciudadanía.⁴ El principio del indi-

¹ En este artículo se asume de manera operativa la definición de pueblos indígenas contenida en el artículo 1 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos indígenas y Tribales en Estados Independientes.

² Lo indígena como "problemático" ha sido objeto de múltiples reflexiones en el pensamiento indigenista, como por ejemplo: Miguel Mendizábal, "Los problemas indígenas", en *Cuadernos Americanos*, México, 1945, año IV, Nº 4, pp. 47-63; Aureliano Esquivel Casas, "El Problema del Indio", *América Indígena*, México, 1950, Vol. X, Nº 1, pp. 63-80; Miguel León Portilla, "The indian problem in Chile" en *América Indígena*, México, 1957, Vol. XVII, Nº 3; Christian Deberé, "Reflexiones sobre algunos enfoques del problema indígena", en *Anales de Antropología e Historia*, INAH, México, 1976-77, pp.109-118.

³ El Instituto Indigenista Interamericano es organización internacional creada en 1940 tras la Convención de Páztcuaro (México) y actualmente organismo especializado de la OEA.

⁴ En palabras de Alfonso Caso, uno de los teóricos mexicanos del indigenismo integracionista, el objetivo ha de ser "cambiar los aspectos arcaicos, deficientes y en numerosos casos nocivos de esta cultura, en aspectos más útiles para la vida del individuo y de la colectividad".

genismo fue la integración y partió del supuesto de que los pueblos indios estaban marginados de la vida política, económica y cultural del continente, lo que constituía un problema de interés público, por lo que era necesario integrarlos a la vida moderna y convertirlos en beneficiarios del progreso a partir de un modelo de desarrollo aculturativo. La propia conceptualización explícita dada en el Primer Congreso Indigenista, celebrado en Pátzcuaro (México) en 1940, incidía en esta cuestión al definir al indio como “un individuo económico y socialmente débil”.⁵ El objetivo del indigenismo era la integración del indio,⁶ poniendo énfasis en medidas de protección y promoción a fin de elevar su calidad de vida, apartarle del atraso y la ignorancia, satisfacer sus necesidades y atraerle hacia los beneficios de la modernización y del progreso;⁷ proporcionándole así una vida autónoma y digna que se definía desde ámbitos no indígenas.

Desde estos planteamientos y estrategias modernizadoras con carácter paternalista, durante la segunda mitad del siglo XX se desarrollaron misiones oficiales y macroprogramas de integración para los eternos excluidos. Estos consistían en la apertura de caminos hacia sus comunidades, la recolocación en las ciudades y la consecuente proletarianización de millones de indígenas, el abandono de sus sistemas tradicionales de subsistencia y su reemplazo por técnicas de explotación modernas y métodos de producción homogéneos que asegurasen mayor crecimiento económico. También la aplicación de proyectos de castellanización masiva y el desentendimiento o abandono de los idiomas y costumbres tradicionales.

Aunque algunos de estos programas integracionistas sentaron las bases para una futura dirigencia indígena que habría de asumir un rol protagónico en la dirección de las organizaciones y conllevaron algunas ventajas para los pueblos indígenas, especialmente en el campo de la producción artesana a gran escala y la agricultura comercial, la asistencia sanitaria, la educación para la salud y la pedagogía de la higiene; pronto se puso de manifiesto el agotamiento del modelo indigenista y las consecuencias negativas de su aplicación. La proletarianización de millones de indígenas se tradujo en empobrecimiento creciente y en marginación económica, social, política y cultural. La castellanización conllevó la aculturación cuya consecuencia fue la desestructuración socio-cultural en las comunidades. A su vez, las tendencias modernizadoras y occidentalizantes que se intentaron imprimir en el desarrollo de estos grupos fomentaron la aparición de una lacra desconocida históricamente entre muchos pueblos indígenas: la diferenciación social y el surgimiento de élites político-económicas al interior de las comunidades que debilitaron los sistemas de reciprocidad y redistribución comunitaria de muchos pueblos.

La proletarianización de millones de indígenas se tradujo en empobrecimiento creciente y en marginación económica, social, política y cultural

⁵ *Actas del Primer Congreso Indigenista Interamericano*, Pátzcuaro, México, 1940.

⁶ Sin que esto supusiera la desaparición total de los valores positivos de la personalidad histórica y cultural del indio que debían ser conservados e incorporados al patrimonio de la nación.

⁷ Manuel Gamio, *Las necesidades indígenas y los medios de satisfacerlos*, III, México, 1949.

Origen y evolución del autodesarrollo como alternativa

Las reuniones de Barbados,⁸ durante los años setenta, pusieron de manifiesto que el indigenismo integracionista y la imposición de modelos de desarrollo a los pueblos indígenas tuvo como consecuencia etnocidio, pobreza, desigualdad y desestabilización al interior de las comunidades. Se empezó a plantear la necesidad de generar procesos de desarrollo autogestionado.⁹ Esta propuesta fue reforzada por la Declaración de San José de Costa Rica, tras la reunión de expertos sobre “Etnodesarrollo y etnocidio” convocada bajo el auspicio de la UNESCO en 1981,¹⁰ y por diferentes congresos y reuniones internacionales de los pueblos indígenas. Ya entonces comenzaban a trasladar sus denuncias y reivindicaciones por el reconocimiento de sus derechos diferenciados como naciones originarias, según terminología de la época, y en torno a la aplicación de modelos de desarrollo autóctonos, desde los ámbitos locales y nacionales a los internacionales. Especialmente al interior de Naciones Unidas irrumpió un movimiento indígena internacional que asumía los planteamientos de lo que en un principio se denominó etnodesarrollo. En ese contexto se sitúa el nacimiento de una propuesta política propia de los pueblos indígenas que, por primera vez en la historia, pretendía erigirse como una alternativa al integracionismo modernizador.

Para el etnodesarrollo, la cultura era un aspecto fundamental para el desarrollo de los pueblos indígenas y éste no podía darse sin contar con la identidad de los beneficiarios. Si para el paradigma desarrollista la tradición era un obstáculo o un freno para la modernización, para el autodesarrollo la tradición cultural como depósito de experiencias emancipadoras es potencialidad, motor de cambio, posibilidad creativa, fundamento para la transformación. Las tradiciones culturales aseguran un desarrollo equilibrado y alternativo que preserva a los pueblos de la desestructuración modernizadora. Si el objetivo del integracionismo es uniformar a las sociedades y acabar con el dualismo que separa a los sectores tradicionales de los modernos, el autodesarrollo valora como garantía de desarrollo la preservación de la diversidad, de la heterogeneidad, de la pluralidad y de la diferencia

⁸ Desarrolladas en 1971 y 1977.

⁹ El numeral 3 de la I Declaración de Barbados reflejaba: “Reafirmamos aquí el derecho que tienen las poblaciones indígenas de experimentar sus propios esquemas de autogobierno, desarrollo y defensa, sin que estas experiencias tengan que adaptarse o someterse a los esquemas económicos y socio-políticos que predominen en un determinado momento. La transformación de la sociedad nacional es imposible si estas poblaciones no sienten que tienen en sus manos la creación de su propio destino. Además, en la afirmación de su especificidad socio-cultural las poblaciones indígenas, a pesar de su pequeña magnitud numérica están representando claramente vías alternativas a los caminos ya transitados por la sociedad nacional. El elemento aglutinador debe ser la cultura propia, fundamentalmente para crear conciencia de pertenecer al grupo étnico y al pueblo indoamericano”. Commission on International Affairs of the World Council of Churches, Programme to Combat Racist PCR 1/71 (E).

¹⁰ Los resultados de esta reunión que se desarrolló en San José de Costa Rica del 7 al 11 de diciembre de 1981, aparece recogidos en VV.AA *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, edición de Francisco Rojas, FLACSO, San José de Costa Rica, 1982.

socio-cultural. A su vez, frente a la unidireccionalidad y unidimensionalidad de las propuestas modernizadoras, que en último término, conciben el desarrollo ante todo como aumento del ingreso desde un cierto reduccionismo economicista; las propuestas alternativas defendidas por las organizaciones indígenas plantean que el desarrollo deberá estar afianzado en la multidireccionalidad y multidimensionalidad y que habrá de superar, sin abandonarla del todo, la dimensión económica y meramente materialista del desarrollo. El desarrollo es mucho más que elevar el crecimiento económico de una determinada sociedad, mucho más que el acceso a bienes y servicios, supone ir más allá del PIB *per cápita* o del ingreso, e incluso de la mera satisfacción de las necesidades básicas materiales. Ante todo, debe estar relacionado con asegurar un modo de vida integral, sostenible, respetuoso; una vida creativa en contextos de plenitud y de equilibrio con su tradición cultural, con la comunidad de la que forma parte y con el entorno natural en el que se integra.

Por último, si en el integracionismo modernizador las políticas, programas, estrategias y objetivos del desarrollo para los pueblos indígenas vienen definidos desde fuera de la comunidad indígena (agencias indigenistas), y la responsabilidad del diseño de los proyectos recae en especialistas y técnicos no indígenas; el autodesarrollo destaca la importancia de la participación, de la gestión autónoma, la necesidad de que las poblaciones beneficiarias fijen objetivos propios, fiscalicen y se comprometan directamente en cada una de las fases de los proyectos de desarrollo que se aplicarán en sus comunidades. El autodesarrollo avanzará algunas de las nuevas concepciones del desarrollo, luego asumidas por la cooperación multilateral, basadas en la demanda, la participación y la fiscalización de los programas por parte de los beneficiarios. De esta manera, frente a un modelo exógeno e intransitivo, el autodesarrollo de los pueblos indígenas prima un modelo de desarrollo endógeno que habrá de tener muy en cuenta la activa participación de los beneficiarios.

Tabla: Dos concepciones contrapuestas

INTEGRACIONISMO MODERNIZADOR	AUTODESARROLLO
Concepción instrumental de la cultura	Concepción de la cultura como fundamento del desarrollo
La tradición como obstáculo	La tradición como potencialidad
La diversidad como problema	La diversidad como garantía de un desarrollo plural
Unidireccionalidad del Desarrollo / Desarrollo como occidentalización	Multidireccionalidad del Desarrollo/ Desarrollo Autónomo
Unidimensionalidad del desarrollo / Economicismo desarrollista	Multidimensionalidad del desarrollo / Desarrollo Social, Cultural, Económico, Político
Desarrollo Exógeno / Definido fuera de la comunidad	Desarrollo Endógeno y participativo
Los pueblos indígenas como objeto de las prácticas y estrategias de desarrollo	Los pueblos indígenas como sujetos políticos definidores del desarrollo

Identidad y desarrollo

El autodesarrollo plantea que el desarrollo no es un camino lineal, uniforme, marcado por los esquemas evolucionistas asumidos por el desarrollismo, sino que cada pueblo, en base a su identidad, ha de tener la oportunidad de conformar su propio desarrollo endógeno que no significa un desarrollo autárquico. Este modelo establece una estrecha relación entre identidad y desarrollo, y valora la cultura como un elemento estructurante para el avance o mejora de las sociedades. Supone potencialidad de lo propio, y requiere empoderamiento y confianza en las posibilidades específicas de los pueblos indígenas. Ahora bien, eso no ha de conllevar aislamiento, sino que es perfectamente combinable con la apertura a lo ajeno. El autodesarrollo aprecia el diálogo intercultural, equitativo y en condiciones de igualdad entre indígenas y no indígenas, y asume que la cooperación de las organizaciones internacionales, los gobiernos y las ONGD constituye un instrumento favorecedor de un desarrollo humano más integral.

En definitiva, proporciona una perspectiva de análisis y una propuesta de intervención renovada en relación al desarrollo de los pueblos indígenas que está teniendo una gran incidencia en las reivindicaciones de sus organizaciones. También en los proyectos de desarrollo que ellos mismos, en ocasiones ayudados por agencias gubernamentales o no gubernamentales, nacionales o internacionales, están poniendo en práctica en áreas de intervención como la planificación y ordenamiento de los territorios tradicionales, la recuperación de los modos originarios de producción y los sistemas tradicionales de explotación económica, el reforzamiento de las capacidades en las comunidades, la adopción de modelos tecnológicos de uso sostenible, la educación bilingüe intercultural o el fortalecimiento de las propias organizaciones indígenas.

Solamente desde de la propia peculiaridad cultural, desde la potenciación del patrimonio particularizado, eligiendo caminos alternativos en el marco de la participación comunitaria y rechazando activamente la imposición de modelos, los pueblos indígenas podrán alcanzar un desarrollo real, autónomo, propio, sentido y efectivo.

La mayor parte de las organizaciones indígenas han asumido las propuestas del autodesarrollo enriqueciéndolas con sus propias experiencias en un contexto de emergencia generalizada,¹¹ de consolidación de sus estructuras de participación,¹² de aumento de su visibilidad y su capacidad de incidencia en las organizaciones internacionales, especialmente en Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. También al interior de algunos Estados, en los que los pueblos indígenas surgen con fuerza como sujetos políticos de cambio capaces de voltear gobiernos y producir modificaciones sustanciales.¹³

¹¹ José Bengoa, *La emergencia indígena en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2000.

¹² Rodolfo Stavenhagen, "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1997, N°62, pp. 61-73 y *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, CND, México, 2000, pp. 19-23.

¹³ Los recientes levantamientos acaecidos en Bolivia son sólo un ejemplo del poder de movilización y la capacidad de incidencia de los pueblos indígenas al interior de muchos Estados. Sobre este tema ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Cletus Gregor Barié, "Bolivia: el trasfondo de la 'guerra del gas'", pp. 99-105.

Las aportaciones del autodesarrollo al desarrollo humano global

Actualmente, el autodesarrollo aparece vinculado a la necesidad de que se produzca una reorganización de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, asentada en un marco jurídico y político renovado. Por ello, el discurso contemporáneo en torno al autodesarrollo está unido a la exigencia de que se genere un reconocimiento real y efectivo de los derechos de los pueblos indígenas y al imperativo de que los Estados nacionales asuman el desafío de la diversidad cultural, desde fórmulas de participación y organización innovadoras, que se aparten definitivamente de los viejos modelos excluyentes o asimilacionistas. De esta manera, se puede hablar de un enfoque integral del autodesarrollo de los pueblos indígenas a partir del cual se establece una confluencia entre desarrollo, derechos indígenas y reforma del Estado, y que nos sitúa ante esa dimensión jurídica y política ineludible que va más allá de las prácticas de cooperación.

El proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos se ha generado de forma importante en las organizaciones internacionales. Los derechos de los pueblos indígenas están empezando a ocupar un lugar en el derecho internacional de los derechos humanos, de manera que se está conformando un discreto cuerpo legal llamado a reconocer y proteger los derechos individuales y colectivos de estas comunidades etnoculturales diferenciadas.¹⁴ La evolución normativa ha ido acompañada de acciones en el ámbito de las organizaciones internacionales que han reforzado la visibilidad de los pueblos indígenas. Actualmente estos ocupan un espacio importante en la agenda de preocupaciones y prioridades de la comunidad internacional. Este proceso se corresponde con la creación de órganos que se han conformado específicamente al interior del sistema extraconvencional de Naciones Unidas con el objeto de dar un tratamiento adecuado a la problemática indígena, así como con la atención que este asunto ha tenido en los órganos que se ocupan de la protección de los derechos humanos desde una perspectiva general o sectorial.

El reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas aparece unido a una cesión por parte de los Estados de espacios de participación para los representantes indígenas al interior de las organizaciones internacionales. Ello

El autodesarrollo aparece vinculado a la necesidad de que se produzca una reorganización de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, asentada en un marco jurídico y político renovado

¹⁴ Sobre esta cuestión destaca el trabajo de James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, Oxford/New York, 1996 (editado al castellano por la editorial Trotta). Otros trabajos sobre este tema son: G. Alfredson, "The Right to self-determination and indigenous peoples", C. Tomuschat (Ed.) *Modern Law of self-determination*, Dordrecht/Boston/London, 1993, pp. 41-54; F. MacKay, *The rights of Indigenous Peoples in International Law*, Berkeley, 1998; S. Wiessner, "The Rights and Status of Indigenous Peoples: A global Comparative and International Legal Analysis" en *Harvard Human Rights Journal*, 1999, N° 57, p. 128; R. Torres, "The Rights of Indigenous Peoples: The Emerging International Norm" en *Yale Journal International law*, N° 16, p. 127; C. Iorns Magallanes, "International Human Rights and their Impact on Indigenous People's Rights in Australia, Canada new Zeland", en P. Havemann (Ed.) *Indigenous People's Rights*, Auckland, OUP, 1999, pp. 238 y 242; James Anaya y R. Williams, "The protection of Indigenous People's Rights over Land and Natural Resources under the International Human Rights System", *Harvard Human Rights Journal*, 33, N°14, 2001.

supone un tratamiento diferenciador y un salto cualitativo en la incorporación de agentes no gubernamentales en las discusiones y negociaciones al interior de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales que hay que valorar en su justa medida, pues quizá puede estar avanzando el cuestionamiento de los viejos modelos de un Derecho Internacional estatocéntrico y, consecuentemente, la futura construcción de nuevos sujetos de derecho internacional.¹⁵ Por tanto, cabría hablar de un marco jurídico internacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas en construcción que está siendo motivo de difíciles negociaciones en los ámbitos de concertación internacionales.¹⁶ Se trata de un complejo campo de análisis en el que confluyen intereses y concepciones contrapuestas, algunas de las cuales están cuestionando los enfoques clásicos del Derecho Internacional de los derechos humanos en materia de pueblos indígenas, que puede proyectarse hacia el Derecho Internacional general de los derechos humanos,¹⁷ y es reforzado por algunas decisiones de tribunales internacionales que están sentando precedentes en lo relativo al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.¹⁸

¹⁵ En este sentido destaca el Grupo de Trabajo sobre pueblos Indígenas de Naciones Unidas, la activa participación indígena en las negociaciones del Proyecto de Declaración de la ONU y el Proyecto de Declaración Interamericano, la creación de nuevos organismos internacionales como el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe que incorpora en una estructura de representación paritaria a delegados indígenas y delegados gubernamentales en sus órganos de gobierno. Sobre esta organización ver J. Daniel Oliva, *El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe: una organización internacional de cooperación especializada en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas*, Fondo Indígena, La Paz, 2003.

¹⁶ En la actualidad están en proceso de discusión dos proyectos de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, uno en el marco de la OEA y otro en el de Naciones Unidas. El único instrumento jurídico con carácter vinculante que regula los derechos de estos pueblos es el Convenio 169 de la OIT, de 1989, que hasta el momento ha sido ratificado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Fiji, Guatemala, Holanda, Honduras, México, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú y Venezuela.

¹⁷ El debate en torno a los derechos individuales/derechos colectivos de los pueblos, inmerso o relacionado en ocasiones con debates complementarios sobre universalidad/relatividad, derechos humanos/globalización, homogeneización/multiculturalismo, liberalismo/comunitarismo ha sido objeto de una relevante literatura científica entre la que destaca: James Crawford (Ed.), *The rights of peoples*, Oxford, Clarendon Press, 1988; J. Donnelly, *Universal Human Rights in theory and practice*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1989; UNESCO et al., *Human Rights in a pluralist World: individuals and collectives*, Unesco/RSC/Meckler, London, 1990; Patrick Thornberry, *International and the rights of minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1991; Natan Leter, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1991; Abdullahi Ahmed An-Na'Im, *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives. A quest for Consensus*, University of Pennsylvania Press; Philadelphia, 1992; C. Brölmann, R. Lefeber y M. Zieck (Ed.), *Peoples and minorities in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1993; entre otros muchos.

¹⁸ Al respecto destacan dos importantes sentencias de la Corte Interamericana de Justicia. La primera sobre el caso "Aloeboetoe versus Suriname", sentencia de 10 de septiembre de 1993 y la segunda más reciente (31 de Agosto de 2001) relativa al "Caso de la Comunidad Mayagna (Suno) Awas Tingi versus Nicaragua".

Paralelamente, al interior de los Estados se han desarrollado modificaciones constitucionales y cambios legislativos vinculados al reconocimiento de diferentes derechos de los pueblos indígenas que, sin prever un sistema de garantías eficaz, han supuesto algunos avances en relación al silenciamiento e invisibilización que tradicionalmente el constitucionalismo de tradición liberal reservó a los pueblos indígenas.¹⁹ Junto con estas consagraciones normativas e iniciativas legislativas, acontecidas en América Latina pero también en otros contextos, se han producido importantes reformas institucionales que conllevan la reestructuración de las agencias indigenistas que antaño promovieron la estrategias de desarrollo aculturativo y que actualmente se están abriendo a la participación e incorporación de los representantes indígenas a sus esferas de decisión. Desde una revisión crítica de sus objetivos fundacionales, estas agencias empiezan a asumir las propuestas del autodesarrollo de los pueblos indígenas siguiendo el ejemplo de algunos organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En este proceso juegan un papel importante las organizaciones indígenas, inmersas en un momento de evolución organizacional y de clarificación de su discurso. Durante décadas éstas apenas habían tenido una incidencia real, mantuvieron una relación contradictoria con el Estado que fluctuaba entre la crítica y la cooptación, su dirigencia realmente no era representativa y asumían un discurso idealizador de su pasado. A pesar de que algunos de estos elementos aún se mantienen —cabe resaltar la persistencia de algunas organizaciones indígenas en un discurso que sublima los orígenes socio-culturales desde un posicionamiento ideológico de corte identitario y victimista que se traduce en propuestas maximalistas, extremadamente comunitaristas, demagógicas y poco realistas—, paulatinamente las organizaciones indígenas han desarrollado nuevas estructuras de participación más democráticas y asamblearias, han asumido una opción ideológica más estructurada y un discurso mejor elaborado afianzado en la dialéctica de los derechos humanos colectivos, y han reforzado las confederaciones interétnicas y las organizaciones indígenas transnacionales con las que participan en eventos internacionales.

Estos movimientos étnicos asumen el discurso del autodesarrollo y los derechos de los pueblos indígenas y reivindican que es necesario la generación de un nuevo consenso, base de un nuevo pacto social, que asuma que el sujeto político con capacidad de incidencia al interior del Estado no ha de ser únicamente el individuo sino también la comunidad, elemento estructurante en la vida social de los indígenas. Desde diferentes fórmulas vinculadas en ocasiones a la reivindicación de marcos de autogobierno, se está avanzando en las propuestas de una nueva ciudadanía cultural, que garantice la integración de los pueblos indígenas en los procesos internos de toma de decisiones a nivel nacional, al tiempo que se favorece la preservación de su identidad socio-cultural diferenciada.²⁰

¹⁹ Ver Marco Aparicio, *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*, CEDECS, Barcelona, 2002.

²⁰ Ver Rodolfo Stavenhagen, "Derechos humanos y ciudadanía multicultural: los pueblos indígenas", en *Derechos Humanos de los pueblos indígenas*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, México, 2000, pp. 85-110.

De la capacidad de las democracias para encontrar una fórmula novedosa y viable que permita que estas fuerzas emergentes se representen democráticamente y se identifiquen con el Estado, dependerá que la irrupción de los pueblos indígenas esté marcada por la convivencia constructiva entre diferentes al interior de los países, y en el marco de la generación de procesos de autodesarrollo vinculados a la realización efectiva de sus derechos. Si las democracias no asumen con la madurez necesaria este desafío y no se muestran sensibles a las exigencias de cambio de estos movimientos, que en ocasiones representan a gran parte de la población, y no desarrollan los resortes necesarios que permitan un reconocimiento efectivo, real y no formal de estas comunidades diferenciadas; las reivindicaciones culturales, las demandas de autodesarrollo y la defensa de los derechos diferenciados entrarán en un callejón sin salida, marcado por la frustración y el resentimiento, que inevitablemente redundará en la generación de nuevos conflictos de imprevisibles consecuencias que incluso, debido a la extensión del movimiento indígena transnacional, podrán sobrepasar las fronteras de los Estados.

Mientras se produce ese necesario acomodo institucional y constitucional de las democracias ante la fuerza de las reivindicaciones identitarias y las exigencias legítimas de justicia etnocultural; las agencias de cooperación y las organizaciones internacionales pueden jugar un papel muy importante e insustituible en la generación de marcos de encuentro y concertación entre los gobiernos y los pueblos indígenas.

Por otro lado, ante los fracasos de los modelos desarrollistas y la incapacidad del neoliberalismo por librar a la humanidad del subdesarrollo, se requieren nuevos paradigmas teóricos y propuestas de aplicación práctica que sean capaces de intervenir en favor de un desarrollo humano global. En ese sentido, las aportaciones de los pueblos indígenas sobre el autodesarrollo como desarrollo endógeno desde la propia identidad, sostenible, comunitario, participativo, multidimensional, que reconoce la importancia de la cooperación internacional y valora la riqueza de la diversidad, pueden ayudar a reforzar los paradigmas emergentes que desde hace años se vienen construyendo al interior de algunas organizaciones internacionales y que pretenden situarse como una alternativa frente al modelo de desarrollo globalizado imperante.

Por último, tras los avances en la aceptación, extensión y aplicación del enfoque integral del autodesarrollo de los pueblos indígenas, reside un potencial de mejora general también para los no indígenas. Éste está directamente vinculado a la futura construcción de una comunidad internacional democrática y cohesionadora, no exclusivamente estatocéntrica, caracterizada por el respeto intercultural, y en la que los pueblos y la sociedades no sean víctimas de la imposición de modelos de desarrollo ajenos que no sienten como propios, que no satisfacen sus expectativas de mejora de las condiciones de vida y que atentan directamente contra los fundamentos socioculturales sobre los que se erige su identidad diferenciada.

Entrevista

**Entrevista a Félix Ruiz Sánchez:
Presupuesto Participativo para una
nueva cultura democrática**

153

TIRMA LINA PÉREZ ESCUREDO

Entrevista a Félix Ruiz Sánchez, coordinador del
Presupuesto Participativo de São Paulo (Brasil)

Presupuesto Participativo para una nueva cultura democrática

Tirma Lina Pérez
Escuredo es
Especialista en
Información
Internacional y
Países del Sur

El Premio Hábitat que la ONU concedió en 1996 a la ciudad brasileña de Porto Alegre, difundió el Presupuesto Participativo como un modelo de gestión democrática válido para cualquier ciudad del mundo. Brasil, de la mano de los gobiernos municipales del PT, ha sido el país pionero en implantar el modelo, y este es el tercer año que el ayuntamiento de São Paulo, con 10.000 millones de habitantes, negocia con los ciudadanos el destino de una parte del gasto público. El coordinador de los Presupuestos Participativos de São Paulo, Félix Sánchez, concedió esta entrevista a su paso por Madrid para responder, bajo la convicción política de que "otro mundo es posible", a muchas de las cuestiones que la democracia participativa está despertando en Europa.

Pregunta: Democracia radical, democracia directa, democracia real ¿En qué medida el modelo del Presupuesto Participativo se ajusta a estas definiciones?

Respuesta: El modelo del Presupuesto Participativo es una experiencia de radicalización de la democracia porque significa materializar el principio de la democracia como gobierno del pueblo y como fiscal privilegiado de la acción de los gobernantes. Experiencias como el Presupuesto Participativo descansan en esa dimensión popular y republicana de la democracia.

P: En pocas palabras, ¿cómo funciona el Presupuesto Participativo?

R: Es un mecanismo de decisión sobre la asignación de recursos presupuestarios basado en la decisión de los pobladores de la ciudad. Para su realización se establece un proceso de reuniones deliberativas en las cuales los vecinos escogen sus demandas y eligen sus delegados. Tiene otro aspecto, igualmente importante, que es el control ciudadano de la ejecución presupuestaria.

P: ¿Complementa o amenaza el principio tradicional de la democracia representativa? ¿Y qué corrige de ella?

R: Lo complementa más que lo amenaza. Hoy en día, el sentimiento de desaliento de la gente con la democracia tradicional es muy patente. Es una conquista fundamental pero es muy limitada. Herramientas de democracia participativa pueden ayudar a dar un nuevo contenido a las democracias realmente existentes. Son eficaces correctivos a los límites y a los defectos de la democracia representativa. La historia de Brasil siempre estuvo marcada por los vicios del clientelismo y del patrimonialismo, donde lo municipal se asociaba a lo poco importante y a la reproducción de los esquemas de poder.

P: ¿Cuáles son los referentes teóricos y los modelos sociales más recientes que inspiraron la implantación en Porto Alegre, en 1989, de los Presupuestos Participativos?

R: A mi manera de ver fueron varias las influencias que se sumaron. Sobre los referentes teóricos, los Presupuestos Participativos se basan en las tradiciones republicanas de la democracia occidental y en pensadores como Rousseau y su concepto de la soberanía popular. En cuanto a los modelos sociales, la experiencia de organización de la sociedad civil en asociaciones, sindicatos, movimientos sociales, fue uno de los fundamentos del surgimiento del Presupuesto Participativo. También había un componente más programático que venía del propio Partido de los Trabajadores (PT) y de sus sectores de izquierda, que defendían propuestas de tipo comunitario (como también ocurrió en Europa en los años setenta), es decir, organizar la sociedad como una democracia de base apoyada en los locales de trabajo y de vecindad.

P: A pesar de su integración en los marcos de la democracia representativa, ¿no supone un cuestionamiento de principios básicos de la democracia liberal? ¿Qué puede significar el Presupuesto Participativo a largo plazo?

R: Hacer presupuestos participativos llamando a la población a involucrarse y a decidir lo que es mejor, tiende a crear muchas tensiones con las instituciones vigentes. En cierto modo, significa el reconocimiento de nuevos derechos, la renovación del marco institucional dado. Históricamente, siempre fueron así los procesos de ampliación de los derechos y, a largo plazo, creo que los presupuestos participativos pueden funcionar como aceleradores de renovación y de construcción de una nueva cultura democrática.

P: Hasta el momento, las experiencias de Presupuesto Participativo se restringen mayoritariamente a los municipios. ¿Cómo se plantea el debate sobre su implantación a nivel de todo el Estado?

R: Yo, personalmente, soy un adepto del Presupuesto Participativo Nacional. Creo que no existen trabas tecnológicas ni burocráticas para implantar mecanismos de deliberación ciudadana sobre opciones de inversión y de costeo de las políticas públicas. Bastaría con que el gobierno estableciera un rol de programas y acciones que definiera como prioritarias para someterlas a la decisión popular. Podría hacer eso de forma articulada con ciudades y gobiernos subestatales. Creo que el Gobierno de "Lula" no concluirá su mandato sin haber implantado el Presupuesto Participativo Nacional.

P: Después de 14 años de la experiencia de Porto Alegre y de tres años en São Paulo, ¿qué resultados se han obtenido en términos de inclusión social o de redistribución de la renta?

R: El balance de la implantación en Brasil del Presupuesto Participativo es reducido, porque tendríamos que trabajar con estadísticas a más largo plazo. Pero, sin duda, los Presupuestos Participativos son mecanismos de redistribución emparentados con las mejores tradiciones del Estado de Bienestar. En el caso de Porto Alegre, hay estudios que permiten definir el Presupuesto Participativo como un recurso para distribuir mejor la renta entre la población.

P: ¿Cuáles son las prioridades del gasto público que diseñaron los ciudadanos de São Paulo?

R: El primer año, las áreas fueron educación y salud; el segundo año, eligieron una tercera área que fue la mejora de barrios. El problema es que la capacidad de inversión que tiene la municipalidad es pequeña. Ésta supone el 5%, a pesar de haber hecho una reforma fiscal.

P: En ese caso, la capacidad real de decisión ciudadana sobre el gasto público es muy limitada...

R: Sí, es limitada. La capacidad de inversión participativa de São Paulo es del 5% o 6% como máximo. Porto Alegre llegó a producir propuestas de presupuesto que llegaron, a comienzos de los años noventa, al 14% de la inversión total. Este porcentaje ha ido descendiendo y hoy Porto Alegre está alrededor del 10%.

P: ¿Y hay expectativas de que se pueda aumentar el presupuesto, de que la democracia entendida tal y como la plantean los Presupuestos Participativos sea efectiva y completa?

R: Por eso yo sostengo que la adopción del Presupuesto Participativo en esferas más elevadas que el municipio, como los gobiernos regionales e incluso el gobierno federal, es muy importante, porque la capacidad de gasto que tienen es mayor. En São Paulo, con diez millones de habitantes, ponemos en discusión toda la política pública de educación y salud. Eso ya supone prácticamente el 70% u 80% de toda la inversión que la municipalidad podría hacer.

P: ¿Lo que los ciudadanos deciden en las asambleas es vinculante?

R: Lo que es vinculante es lo que decide el Consejo del Presupuesto Participativo, formado por los delegados elegidos en las asambleas. El Consejo tiene por

referencia aquello que fue votado, y la propuesta presupuestaria se trabaja a partir de todas las demandas que salen de las asambleas.

P: ¿Qué papel juega el poder municipal en el proceso?

R: El ayuntamiento de São Paulo organizó 400 asambleas el año pasado. Fueron prácticamente 1000 o 2000 propuestas, evaluadas, analizadas, discutidas y negociadas entre el Consejo y el Gobierno para determinar su viabilidad técnica y económica. La propuesta final es llevada por el Consejo ante la Cámara municipal. Primero se vota y después se ejecuta, completando de esta forma el ciclo institucional.

P: ¿ Son ejecutadas todas las propuestas?

R: Ahí es donde se pone a prueba la coherencia y la capacidad de los gobiernos comprometidos con la democracia participativa. Es, sin duda, la prueba que torna legítimo el proceso. El ayuntamiento de Porto Alegre, después de 13 años de experiencia, consigue ejecutar cada año el 87% de lo estipulado por el Presupuesto Participativo.

P: Respecto a la participación real: ¿cuánta gente se implica en el proceso de elaboración del presupuesto?

R: El primer año se implicaron 33.000 personas, el segundo año 55.000 y este año vamos camino de alcanzar los 100.000 participantes en el proceso. São Paulo tiene 6.000.000 de electores, lo que significa que el primer año participaron en las asambleas el 0,5% de los electores, el segundo año casi un 1% y el tercero tal vez lleguemos a un 1,5% o 2%.

P: ¿Cómo valoran la participación?

R: Nuestra evaluación es muy positiva. Las experiencias de presupuesto participativo congregan a un segmento de la población que se involucra en los asuntos públicos. No es la inmensa mayoría de los ciudadanos, pero en el Primer Mundo ni siquiera hay ejemplos de introducción de mecanismos semi-directos de participación, como plebiscitos o referendos.

P: ¿Cuál es el peso de los militantes y de la burocracia del partido del gobierno en el proceso?

R: Los militantes del PT no llegan a representar ni el 10% de los participantes en las asambleas.

P: ¿Qué sectores sociales participan en las asambleas?

R: En el caso de São Paulo, Porto Alegre y otras experiencias, participa el pueblo en general y principalmente los que sufren discriminaciones étnicas o raciales. Y sobre todo las mujeres. Hacer que gente común, sencilla, que no tiene una vivencia ni una práctica política, pueda ser sujeto de un proceso de decisión, es un cambio cultural, político y de mentalidad.

P: ¿Existen mecanismos de inclusión en el proceso de aquellas minorías o sectores sociales más discriminados?

R: Hay mecanismos que nosotros estamos implantando que trabajan activamente con la representación prioritaria de esos sectores socialmente discriminados: negros, mujeres, discapacitados, minorías sexuales, etc. Es decir, si un delegado se elige en asamblea con veinte votantes, un delegado de estos grupos puede elegirse con sólo cinco votos, y, en el caso de la población indígena, las personas sin hogar y los discapacitados, cada participante puede transformarse automáticamente en un delegado.

P: Es una política del multiculturalismo americano, de discriminación positiva.

R: Sí, y yo creo que es el aspecto más progresista que tiene la tradición política contemporánea de las democracias.

P: En una sociedad no acostumbrada a tomar decisiones colectivas, es difícil que la gente se implique y participe. ¿Cómo se consigue la dinamización de la sociedad?

R: En São Paulo vamos a implantar este año una iniciativa en la que tenemos mucha confianza –que otras alcaldías de América Latina y de Brasil ya están experimentando– que es el Presupuesto Participativo de la infancia. Se trata de hacer un ejercicio de educación ciudadana desde la escuela e involucrando a toda la comunidad escolar.

P: Una de las críticas que recibe el Presupuesto Participativo al exigir esa ciudadanía activa, es que discrimina a aquellos que no se implican en la toma de decisiones colectivas, perdiendo poder de decisión.

R: Yo no diría que pierden poder de decisión, es que no lo ejercen. Esa es una discusión importante que tiene que ver con el funcionamiento del sistema democrático. La democracia tiene que ser un sistema de gobierno que dé condiciones a todos los que quieran ejercer sus derechos. Y la democracia representativa que se ejerce cada cierto tiempo es un mecanismo de sustitución. Lo que la democracia participativa hace es permitir, a quienes quieran, tener un control más permanente y más activo de la vida política.

P: Otra crítica bastante activa contra este modelo, que parte tanto de la derecha como de la izquierda, tiene que ver con la cuestión tributaria. La sociedad no es consultada para decidir si subir o bajar la carga fiscal, qué productos grabar o de dónde sacar los impuestos. Por eso, se dice que los Presupuestos Participativos son muy incompletos, pues se discute sobre un presupuesto ya asignado.

R: Sí, yo creo que ese es un límite que tienen los modelos de Presupuesto Participativo. Pero nosotros tenemos una expresión que es que “no se puede matar al potrillo en el vientre de la madre”. ¿Es mejor que el Presupuesto Participativo no exista? Sí se concibe, hay que hacerlo mejorar como modelo. Es una propuesta que está abierta a cambios, y yo creo que la idea de incorporar una fiscalidad participativa es un desafío, es un nuevo horizonte. Yo creo que el Presupuesto Participativo no es, de ninguna forma, la construcción de un modelo de

sociedad alternativa al capitalismo. Es un mecanismo que dentro del capitalismo permite a la gente ejercer mejor sus derechos de ciudadanía. Todavía hay que avanzar.

P: ¿Qué expectativas de implantación del modelo ve en Europa?

R: Hay un impulso muy fuerte de difusión del modelo que viene de Europa y de otros países de América Latina. Lo pudimos constatar en el Foro Social Mundial, donde este tema ha sido incorporado por prácticamente todo el Foro Social como una buena idea de gobierno ciudadano. El desarrollo de esta experiencia va a fortalecerse mucho en la medida en que también haya un cambio de sentido en la política de los gobiernos de los Estados.

P: Hasta el momento, las experiencias de aplicación efectiva del sistema en Europa se suelen circunscribir a pequeños municipios gobernados por partidos políticos minoritarios. Aunque también hay aproximaciones en grandes ciudades como París, Londres o Barcelona. ¿Cree que hay un riesgo de que no pase de ser un proyecto municipal de partidos minoritarios que deciden arriesgarse porque no tienen responsabilidades directas de gobierno?

R: La experiencia de Brasil, que es un país de dimensión continental, es un buen parámetro en este sentido. Se ha conseguido que los mecanismos de gestión participativa no se vean como algo "exótico". Y que la gente vea al PT y a la izquierda en general como una alternativa frente a toda la política tradicional. Yo diría, hablando para los europeos y para la gente que está buscando ese camino y que todavía lo hace a través de pequeñas experiencias y partidos minoritarios, que "no hay mal que dure cien años". Atendiendo al Foro Social Mundial, hay que tender a la convergencia de los sectores que están buscando una alternativa a este régimen neoliberal.

P: ¿Cree que este modelo puede ser más difícil de implantar en sociedades como la europea, de fuerte clase media y Estado del Bienestar muy consolidados? ¿Puede suponer esto una dificultad para la participación de los ciudadanos?

R: No sé cómo se plantea eso más concretamente en sociedades como la europea, pero ésta ya se ha igualado bastante a las sociedades del Tercer Mundo, por lo menos en el caso de Brasil. También aquí ha habido un proceso muy importante de pérdida de derechos, fruto del desempleo masivo, de la bancarrota del Estado Providencia. Hay un camino de convergencia pues el capitalismo, desafortunadamente, no garantiza hoy el bienestar para la inmensa mayoría de la gente, y eso se ve en Europa a través del proceso de inmigración masiva al que se está enfrentando. Las puertas de Europa están siendo golpeadas por la gente del Tercer Mundo, que está trayendo una nueva dimensión de la vida, de las necesidades y de las exigencias de derechos.

P: ¿No es una clave fundamental para el éxito y futuro del modelo que se implique a las clases medias?

R: Las clases medias son muy importantes, pero la fuerza fundamental del Presupuesto Participativo está en que consigue involucrar a la gente pobre.

P: Pero, no a las clases medias.

R: ¡Es que las clases medias no necesitan del Estado! Sí, ese es un problema que los europeos tendrán que discutir, pero creo que en el caso de Europa hay una masa de indocumentados, de personas que están al margen de la ciudadanía regular, sin derechos reconocidos, y esa gente es la que tiene que ser el objeto y la gran base del proyecto común del Presupuesto Participativo.

P: ¿El PT mantiene contactos con algún foro o red internacional de estudio o difusión de la democracia participativa?

R: El ayuntamiento de São Paulo es miembro del Observatorio de la Democracia Participativa que funciona en Barcelona dentro del marco del proyecto UR-BAL de cooperación entre ayuntamientos de Europa y América Latina. Estamos discutiendo, en el marco de nuevas iniciativas lideradas por Porto Alegre bajo patrocinio de Naciones Unidas, la implantación de un observatorio internacional sobre políticas participativas. Veremos también si el próximo Foro Social Mundial, que se celebra en la India, continúa empuñando la bandera del Presupuesto Participativo y se produce la diseminación de esta experiencia también en Asia y en África.

P: ¿Cómo está el debate interno en el PT entre reformistas y rupturistas (llamados con sorna *chiítas*)?

R: En la tradición del PT nunca se había pensado trabajar desde la visión de quien está en el gobierno. Es un nuevo capítulo que el PT va a tener que procesar. Pero el programa del PT trabaja con la idea de un proceso de combinación de reformas y rupturas. Es imposible pensar que en una sociedad tan desigual como la brasileña se pueda producir un cambio sin que haya transformaciones profundas en la sociedad y en el Estado.

P: Teniendo en cuenta las simpatías que hay en el PT hacia Castro y Chávez, ¿cuál es su opinión de lo que está pasando con la disidencia cubana?

R: Tenemos que luchar y defender la democracia en Cuba, pero, al mismo tiempo, en la tradición del PT, si hacemos una condena del Gobierno cubano por su posición en relación a la disidencia y la ausencia de pluripartidismo, tampoco podemos olvidar el boicot y el embargo económico que EEUU practica contra Cuba.

P: ¿Pero no cree que su partido debería concentrar sus esfuerzos, incluso como objetivo ideológico, en luchar enconadamente por la democracia en Cuba? Si no, ¿su política no quedaría desacreditada?

R: Esa lucha por la democracia es tan importante en Cuba como en toda América Latina e incluso en EEUU, una potencia imperialista que asesina a millones de personas, como ha hecho en Afganistán y en Irak.

Militaire-Humanitaire: (Im)possibles synergies, de varios autores	163
<hr/>	
Imperio, de Michael Hardt y Antonio Negri	166
<hr/>	
El imperio global, de Roberto Montoya	170
<hr/>	
Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil, de Zygmunt Bauman / Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos, de Saskia Sassen	173
<hr/>	
Perspectiva de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio, de Gemma Aubarell (Dir.)	175
<hr/>	
Reanudar lazos rotos: Estudio sobre reconciliación en Camboya, de Lucía Alonso Ollacarizqueta	178
<hr/>	
Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino, de María Cristina Rosas (Coord.)	180
<hr/>	
Gobierno mundial y las nuevas guerras. La convergencia del desarrollo y la seguridad, de Marc Duffield	183
<hr/>	

**MILITAIRE –
HUMANITAIRE:
(IM)POSSIBLES
SYNERGIES?**

Varios autores
École Royale Militaire,
Institut Royal Supérieur de
Défense,
Bruselas, 2002,
112 páginas.

Las instituciones militares belgas se caracterizan por haber nacido y haberse desarrollado bajo una doble influencia externa — británica y francesa— desde su creación, relativamente reciente pues el país alcanzó su independencia en 1830. Para los que hemos convivido algunos años con los ejércitos belgas, esta influencia es notoria: tanto en la forma —uniformes, ceremonias, tradiciones— como en el fondo —modos de pensar, decidir y hacer—.

De la vecina Francia los ejércitos belgas han asimilado un cierto nivel de preocupación por el razonamiento, la lógica y la conceptualización. Aunque estos modos de pensamiento están paulatinamente desapareciendo de casi todos los ejércitos del mundo arrasados por las ideas tecnológicas y prácticas, orientadas casi en exclusiva a alcanzar resultados, exportadas por las hegemónicas instituciones militares de EEUU.

Una muestra de lo anterior se observa en la lectura de los textos presentados en una reunión que tuvo lugar en la Escuela Real Militar belga, en mayo de 2002, para discutir sobre una interesante cuestión que hoy día afecta a muchos ejércitos del mundo: su participación en las misiones

denominadas humanitarias. Intervinieron ponentes de distintas organizaciones de ámbito nacional e internacional, con asistencia del Ministro de Defensa belga, que abrió oficialmente el encuentro. Aunque el número de participantes era relativamente reducido (nueve) la multiplicidad de puntos de vista quedó suficientemente garantizada. Dos militares belgas de alta graduación expusieron el aspecto militar de la cuestión; las organizaciones no gubernamentales tuvieron voz a través del director ejecutivo de Human Rights Watch, el director general de UNICEF, el director del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), el delegado del Comité Internacional de la Cruz Roja ante la Unión Europea y la OTAN y el director de operaciones de la sección belga de Médicos sin Fronteras. La actividad formalmente política se expresó a través de la voz de un parlamentario belga neerlandófono; y la académica, mediante la intervención de un profesor francés del Institut d'Études Politiques de París. Actuó como moderador un conocido periodista belga, autor dramático y escritor, que recientemente fue nombrado miembro del Consejo Superior de la Justicia.

Se entiende por sinergia, según el DRAE, “la acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales”. Así pues, lo que sugiere el título bajo el que se convocó el encuentro es averiguar si la cooperación entre instituciones militares y civiles en el campo de las misiones humanitarias, multiplicaría o no los resultados obtenidos por cada una de ellas actuando por separado. El paréntesis en él

incluido deja entrever también una duda inicial sobre si es posible o no tal cooperación.

De la lectura completa de los textos presentados se deduce que la anhelada sinergia aparece muy lejana, y que militares y especialistas en lo humanitario tienen más puntos de divergencia que de encuentro. También cabe sospechar que todos ellos buscan, de modos distintos, algunos “lugares al sol”, para lo que necesitan mostrar sus aspectos más favorables, puesto que, como es natural, las instituciones tienden a perpetuarse. Lo que no ha sido óbice para que en la reunión citada se hayan puesto de relieve muy interesantes perspectivas sobre cuestión tan actual.

No puede negarse que los ejércitos a veces pueden atender con eficacia a los pueblos que han sufrido catástrofes naturales, como ocurrió con el terremoto de Turquía en 1999, citado como ejemplo por las FAS belgas que intervinieron en ese país. Pero, precisamente fue esta intervención la que puso de relieve la “necesidad de una mejor coordinación” con las ONG. Desde el punto de vista militar belga se insiste en que la ansiada sinergia encuentra bastantes dificultades. La organización militar está centralizada y fuertemente jerarquizada, con cadenas de mando muy estructuradas, e insertada en la administración del Estado como un instrumento político de éste. Por otro lado, la mayoría de las ONG se consideran parte de la sociedad civil, libre y alternativa, donde las decisiones son adoptadas de un modo colegiado y descentralizado. Además, la organización militar funciona orientada a alcanzar objetivos en

función de una misión, y se suele prestar la máxima atención a las prioridades típicamente militares, como la supervivencia, la seguridad operativa, las reglas de enfrentamiento y la autonomía de las operaciones. Nada de esto suele ser habitual en las ONG. Para intentar buscar modos de colaboración, los ejércitos —y el belga no es una excepción— intentan establecer órganos de cooperación dentro de sus estructuras habituales, y sistematizar las fases previsibles en que aquélla puede desarrollarse.

Buscando esa sinergia, la posición de las FAS belgas consiste en que ya no tiene vigencia la vieja fórmula de que a los ejércitos solo debe recurrirse cuando las iniciativas políticas hayan fracasado. Según la nueva teoría, “la intervención de los órganos de la Defensa no es la simple continuación de los esfuerzos políticos por medios militares, sino un proceso paralelo que debe producir efectos positivos en todas las fases de un conflicto o de una situación de emergencia”. No obstante, se recuerda que la misión de los órganos de la Defensa sigue siendo la acción armada y su capacidad para hacer una guerra o amenazar con ella. El director ejecutivo de Human Rights Watch, por su parte, puso de relieve la necesidad de aclarar los motivos de las intervenciones. Según él, aunque es aconsejable intervenir solo por motivos altruistas, esto apenas sucede en la realidad. “Se nota especialmente en muchas situaciones internacionales que requieren ayuda, pero los gobiernos primero eligen y luego deciden. Bastaría con aceptar que el fundamento de la intervención sea humanitario, incluso aunque existan otras finalidades políticas

a las que también haya que atender”, afirmó.

El diputado belga señaló que una de las principales diferencias entre las Fuerzas Armadas y las ONG es el llamado “principio de imparcialidad”. Para una ONG la posibilidad de actuar en una zona de conflicto depende de su neutralidad y de su independencia en relación con las partes implicadas en él. Si colaboran con los ejércitos, aunque solo sea desde el punto de vista logístico, su imparcialidad resulta menoscabada. Citó como ejemplo el bombardeo estadounidense de Afganistán con paquetes de víveres, sin que por ello se interrumpiera el real bombardeo bélico.

La intervención del director del CIP centró la cuestión en términos más concretos. Definió los diferentes campos de actuación de las dos partes analizadas: “El Estado defiende a la Nación y a sus intereses particulares. Las ONG defienden valores universales según los mandatos recibidos. Las organizaciones multilaterales defienden unas perspectivas comunes y cooperativas, y promueven la creación de un sistema complejo de regímenes sobre problemas transnacionales, que incluyen el medio ambiente, la emigración, los derechos humanos, el comercio ilegal, etc.” Mostró cómo los Estados reaccionan a las crisis de acuerdo con sus intereses particulares y utilizan para ello una doble vara de medir: muestran más interés y despliegan más medios de protección hacia unas víctimas que hacia otras. “El problema no es que algunos Estados se sirvan del derecho a intervenir como una coartada para imponer sus intereses, sino que algunos Estados soslayan el Derecho Internacional para evitar

cierto tipo de intervenciones humanitarias” afirmó.

El profesor francés fue quien primero llamó la atención sobre los dos aspectos que hasta ese momento habían quedado de manifiesto en la reunión. Según él, las primeras intervenciones se habían dedicado a glosar positivamente la cooperación militar en las misiones humanitarias, basándose en la eficacia, el pragmatismo y el humanitarismo. A continuación, se había desarrollado una “deconstrucción” de dicha noción, con el mismo rigor metódico, a partir de la intervención del director del CIP a quien calificó de “analista muy implicado en los asuntos humanitarios”. La verdadera polémica se inició entonces, inclinando la balanza hacia los que negaban de raíz el mismo concepto de “acción militar humanitaria”. Expuso la idea de que “se puede desarrollar una eficaz acción de socorro que nada tenga de humanitaria”. Adujo como ejemplo el bloqueo de Berlín en 1948-1949, afirmando que hoy día sería tenida como una operación humanitaria. No se trataba tanto de alimentar a los tres millones de habitantes de la capital por motivos humanitarios, sino por necesidades de la política internacional. Igualmente, las campañas de vacunación durante la guerra de Vietnam, llevadas a cabo por los servicios sanitarios de los ejércitos de EEUU, serían mas bien operaciones “de acción psicológica” que acciones humanitarias.

En relación con la alusión que hizo el director del CIP a la “doble vara de medir”, precisó que cuando los europeos intervienen en Kosovo, pero no en Chechenia ni en Corea del Norte, no es a causa de un doble criterio

sino porque es parte esencial de la lógica política el efectuar selecciones de ese tipo. Hay víctimas “buenas” y víctimas “malas”, pero no en el sentido cínico de la expresión, sino por esa simple lógica política. Europa no declararía la guerra a Rusia para salvar a Chechenia, y esto no es un menosprecio sino la expresión de una simple relación de fuerzas, de un cálculo de intereses donde la vida humana es un factor que no tiene más valor que otros factores.

Concluyó estableciendo la diferencia entre lo humanitario y lo político. El primero, que nació con la Cruz Roja, se basa en la idea de que no se está obligado a aceptar el sacrificio de seres humanos. Por el contrario, lo político acepta desde su esencia dicho sacrificio. De otro modo “no hay una geografía de la responsabilidad humanitaria, pero sí existe para la responsabilidad política”. Una vida humana es igual en cualquier lugar para unos, y no lo es para otros. En conclusión, para el profesor francés, “lo humanitario y lo político son difícilmente compatibles”, y no hay que olvidar que las intervenciones militares “humanitarias” son siempre “del fuerte al débil” y jamás al revés. La intervención final del General Jefe del Gabinete del Ministro de Defensa volvió al terreno formal, resumiendo que “las relaciones entre ambas partes siempre serán difíciles porque hay grandes diferencias”. Manera diplomática de reconocer que la anhelada sinergia pertenece, por el momento, al terreno de un hipotético futuro.

Alberto Piris
Analista del Centro de
Investigación para la Paz
(CIP-FUHEM)

IMPERIO

Michael Hardt y Antonio Negri
Harvard University Press
Cambridge, Massachusetts,
2000, 426 páginas.

La soberanía de los Estados-nación ha decaído. Junto con el mercado global y los circuitos globales de producción, ha surgido un nuevo orden global, una lógica y una estructura de dominio nuevas, una nueva forma de soberanía compuesta por una serie de organismos nacionales y supranacionales unidos. A esta forma de soberanía se le llama “imperio”. Los autores de este libro diferencian entre “imperio” e “imperialismo”. El imperialismo colonialista sería una extensión de las fronteras de la nación, mientras que el actual “imperio” no establece un centro fijo de poder y no se sustenta en fronteras o barreras fijas. Es un aparato de dominio descentrado y desterritorializado.

En la economía global la creación de riqueza tiende a la producción biopolítica, la producción de la vida social, donde lo económico, lo político y lo cultural se superponen. El dominio del imperio no tiene límites espaciales y se presenta como un orden que quiere suspender la Historia, ya que se presenta sin alternativa, como inevitable y eterno. El dominio del imperio crea el mundo que habita por su aspiración de biopoder y el objeto de su dominio es la vida social en su totalidad. Este orden no surge espontáneamente y no hay un único centro de racionalidad que lo rija. Todo ello se produce en un marco internacional. Se basa en una nueva noción del derecho, una nueva autoridad que diseña nuevas normas e instrumentos legales de

coerción que garantizan contratos y resuelven conflictos. Esta es la tesis principal del libro de Michael Hardt y Antonio Negri. El nuevo orden aspira a reunir el poder económico y político, y a hacer realidad un orden estrictamente capitalista. Y con el fin de que ese poder alcance sus objetivos se le concede la fuerza necesaria para librar “guerras justas” internas y externas. La “guerra preventiva” reduce la guerra a la condición de acción política y sacraliza el poder que ejerce funciones “éticas” mediante la guerra. Así, ésta se justifica a sí misma, y el poder puede usarla sin miedo. El nuevo paradigma es tanto un sistema como una jerarquía. Los autores lo conciben como un híbrido entre la teoría de sistemas de Niklas Luhmann y la teoría de la justicia de John Rawls, como un ejercicio de autoridad sin gobierno. Cada movimiento está establecido y sólo puede actuar en un sitio. Sólo un poder ultradeterminante y relativamente autónomo respecto a los Estados-nación puede funcionar como centro del nuevo orden mundial, ejerciendo una regulación efectiva y, si es necesario, la coerción. El imperio se basa en presentar esa coerción como un bien al servicio de la justicia y la paz. La primera tarea del imperio es ampliar los consensos que respaldan su poder. Pero la principal actuación es de tipo policial. La formación de un nuevo derecho se inscribe en el marco de la prevención, la represión y la fuerza retórica necesarias para reconstruir el equilibrio social. La legitimidad del imperio y el ejercicio del poder policial se reotroalimentan y encuentran su base en su capacidad para regir en casos de crisis y excepción como nuevo poder jurídico, cuyo síntoma más

significativo es el “derecho de intervención”. Lo que sustenta la intervención es un estado permanente de emergencia y excepción justificado por la apelación a los valores esenciales de justicia. Así, el derecho de policía queda legitimado por valores universales. Para el análisis de la producción biopolítica, los autores se basan principalmente en Michael Foucault, Marx, la Escuela de Frankfurt, Gilles Deleuze y Félix Guattari. Se parte del tránsito de la “sociedad disciplinaria” a la “sociedad de control”, en la que los mecanismos de dominio se vuelven más immanentes al campo social, son más “democráticos”, se distribuyen por los cerebros y cuerpos de los ciudadanos hasta que los sujetos interiorizan las conductas propias para el dominio. El poder se ejerce a través de las maquinarias que organizan los cerebros (sistemas de comunicación, redes de información) y los cuerpos (asistencia social, educación, actividades controladas) para llevarles a un estado de alienación y enajenación del sentido de la vida y el deseo de creatividad. El biopoder se refiere a una situación en que lo que está en juego es la producción y reproducción de la vida misma. El capitalismo implica mutuamente todas las fuerzas sociales. Es lo que Marx llamó como supeditación (subsunción) real del trabajo a la esfera del capital, y lo que la Escuela de Frankfurt denunciaba como supeditación de la cultura y las relaciones sociales a la figura totalitaria del Estado. La relación entre producción social y el biopoder se denomina “intelectualidad de masas” (Hardt, Grose), “trabajo inmaterial” o “intelecto general” (Marx). Y para ello se precisa desarrollar una

nueva teoría del valor y una teoría de la subjetividad que opera a través del conocimiento, la comunicación y el lenguaje. En este punto es importante señalar que en la crítica al biopoder la punta de lanza es la teoría feminista (marxista y socialista) que analiza el trabajo de las mujeres, su relación afectiva y la producción de biopoder.

A través de las empresas transnacionales, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y otros organismos, se pretende estructurar los territorios y poblaciones.

Convierten al Estado-nación en registro de flujos de mercancías, monedas y poblaciones, mientras distribuyen la fuerza laboral, asignan los recursos financieros y organizan la producción mundial. Todo ello determina la nueva estructuración bipolar. Nada escapa al dinero, pero no sólo se producen mercancías, sino también subjetividades (necesidades, relaciones sociales, cuerpos y mentes), lo que equivale a decir que producen productores (y también jerarquías, mecanismos de inclusión y exclusión, etc). Finalmente esto implica la producción de crisis.

Las industrias de comunicación están en la base de la producción del lenguaje, la comunicación y lo simbólico. Las redes de comunicación también organizan, guían y canalizan lo imaginario dentro de la maquinaria comunicativa. Así, no sólo se sirve al poder, sino que se integran en su mismo funcionamiento. Son las encargadas de legitimar la máquina imperial. La producción comunicativa y la construcción de la legitimación imperial ya no pueden separarse. La máquina es autovalidante, autoformadora, sistémica. Y se mantiene viva

produciendo un contexto de equilibrios, simulando presentar un proyecto de ciudadanía universal, disolviendo el proceso de identidad y la historia.

Los autores critican las ONG, puesto que validan la “intervención moral” y las comparan a las “los dominicos del periodo medieval tardío y los jesuitas de la modernidad”, son “las órdenes mendicantes del imperio”. Estas ONG están “inmersas en el contexto biopolítico del imperio: anticipan el poder de su intervención”. Los conflictos étnicos, las drogas, el terrorismo (término policial) son los enemigos y, así como el escándalo moral antecede a una policía moral, los ejércitos y la policía anticipan la acción de los tribunales y preconstituyen las leyes de justicia a aplicar. Todo ello lleva a un estado de excepción permanente que representa un poder absoluto. En tres capítulos del libro (IV, V y VI) los autores analizan un estudio histórico filosófico sobre la modernidad, la soberanía y su estructura, la nación, el nacionalismo y el totalitarismo, el imperialismo y el colonialismo. Especialmente interesante es el capítulo VII, donde la crítica a la posmodernidad (Lyetard Baudrillard, Derrida) se conecta con la ruptura del desarrollo de la soberanía moderna para llevar a un desarrollo posmoderno que debe ser adialéctico, más una antimodernidad que una posmodernidad. Ello se advierte en la aparición de los fundamentalismos como movimientos antimodernistas (tanto islámico como cristiano). La mezcla de esta ideología con el marketing da una nueva teoría de la dirección y la organización, a la vez que el consumo se convierte en la actividad paradigmática. La posmodernidad es una fase de

acumulación y mercantilización capitalista que acompaña la realización del mercado mundial (Harvey, Jameson). La teoría republicana (Maquiavelo) imagina un “poder constitutivo” basado en la dinámica del conflicto social como base del poder y la expansión. El imperio extensivo se apoya en la sinergia de la multitud y el poder se apoya en el ejercicio del control en un proyecto abierto y en un territorio ilimitado. La idea de soberanía como poder expansivo en redes es la bisagra entre república democrática e imperio. El imperio se concibe como una república universal, una red de poderes y contrapoderes estructurados en una arquitectura sin fronteras y exclusiva. Y, como decía Jefferson, “la Constitución de EEUU es la mejor calculada para un imperio en expansión”. El déficit político, la sociedad del espectáculo, el fin de la Historia (Fukuyama), todo tiende a subsumir el conflicto en redes institucionalizadas en el interior del imperio. Ya no hay un exterior al territorio imperial y las diversas crisis forman un omnicrosis permanente. El aparato de dominio opera en tres etapas: una inclusiva, donde se finge ignorar las diferencias; otra diferencial, donde se aceptan las diferencias “culturales y contingentes”; y una tercera, la administración y jerarquización de tales diferencias en una economía general de dominio. La contingencia, la movilidad y la flexibilidad son la fuerza del imperio. La solución no es negociar o atenuar las diferencias, sino afirmarlas y ordenarlas en un aparato efectivo de dominio. Esto genera un clima de corrupción entendida como ausencia de ontología, ya que el poder imperial se funda en la ruptura de toda relación ontológica determinada.

Diversos capítulos estudian la gobernabilidad (XI) como sociedad disciplinaria regida por los criterios de producción capitalista; las redes y la informatización como médula de la producción económica para producir un nuevo individuo en una “antropología de ciberespacio”; la constitución y la estructura del poder a través de las empresas transnacionales; la administración como mecanismo diseminador y diferenciador donde el control son la bomba, el dinero y la información.

Finalmente, las alternativas al sistema. El fin de la dialéctica de la modernidad no condujo al fin de la dialéctica de la explotación. Retornar al Estado-nación es un error. Es preciso una deconstrucción ideológica y material del orden imperial, una filosofía de la liberación con el internacionalismo como punta de lanza, donde aclarar la naturaleza del enemigo común es una tarea esencial, ya que las luchas deben alcanzar el corazón del imperio. La dialéctica entre fuerzas productivas y sistema de dominación ya no tienen un lugar determinado y la “voluntad de estar en contra” es fundamental. Los poderes de la ciencia, el conocimiento, el afecto y la comunicación son las fuerzas que constituyen nuestra virtualidad antropológica, y en este terreno hay que trabajar. La búsqueda de una ciudadanía global (el “intelecto general” de Marx) que enfrente la represión del sistema (como el derecho al propio movimiento) es básica.

La tecnología y las máquinas no son neutrales ni independientes. Son herramientas biopolíticas que llegan a hibridar con el ser humano y donde el proletariado no es un agente autónomo de producción. Por ello es fundamental el derecho a la reapropiación de los medios de producción (de conocimiento,

información y comunicación). La resistencia se vincula a una inmersión en la esfera biopolítica y a la formación de aparatos cooperativos de producción y comunidad. Y siempre a la espera de una organización que canalice la insurgencia, no de manera representativa, sino constituyente en una actitud positiva, constructiva e innovadora, donde la rebelión también es un proyecto de amor.

Felipe L. Aranguren
Escritor. Fue coordinador de la Biblioteca Bertrand Russell del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

EL IMPERIO GLOBAL

Roberto Montoya
La Esfera de los Libros,
Madrid, 2003,
512 páginas.

Roberto Montoya, destacado periodista y conocedor de los movimientos y giros que guían la política internacional, ha centrado su esfuerzo literario en la elaboración de un perfil aproximado sobre las motivaciones e intereses de quienes asesoran desde una óptica neoliberal al actual presidente de EEUU George W. Bush, figura indiscutible en la planificación de un nuevo orden dominado por el unilateralismo y el hegemonismo, fundado en la fuerza y el desconocimiento de la legalidad internacional.

El análisis de Roberto Montoya induce a pensar que ha surgido un nuevo imperio y el presidente Bush, dudosamente electo, se

presenta como el nuevo “Cesar” del siglo XXI. Atrás quedaron los comentarios sobre sus constantes gazapos, su supuesta ignorancia o su ¿dislexia? También quedaron relegadas las duras críticas de los países europeos y buena parte de la comunidad internacional por su rechazo al Protocolo de Kyoto, la Corte Penal Internacional, el Tratado ABM de misiles balísticos, la Convención de Basilea, la prohibición de ensayos nucleares, la eliminación de minas antipersona, la producción y venta de armas ligeras, sus leyes comerciales proteccionistas y su retiro de la Conferencia Internacional contra la Esclavitud y el Racismo, instrumentos favorables para la convivencia pacífica y la seguridad humana. La consejera Condoleezza Rice, en una entrevista para la cadena CBS el 29 de julio de 2001, sostuvo que “si comprometerse en el plano internacional quiere decir firmar malos tratados por decir que los hemos firmado, hablamos de un argumento que no convencerá al pueblo americano” (...) “el presidente de EEUU no ha sido elegido para firmar tratados que no sirven a los intereses americanos”.

A pesar de la estatura de Powell y de las estrechas relaciones entre Rice y el presidente, la mayor parte de los observadores piensan que la *troika* Cheney-Rumsfeld-Wolfowitz es quien decide la política del Gobierno sobre las grandes cuestiones estratégicas. Se trata de la materialización de la aspiración de algunos políticos neoconservadores cuya influencia sobre Bush se ha conducido a través de “tanques de pensamiento” o *think tanks* de la ciudad de Washington. El principal de ellos es el Project for a New American Century (Pnac, Proyecto por un nuevo siglo

estadounidense), fundado hace seis años, que concibe un cambio radical de la política exterior y de defensa, con presupuesto militar suficiente para enfrentar regímenes hostiles y asumir el liderazgo internacional estadounidense. En la actualidad, este documento es la base de la Estrategia Nacional de Seguridad promulgada por Bush en 2002. El elemento central de esta nueva visión es ver EEUU como potencia hegemónica mundial, que deberá iniciar los acontecimientos en vez de reaccionar después de recibir los golpes, e impedir que cualquier otro país desafíe su dominación, es decir, la aplicación de la guerra preventiva. Pero esta novísima interpretación no se ajusta a los postulados de la Carta de Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad en ningún momento ha calificado los hechos del 11-S como “ataque armado”, que corresponde al de un Estado contra otro. Siempre ha hablado de “acto de terrorismo”, sin que haya desconocido el derecho de EEUU a defenderse. La legítima defensa es transitoria y posible cuando el ataque se produce, pero no puede prolongarse en el tiempo, o convertirla en arma arrojada contra todos y cada uno de los contradictores. El autor relata cómo, después del 11-S, se evidenciaron las deficiencias de las agencias de inteligencia estadounidense y su descordinación, pese al enorme cúmulo de información obtenida por medio de los programas Echelon y Carnivore, con capacidad para acceder a las más lejanas ondas radiofónicas, televisivas, telefónicas y al grueso del correo electrónico que se realiza en todo el mundo. Al parecer, su burocracia interna y su vetusta estructura le impiden en

tiempo real procesar, traducir y controlar los cerca de dos millones de mensajes electrónicos que intercepta cada hora. Las evidentes fugas de información de los ejecutores del atentado, el seguimiento realizado sobre ellos y los informes de agentes y gobiernos a altas instancias del Gobierno estadounidense advirtiendo de la inminencia de un ataque, fueron desestimados por los funcionarios más próximos al presidente. Algunos historiadores, políticos, analistas y escritores, han hecho similitudes entre lo acontecido en Pearl Harbour y el 11-S por el alto valor simbólico, el número de víctimas y las advertencias previas, que inducen a pensar que los mandatarios eran conscientes sobre la proximidad de un ataque de estas características y no hicieron nada para evitarlo. En su momento, Pearl Harbour se convirtió en la justificación perfecta para que EEUU entrara en la II Guerra Mundial. Conforme a los planes y programas armamentistas, el actual Gobierno de EEUU ha logrado la aprobación de un presupuesto militar que supera los 360.000 millones de dólares, cifra superior a la invertida para el mismo fin por los 16 países que le siguen. De acuerdo con lo proyectado, en pocos años el presupuesto aludido superará el de todos los países del planeta juntos. El ataque del 11-S ha justificado el recorte de las libertades civiles y democráticas en el territorio estadounidense y el desconocimiento de los derechos humanos. Otros Estados también han seguido esta postura para reprimir a sus pueblos o a la oposición, y otros la han aceptado con endeble argumentos convirtiéndose en cómplices por

omisión. Los detenidos en la base de Guantánamo son evidencia fiel del poco valor dado a la Carta de Naciones Unidas, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales. Hasta ahora, con todas las deficiencias que comporta, el criterio básico del orden internacional ha sido la promoción y conservación de la paz y la cooperación que, conforme la nueva ideología, debe ser remplazado por el concepto de seguridad, para el más fuerte. Los cientos de ciudadanos estadounidenses por adopción con ascendencia árabe detenidos-desaparecidos al amparo de la “Ley Patriótica” expedida por el presidente Bush el 26 de octubre de 2001, desconocen el derecho de defensa y al debido proceso. Muchos de los detenidos, dentro del secretismo de esta ley, han sido expulsados del país. Los pilares de las sociedades “civilizadas y democráticas” que abandonaron el asesinato selectivo, la confesión por medio de la tortura y reconocen el *habeas corpus* y el *habeas data*, ya no existen para los detenidos o estigmatizados por la nueva filosofía. Por el momento, son muchas las presiones para que se vaya hacia una sociedad policiaca y militarizada, tanto en EEUU como en otros países que han adoptado leyes semejantes. Un mar de petróleo y un gigantesco oleoducto-gasoducto que debía atravesar Turkmenistán, Afganistán, Pakistán, el mar de Arabia y el Océano Índico, ha sido el trasfondo de las guerras. El control político y militar del Golfo Pérsico y la apropiación-redistribución de las fuentes energéticas constituye la razón más poderosa de las compañías petroleras estadounidenses, que coinciden plenamente con las empresas de la industria

armamentista y los planes geoestratégicos de Washington. Consumada la guerra en Afganistán y la invasión a Irak, se hace evidente la fractura del sistema internacional, la imposibilidad a medio plazo de la unidad política europea, la existencia de la OTAN, la convivencia pacífica con los pueblos árabes, la no participación y falta de autodeterminación de África y América Latina y la creciente tensión con Siria, Arabia Saudita, Irán, Corea del Norte y otros más, que incluye una posible intervención en Colombia. En realidad, estamos asistiendo al posicionamiento de un nuevo orden geoestratégico, político y moral cargado de mesianismo, que pone en riesgo los avances y el acumulado de los últimos 50 años de la humanidad. El 20 de octubre de 2001, en su alocución ante la Cámara y el Senado, el presidente Bush se dirigió a los líderes de todo el mundo: “todas las naciones en todas las regiones deben tomar ahora una decisión: o estáis con nosotros o estáis con los terroristas”. La información proporcionada por Roberto Montoya permite al lector hacer una evaluación serena de los últimos acontecimientos y juzgar en su justa proporción la acción de los organismos intergubernamentales y los miembros de la comunidad internacional, por ello, vale la pena leer con detenimiento el libro comentado.

Hernando Perdomo Blanco
Colaborador del Centro de
Investigación para la Paz
(CIP-FUHEM)

**COMUNIDAD. EN
BUSCA DE SEGURIDAD
EN UN MUNDO HOSTIL**

Zygmunt Bauman
Siglo XXI,
Madrid, 2003,
185 páginas.

**CONTRAGEOGRAFÍAS
DE LA
GLOBALIZACIÓN.
GÉNERO Y
CIUDADANÍA EN LOS
CIRCUITOS
TRANSFRONTERIZOS**

Saskia Sassen
Traficantes de sueños,
Madrid, 2003,
125 páginas.

En el imaginario social, la sociedad puede ser mala pero la comunidad no. La sociedad puede descarriar a la persona, algo que nunca haría su comunidad. La sociedad es el fruto de un consenso conflictivo, pero la comunidad se entiende como algo natural, un refugio de seguridad, confianza y bienestar. El sociólogo Zygmunt Bauman dedica una parte de este ensayo a señalar las sombras que oscurecen esta visión idílica de la comunidad.

Al mismo tiempo, Bauman entiende que la idea de comunidad apacigua la incertidumbre y la angustia existencial del hombre moderno. Desde la revolución industrial, la modernidad diseñó un proyecto de ingeniería social que significó la disolución de todas las estructuras y lazos comunitarios. La “dulzura del pertenecer” vuelve hoy de la mano del

comunitarismo, que necesita arraigar los desarraigos que el capitalismo global ha acelerado. Es en este punto donde el libro de Bauman se une a la corriente intelectual crítica con la “modernidad líquida”, concepto acuñado por el autor para referirse a nuestra época de globalización neoliberal, bautizada por su colega Ulrich Beck como “sociedad del riesgo”.

Al plantear la comunidad en términos de necesidad o de consecuencia, Bauman no esquiva el dilema clásico: ¿hasta qué punto esta necesidad exige ceder en términos de libertad?, ¿pueden ser compatibles la comunidad y el individuo? Con un discurso liberal de los derechos individuales y una ética universalista, Bauman denuncia la vocación totalitaria y excluyente de las teorías comunitaristas de las que bebe la versión más dura del multiculturalismo académico estadounidense. Muy centrado en el ámbito estadounidense, el autor se une, en este caso, a las voces que señalan el potencial disgregador del multiculturalismo como modelo de gestión del pluralismo.

La idea de comunidad que se defiende en este ensayo es la de una “comunidad redistributiva”, no culturalista. Por ello, Bauman censura que las políticas multiculturales del reconocimiento, tal y como son inspiradas por sus teóricos, no tengan en cuenta la justicia distributiva, no atiendan a las verdaderas fuentes de la desigualdad social y, por lo tanto, sean políticas conservadoras y diferencialistas. ¿Por qué gays sí y *homeless* no? Bauman cita a Rorty cuando afirma que los defensores de las políticas de la diferencia “son culpables de dividir a los hombres y de

entretenerlos con hostilidades étnicas y religiosas y debates sobre costumbres sexuales”. El autor enjuicia la doctrina multiculturalista como un fenómeno típico de la posmodernidad, una “ideología del final de la ideología” que está al servicio de los poderes de la globalización y su estrategia del “divide y vencerás”. Los mismos poderes extraterritoriales que, en un proceso de progresiva desregulación política y de desvinculación moral, incrementan la incertidumbre y la inseguridad de las personas, empujándolas a buscar el calor regulado del grupo. El miedo es el multiplicador de los comunitarismos.

Bauman maneja una nueva categoría sociológica para definir a los representantes de los poderes globales: son la “nueva elite cosmopolita”. Se trata de la elite global de la empresa y de la industria cultural, una generación que hoy habla de individualismo tras haberse beneficiado de las metas colectivas de sus padres, que viajan pero que no unen culturas, y que son partidarios de una ideología meritocrática que conduce al desmantelamiento del Estado de Bienestar.

El autor señala a los “globalizadores”, y, con refinamiento sociológico, analiza el nuevo tipo de comunidad característico de nuestra época posmoderna o de “modernidad líquida”: la “comunidad estética”, radicalmente diferente de la “comunidad ética” tradicional. Si la comunidad tradicional exige lealtad extrema y se construye lentamente, la principal característica de las comunidades modernas, de individualistas o solitarios, es su carácter temporal y no vinculante. Esto posibilita que incluso la nueva elite

cosmopolita participe de estas nuevas formas estéticas de identidad comunitaria (cuyo vínculo de unión pueden ser cosas tan dispares como un ídolo pop, seguir una dieta, ser fumador, una amenaza local o los “guetos perfumados” de las urbanizaciones privadas).

El libro de Bauman señala las sombras de dos nuevas doctrinas democráticas contemporáneas: una versión de la ideología del multiculturalismo y una versión de la ideología de la globalización. Bauman las rechaza como vehículos para el necesario diálogo intercultural, entendido éste como un proceso de tipo republicanista y de justicia social.

Los cuatro artículos compendiados por Saskia Sassen en *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, se enmarcan en el análisis de los anteriores trabajos de esta socióloga de la Universidad de Chicago, muy crítica con la influencia ejercida por el pensamiento neoliberal en la primera fase de la globalización, pero dispuesta a readaptar, en términos de justicia social y derechos ciudadanos, las transformaciones y oportunidades generadas en el nuevo mapa de la economía global. Entre las contrageografías que señala Sassen, se encuentran los circuitos económicos transfronterizos, vías no formales de ingresos — tanto privados como estatales — que proceden de las remesas de las migraciones, del tráfico ilegal de trabajadores o de la industria del sexo. Estos circuitos en expansión son la trastienda de los poderes globales y de los gobiernos territoriales y están sostenidos por los sectores sociales más vulnerables: mujeres e

inmigrantes. Son indicadores de una creciente feminización de la pobreza y justifican para Sassen la introducción de la perspectiva de género en el estudio del impacto de la globalización en la organización de la economía y del poder político.

No obstante, “aquellos que carecen de poder, los desfavorecidos, los excluidos, las minorías discriminadas, pueden ganar presencia en las ciudades globales, presencia frente al poder y frente a los otros”. Éste es la otra cara de las contrageografías de la globalización que describe Saskia Sassen: la reaparición de la ciudad como espacio económico y político estratégico. La ciudad global de Sassen, convertida paradójicamente en el centro rector del capital corporativo y de las telecomunicaciones, se configura también en el escenario de nuevas prácticas políticas y de reivindicaciones de derechos que parten de lo local tomando la realidad global como contexto de referencia (como las luchas por los derechos de los inmigrantes, de los *homeless* o de los homosexuales, las manifestaciones contra la brutalidad policial, las resistencias vecinales contra los desahucios o la ocupación de vivienda).

La crisis de soberanía de los Estados-nación como única fuente de derecho, los progresos en la implantación progresiva de un régimen internacional de derechos humanos y la aparición pública de una gran variedad de actores no estatales —minorías étnicas, ONG u organismos supranacionales—, son fenómenos que promueven un nuevo concepto de ciudadanía, otro efecto o contrageografía de la globalización identificado por la autora como una “ciudadanía desnacionalizada”.

¿Hasta qué punto estas prácticas informales de ciudadanía, a la vez localizadas y transnacionales, engendran la formalización real de nuevos derechos? Sassen concluye su análisis bajo la convicción de que la globalización alienta en nuestras sociedades un proceso de resistencia, liderado por las mujeres y los inmigrantes, que promueve la institucionalización de nuevos derechos civiles e impulsa la organización de la sociedad civil internacional.

Tirma Lina Pérez Escuredo
Especialista en Información
Internacional y Países del Sur

PERSPECTIVA DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA. UNA APROXIMACIÓN DESDE EL TERRITORIO

Gemma Aubarell (Dir.)

Icaria,
Barcelona, 2003,
414 páginas.

Hasta mediados de los años ochenta la regulación de la entrada y la residencia de extranjeros en el territorio español era escasa y se obtenía sin demasiadas dificultades. La temática migratoria era inexistente a nivel institucional. En 1986, el ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea redefinió el tema migratorio. En 1984 se promulgó la Ley de Asilo y en 1985 se sancionó la Ley de

Derechos y Libertades de los Extranjeros, conocida como Ley de Extranjería. España comenzó a ser definida como país de inmigración, pero la cuestión de la integración de la población inmigrante no se planteó en la legislación española hasta entrados los años noventa. El Gobierno catalán fue el pionero en esta materia, diseñando el primer plan de integración en 1993. Ya entonces la Generalitat mostraba un interés especial en estas áreas de intervención, remarcando la importancia de las políticas públicas regionales y locales en la gestión de la inmigración y la diversidad. A pesar de los condicionamientos establecidos por las políticas migratorias puestas en marcha desde el Estado, las políticas públicas impulsadas por los gobiernos regionales y municipales tienen un papel fundamental en las formas de inclusión o exclusión de la población inmigrante, principalmente en aquellos territorios como Cataluña, Andalucía o Madrid, con una importante concentración de residentes de origen extranjero. Este rol preponderante de las intervenciones desde el territorio es lo que busca destacar este libro, producto del curso “Inmigración en España: perspectivas desde el territorio”, celebrado en el marco de los cursos de verano de la Universidad Complutense de Madrid en 2002. La obra está organizada en distintos apartados que reúnen textos elaborados desde las instituciones estatales, regionales y locales — como el del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Generalitat de Cataluña, el Gobierno de las Islas Baleares y la Junta de Andalucía o los Ayuntamientos de Algeciras y Alcalá de Henares —, junto con

otros presentados por investigadores y especialistas de distintos centros de investigación y universidades, y organizaciones sociales como UGT o Andalucía Acoge.

El libro comienza con un artículo de la Consejera de Bienestar y Familia de la Generalitat que describe las características de la población extranjera residente en Cataluña. A continuación, Joaquín Triadú analiza las opiniones sobre la presencia de inmigrantes, basándose en los resultados de una serie de encuestas llevadas a cabo en distintas comunidades autónomas. Un tercer apartado reúne las experiencias y apuestas en materia de integración de inmigrantes planteadas desde la Generalitat de Cataluña, la Junta de Andalucía y el Gobierno balear.

A partir de aquí los textos se agrupan en cinco bloques. Bajo el epígrafe de “Identidades y territorios” se presentan tres artículos. En el primero García Castaño, Granados Martínez y Capellán del Toro, analizan la percepción de la inmigración extranjera en Andalucía. En el siguiente trabajo, Salvá Tomás da cuenta de los cambios en las formas de asentamiento de extranjeros en Baleares, que, en palabras del autor, ha pasado de un fenómeno tipo “nueva Florida” a un modelo estilo “nueva California”. Cierra esta sección María Angels Roque con un texto que da cuenta de los elementos, en opinión de la autora, específicos del modelo catalán de integración. En el segundo bloque, con el título “Tipologías y redes de inmigración” se encuentran dos artículos: el primero de Pablo Pumares sobre las distintas características de la población inmigrante según la

zona de asentamiento; el segundo de Natalia Ribas, sobre la importancia de las redes en el proceso migratorio. El eje III sobre “Movilidad y actores económicos”, reúne cuatro textos diferentes. En el primero Antonio Maceda describe algunos puntos de la legislación de extranjería, en el segundo Albert Roca aborda la falta de mano de obra y el futuro del mercado de trabajo en Cataluña. A continuación Vege Oms, desde su cargo en la Coordinadora de Agricultores y Ganaderos, describe la experiencia de las contrataciones en origen para el sector agrícola. Por último, Isabel Navarro detalla las características de la inmigración en Madrid. En el punto IV sobre “Sociedad civil y perspectivas locales”, se presentan cinco ponencias que tematizan los desafíos de la integración, el papel de las organizaciones sociales en este proceso, la perspectiva territorial, la especificidad de las zonas rurales y el alcance de la política municipal. El libro se cierra con los artículos reunidos en el apartado V, “Instrumentos de gestión descentralizada”, donde Ricard Zapata indaga en el proceso de conformación de distintas redes de actores que participan en el proceso de configuración de lo que el autor denomina políticas de acomodación, tomando el territorio como espacio de investigación. En el segundo trabajo García Añón explora la relación entre políticas públicas locales y regionales y la integración de población inmigrante. El último texto de Aubarell, Oliván y Aragall transita el debate sobre el alcance de la articulación entre inmigración y codesarrollo en España.

La organización de los textos en los distintos bloques no siempre se corresponde con el epígrafe que los agrupa. Además, y probablemente dada la diversidad de procedencia de los autores, los trabajos aquí reunidos difieren mucho en extensión, calidad y profundidad de análisis. Sin embargo, más allá de los datos o novedades que puedan o no aportar las distintas intervenciones, es éste sin duda un rico material de análisis sobre las formas de percibir, definir y gestionar las migraciones desde las instancias gubernamentales y académicas. Estas páginas dejan en evidencia la vinculación entre los discursos y prácticas en torno a la presencia de inmigrantes y la problematización de la identidad nacional que esa presencia plantea. En otras palabras: para explicar a los otros qué es ser español, catalán, andaluz o madrileño, primero tendremos que explicárnoslo a nosotros mismos. En este sentido las cuestiones aquí desarrolladas vuelven a mostrar el tremendo potencial del análisis de la inmigración como herramienta para el entendimiento de las complejas y contradictorias bases sobre las que se levantan y se sostienen las identidades nacionales.

Sandra Gil Araújo
 Instituto Universitario de
 Estudios Norteamericanos
 Universidad de Alcalá

**REANUDAR LAZOS
ROTOS:
ESTUDIO SOBRE
RECONCILIACIÓN EN
CAMBOYA**

Lucía Alonso Ollacarizqueta
Icaria, Barcelona, 2003,
222 páginas.

El rigor analítico y la sensibilidad humana necesarios para el estudio comprensivo de una de las mayores tragedias del siglo XX se reúnen en este libro de contornos complejos en el que la autora desgana los procesos de reconciliación desde las percepciones, sentimientos, valores, prácticas y fundamentos filosóficos y morales de la sociedad camboyana. El libro tiene el valor del reto de mirar a los ojos de las víctimas y, desde el dolor de una sociedad devastada por el genocidio y las guerras, intentar descifrar lo que en el budismo se denomina “el camino medio” para la reconciliación. El trabajo de campo de la autora durante su estancia en Camboya en la provincia de Banteay Meanchey, una de las áreas más afectadas por las guerras que asolaron el país, es de una relevancia enorme y da a la presente obra una legitimidad cuya base está en la experiencia de muchos camboyanos y sus perspectivas acerca del proceso de reconciliación. Los caminos de polvo de Camboya y las vidas de sus gentes están presentes en este libro, cuyas raíces se enmarcan en la profunda creencia en las palabras del maestro Maha Ghosananda: “hay una apertura, una armonía. Cuando empezamos a confiar de nuevo unos en otros, descubrimos nuevas posibilidades de resolver conflictos”. Lucía

Alonso nos descubre con rigor, sensibilidad y apertura, desde los ojos de Camboya, algunas de esas nuevas posibilidades.

En el capítulo primero, y mediante un enfoque holístico, la autora analiza dos pilares claves para entender la sociedad camboyana actual: el budismo y el proceso histórico de las sucesivas guerras y el genocidio. En cuanto al primero de ellos, el Budismo Theravada, se puede afirmar que, pese a que las guerras han tenido un impacto demoledor con relación a las creencias religiosas y su articulación social, el budismo continúa siendo la referencia religiosa principal y su relevancia es fundamental en el proceso de transición en el que se encuentra el país, y, por lo tanto, en el proceso de reconciliación. Particularmente, la autora examina las denominadas “Cuatro Verdades” y el “Camino Medio” como los conceptos fundamentales del budismo que iluminan las formas de vivir y entender la realidad y que están presentes en la sociedad camboyana. En cuanto al segundo pilar, la evolución histórica, la autora, tras una breve introducción de la historia de Camboya anterior al siglo XX, examina la evolución política hasta la actualidad. El esfuerzo de síntesis ofrece una visión comprensiva más que una concatenación de hechos, lo cual facilita la comprensión de las sucesivas guerras y el genocidio, de los contextos políticos y sociales en los que se insertan, así como del proceso actual de transición. El libro aborda el proceso histórico en siete etapas: los proyectos políticos iniciales y las tensiones subyacentes (1946-1955), el gobierno de Sihanuk (1955-1970), la etapa de Lon Nol a Pol Pot (1970-1979), el gobierno de los Khmer Rojos y el

genocidio (1975-1979), la intervención internacional posterior (1979-1989) y el proceso hacia la transición (desde 1990 hasta la actualidad).

El segundo capítulo se centra en la reconciliación desde un punto de vista conceptual y teórico.

Comienza con el esfuerzo de definición de la reconciliación desde la base de las respuestas de las personas entrevistadas por la autora en su trabajo de campo en Camboya. El análisis proporciona numerosos datos y claves sobre las percepciones, experiencias, sentimientos y actitudes de la sociedad camboyana con relación a su concepción acerca del proceso de reconciliación, así como de las imágenes y vías argumentales utilizadas para referirse a la reconciliación.

Dichas claves incluyen aspectos como la diferenciación entre la reconciliación personal y comunitaria, la relevancia de la intervención de terceros en los procesos, la importancia del trabajo de reflexión personal y grupal con relación a la reconciliación, el papel fundamental de la familia, las vivencias personales y grupales de la guerra y de la posguerra, etc.

A continuación, la autora realiza un análisis de las concepciones teóricas sobre la reconciliación. Así, recoge las tesis de distintos autores en el marco de los estudios sobre la gestión de conflictos tales como Johan Galtung y John Paul Lederach determinando que “tanto desde la mencionada perspectiva, como desde otras relacionadas con las relaciones humanas, la mayor parte de los autores (igual que las personas entrevistadas para esta investigación) anclan sus reflexiones sobre la reconciliación precisamente en el conflicto”; así mismo, se incluyen tesis de carácter teológico y tesis de la

justicia restaurativa, así como un análisis etimológico del término reconciliación. Lucía Alonso llega de esta manera a una definición de reconciliación como “proceso relacional tendente a restaurar un trato previamente escindido” y establece distintas clases de reconciliación (personal, interpersonal, intracomunitaria, intercomunitaria, sagrada).

El tercer capítulo conecta teoría y práctica mediante un análisis contextual del Programa de Reconciliación promovido por CARERE (Proyecto de Rehabilitación y Regeneración de Zonas de Camboya) desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la provincia de Banteay Meanchey. La autora examina el impacto de determinados factores en la reconciliación tal como lo perciben los beneficiarios del programa. Dichos factores incluyen la seguridad, las vías de comunicación, la existencia de espacios de intercambio (mercados) y espacios de encuentro (pagodas), el gobierno y su gestión en las zonas respectivas. Junto a estos factores contextuales, se analizan también percepciones personales y comunitarias como las interacciones comunitarias y el grado de cohesión de cada pueblo. A modo de conclusión del análisis del capítulo, la autora incluye un cuadro en el que se detallan desde la perspectiva de los entrevistados, los factores que favorecen la reconciliación (entre los más citados se encuentran la cooperación/colaboración y las cualidades y actitudes de los líderes) y los factores que la obstaculizan (como principalmente las mentalidades cerradas).

Las conclusiones de este análisis son verdaderamente relevantes,

pues ofrecen respuestas teóricas y prácticas acerca de los procesos de reconciliación desde un estudio sobre Camboya. Igualmente relevante es el hecho de que esta investigación se haya realizado en España, donde los recursos para investigaciones de este cariz, con trabajo de campo, son muy limitados. Es por ello que este libro ofrece un espacio único para teóricos y prácticos en el marco de la reflexión y la acción en los procesos de las sociedades afectadas por conflictos y graves violaciones de derechos humanos.

Ana García Rodicio
Investigadora del proyecto
“Conflictos: Prevención
Resolución Reconciliación”
Comité Español del ACNUR -
Programa de Acción Humanitaria

**COOPERACIÓN Y
CONFLICTO EN LAS
AMÉRICAS.
SEGURIDAD
HEMISFÉRICA: UN
LARGO Y SINUOSO
CAMINO**

María Cristina Rosas
(Coord.),
Universidad Nacional
Autónoma de México
(UNAM),
México, 2003,
365 páginas.

La agenda sobre la seguridad hemisférica de las Américas se encuentra empantanada debido a que históricamente sus diversos instrumentos operativos no han estado a la altura de los

requerimientos de los países que conforman dicha región. Tras los acontecimientos del 11-S, si bien este tema ha incrementado su importancia, escasean consensos para emprender las acciones cooperativas que promuevan mayores índices de seguridad. Esta publicación, en la que colaboran especialistas latinoamericanos y canadienses, tiene como propósito presentar una perspectiva sobre el abanico de intereses, capacidades y desafíos que encierra la seguridad americana en el preámbulo de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica (CESH), celebrada en México a finales de 2003.

Los indicios de la promoción de la seguridad hemisférica se ubican en la Guerra Fría, como una estrategia estadounidense contra el comunismo para proteger y asegurar su área tradicional de influencia. Sin embargo, Washington utilizó sus instrumentos de poder, más allá de como defensa ante la “amenaza externa común,” para intervenir en algunos países de la región con el fin de imponer sus particulares intereses. Esta política sienta la base explicativa de las principales características pasadas y actuales de la seguridad hemisférica: la verticalidad y la exclusión. La primera se refiere a que EEUU ha impuesto al resto del continente su agenda de seguridad, la cual no siempre ha coincidido con los intereses de sus socios americanos. Debido a la fragmentación de la seguridad orientada a favor de la Unión Americana, la exclusión de otros países en la construcción de la seguridad continental ha sido una constante desde aquella época. Con base a esta consideración, Rosas precisa que “la seguridad hemisférica no es la suma de sus

partes, sino las que se suman — por obligación, y en la mayor parte de los casos, por necesidad— a la agenda de prioridades internacionales de EEUU”.

Un elemento relevante ha sido la divergencia respecto a las percepciones sobre lo que constituyen las amenazas hemisféricas y, por ende, en torno a los mecanismos para combatirlas. La contraposición de estrategias para afrontar la crisis centroamericana de los años ochenta entre EEUU (incentivando el conflicto armado) y varios países latinoamericanos (promoviendo soluciones que atendiesen los problemas que generaron los enfrentamientos) fue un claro ejemplo de esta circunstancia. Además, los esquemas americanos de seguridad, con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) a la cabeza, han demostrado ser incapaces de prevenir y resolver los conflictos en esta zona. La guerra de las Malvinas, en 1982, en la que EEUU apoyó decididamente su alianza atlántica y no la hemisférica, es la mejor prueba de las prioridades en materia de seguridad de la hegemonía continental y global. En este nuevo contexto, la geopolítica basada en la confrontación ideológica dejó de ser relevante, mientras que preocupaciones no tradicionales sobre seguridad como la migración, el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y los desastres naturales ganaron terreno. Además, si se considera que América es un continente asimétrico (por las grandes diferencias entre sus miembros), los consensos para establecer objetivos y estrategias conjuntas sobre seguridad hemisférica, se

tornan difíciles y los resultados arduos de lograr.

Ante el amplio espectro de amenazas a la seguridad hemisférica cabe preguntar ¿cuáles son los desafíos actuales de seguridad a que se enfrentan los países americanos? y ¿qué posibilidades existen de que, a pesar de las divergencias entre los países que conforman esta región, se logren posturas concertadas para avanzar en el abordaje de la cuestión? Para responder a estos interrogantes, los autores de *Cooperación y Conflicto en las Américas*, dedican diversos estudios donde remarcan tanto las dificultades como las oportunidades para una nueva relación hemisférica en este ámbito.

En la actualidad, sobre el origen de los principales problemas de seguridad en el hemisferio americano, a imagen y semejanza de experiencias anteriores, no se perciben consensos significativos entre Washington y el resto de países de la región. La nueva doctrina de seguridad del Pentágono establece que el terrorismo internacional, como elemento externo, constituye la principal amenaza a la seguridad nacional y regional. Para los demás países, los principales problemas de seguridad descansan más bien en factores internos, donde la inestabilidad política, económica y social tejen las enmarañadas redes de la inseguridad, siendo el terrorismo, más que la causa, un efecto de tal condición.

A pesar de esta divergencia, podría aprovecharse la coyuntura antiterrorista para reencauzar los enormes esfuerzos estadounidenses hacia un marco de mayor colaboración hemisférica. Esta nueva cooperación deberá tener como

objetivo la lucha contra la pobreza, “verdadera partera de amenazas”; no únicamente mediante el libre comercio continental, sino a través de estrategias integrales de colaboración multidimensional para el desarrollo. No hay que olvidar que EEUU tiene una considerable deuda con el resto del continente, ya que históricamente, éste no ha constituido una amenaza a sus intereses y seguridad nacional, “factura pendiente que los latinoamericanos deben cobrar.” Resulta inadmisibles que la obsesión antiterrorista estadounidense ocasione que este asunto sea considerado como el único tema de la seguridad hemisférica. Tras la lectura de este libro probablemente se coincidirá con los autores en que una nueva concepción sobre seguridad hemisférica debe ser acordada, para que sea capaz de transitar desde su tradicional orientación de verticalidad y exclusión hacia la horizontalidad y la inclusión.

Desafortunadamente, EEUU no ha incentivado nuevos espacios para mejorar las relaciones hemisféricas sobre seguridad. La incorporación de preceptos en la nueva doctrina estadounidense de seguridad como la guerra preventiva y el derecho a emplear de forma desproporcionada la fuerza, hacen prever que la próxima CESH no responderá a las necesidades de la mayoría de los países americanos planteadas en este libro.

Un avance en las discusiones sobre seguridad es que existe un claro consenso entre la mayoría de los gobiernos americanos, así como por parte de académicos y demás actores internacionales, en que a través de la promoción del desarrollo regional, es decir,

mediante una consideración ampliacionista de la seguridad, será plausible enfrentar las causas que generan inseguridad en el continente. Esto, en palabras de Curzio, significa que “se debe aprovechar el celo de la seguridad internacional e incluir en su esfera los temas de la agenda del desarrollo que están amalgamados a ella”.

La nueva arquitectura sobre seguridad hemisférica debe incorporar tanto a la seguridad del Estado como a la seguridad humana. De ahí la necesidad de replantear la seguridad como un “híbrido” que incluya ambos nichos de operación que, al complementarse entre sí, no se excluyan o confronten en tiempos de crisis.

La conclusión central de este libro es que a través de la cooperación internacional es posible enfrentar de forma eficaz las causas y los efectos de la inseguridad a escala regional e internacional.

Seguridad hemisférica: Un largo y sinuoso camino conduce al lector por la brecha del entendimiento de estos y otros planteamientos fundamentales en materia de seguridad y desarrollo; temáticas indisolubles para comprender las tendencias y las necesidades actuales del sistema regional e internacional.

Juan Pablo Prado Lallande

Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM y Master en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid

**GOBIERNO MUNDIAL Y
LAS NUEVAS GUERRAS.
LA CONVERGENCIA
DEL DESARROLLO Y LA
SEGURIDAD**

Marc Duffield

Los libros de la Catarata,
Madrid, 2003,

En los últimos años, y coincidiendo sobre todo con la caída de los regímenes del socialismo real, el fin de la Guerra Fría y la constatación del surgimiento de un nuevo tipo de conflictividad internacional, numerosos autores han propuesto nuevos marcos de análisis y conceptos para explicar las “nuevas guerras”. La naturaleza cambiante del fenómeno de la guerra ya había sido sugerida por el propio Clausewitz al referirse a ésta como “un verdadero camaleón” que se adapta a las condiciones externas y cambia en función de ellas. Para Clausewitz el factor que motiva estos cambios en la fisonomía de la guerra es la interdependencia entre la violencia elemental, la creatividad estratégica y la racionalidad política. Cada una de las tres variables varía históricamente y provoca, por tanto, el cambio en las tipologías de guerras.

Muchos de los trabajos y de los marcos de análisis de estas nuevas guerras, como el de Mary Kaldor (*Nuevas Guerras*), ponen el énfasis en el carácter interno de éstas (civiles en su mayor parte) y en la mayor autonomía de los conflictos actuales respecto a los de finales del siglo XX, que en muchos casos eran guerras “por delegación”, pero reflejo del enfrentamiento Este-Oeste. Otros

autores como Herfried Münkler (*Las guerras del Siglo XXI*) consideran que el rasgo más destacado de estas nuevas guerras es la asimetría entre los contendientes que se ven obligados, sobre todo aquellos más débiles, a estrategias del tipo guerra de guerrillas o terroristas, y a un planteamiento de ralentización del conflicto que pueda beneficiarles. Por último, otros analistas han hecho hincapié en la llamada economía política de los nuevos conflictos y en la rentabilidad que a ciertos grupos produce el fenómeno de la guerra. Una de las originalidades del trabajo de Duffield, y de este libro en particular, es la consideración de las nuevas guerras como una red en la que se entretajan factores internacionales e internos de todo tipo que sostienen la violencia: desde el tráfico de dinero ilícito, de armas o de personas, hasta el flujo de información e influencia política, entre otros. Estas redes dan a las nuevas guerras una racionalidad política que en numerosas ocasiones no es aparente y que ha hecho que muchos las perciban como caóticas y simples, fruto de la violencia elemental, cuando en realidad se trata de expresiones de intereses de muy diversos actores. Duffield se centra en el análisis de tres aspectos que caracterizan las nuevas guerras. El primero, y que analiza en profundidad, es su relación con el desarrollo y con la seguridad, entendidos ambos conceptos de un modo bastante original y heterodoxo. El segundo está centrado en las respuestas de la comunidad internacional y en el papel que el humanitarismo ha jugado dentro de la panoplia de instrumentos de respuesta a las crisis con los que cuenta la comunidad internacional. El tercero, que concluye muchas de

las reflexiones de los dos anteriores, analiza los sistemas de gobierno global que están emergiendo y aporta nuevos elementos para valorar el papel de los Estados-nación y de los organismos internacionales en estas redes de gobernabilidad. El libro se completa con el caso de estudio de Sudán, que se desarrolla en dos capítulos, y que el autor conoce bien por su experiencia de varios años sobre el terreno. El trabajo lo cierra un sugerente capítulo de conclusiones.

Desde una perspectiva teórica, uno de los conceptos que más popularidad adquirió durante los años noventa para referirse a la nueva conflictividad internacional fue el de Emergencias Políticas Complejas (EPC), que, sobre todo en el ámbito anglosajón, sigue siendo utilizado por numerosas agencias de cooperación. Otros, utilizan el término Emergencia Humanitaria Compleja (EHC) que se refiere más a las consecuencias que a las causas de las crisis. Por otro lado, Naciones Unidas se refiere a Emergencia Compleja (EC). Sea como fuere, el término ha tomado cierta importancia y pese a las críticas, alguna de ellas muy conocidas y curiosas como la de Médicos sin Fronteras en su discurso de aceptación del Nobel de la Paz en el que sostuvo: "llamemos a las cosas por su nombre. Una guerra es una guerra y no una EPC. Una violación es una violación y no una emergencia ginecológica compleja", el término se sigue utilizando profusamente. Duffield, haciendo un juego de palabras y de un modo muy sugerente, propone que desde una perspectiva de gobernabilidad global se hable de Complejos Políticos Emergentes que existirían en los límites del

sistema liberal y que representarían, de hecho, la emergencia de nuevas formas de organización, alternativas a los modos de regulación convencionales. Buena parte del libro está dedicada a la justificación y profundización de este concepto que, de hecho, sirve para explicar de un modo original algunas situaciones ambiguas como que, en ocasiones, a través de ellos se producen las únicas formas de autoridad, aunque a través de planteamientos violentos o de la propia guerra. En este sentido, este libro, más que otras obras de Duffield, contiene aportaciones conceptuales y teóricas de gran interés desde el punto de vista de las relaciones internacionales como la ya mencionada o la de "guerras en red", que complementan las más conocidas del autor en cuestiones humanitarias, "nuevo humanitarismo" o problemas de desarrollo. Tal vez, ésta es la obra más completa del autor y con mayor interés para los estudiosos de la política internacional y las relaciones internacionales. El binomio desarrollo-seguridad ha sido tratado en numerosas ocasiones. El propio Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994, se dedicó monográficamente al tema. Sin embargo, un enfoque muy restringido de esta relación, muy extendido entre organizaciones de desarrollo tanto gubernamentales como no gubernamentales, es considerar que el subdesarrollo es un elemento de inseguridad y que la existencia de países subdesarrollados es una fuente de inseguridad para el planeta. Así, los países pobres serían un riesgo para la seguridad global. El

enfoque de este libro es bastante más complejo y rico en planteamientos. Tras analizar en profundidad ambos conceptos, de por sí demasiado vagos y objeto de discusión (ver Gilbert Rist, *El desarrollo. Historia de una creencia occidental*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2002), se centra en la constatación de que las políticas de cooperación al desarrollo en los últimos años se han hecho mucho más radicales en el sentido de querer incidir en la prevención de conflictos, la transformación de las sociedades, la reforma de las instituciones representativas, los sistemas judiciales, etc., pero con el único referente de la economía liberal de mercado. Este cambio de prioridades sobre el papel de la ayuda externa a los países en crisis sitúa estas políticas de desarrollo no como respuestas a las necesidades de las poblaciones necesitadas, sino como parte de un sistema emergente de gobernanza global. Las implicaciones que eso tiene para los actores de cooperación, y sobre todo para las ONG y los organismos internacionales, son analizadas en este trabajo, y resultan de gran interés pues los organismos de cooperación y ayuda no suelen ser conscientes del impacto “real” de su acción en términos políticos en un mundo global; y mucho menos de cómo son percibidos por los actores sociales y las poblaciones del Sur.

Esta dimensión “perceptiva” ocupa otras partes del análisis y sirve para combatir ciertos mitos sobre el desarrollo-subdesarrollo, y determinadas visiones simplificadas de esta realidad. Así, otro juego de palabras que propone el autor es el de “desarrollo realmente existente” (jugando con el socialismo real o

realmente existente), que sirve para enfatizar la idea de que existe un “desarrollo” que *de facto* da respuesta a las necesidades básicas de numerosos sectores de población a través de procesos y estructuras que muchas veces permanecen invisibles para el analista académico occidental.

Una de las características más atrayentes de éste y otros trabajos de Duffield es la gran vinculación del trabajo teórico y de análisis riguroso con la reflexión autocrítica y crítica de la experiencia sobre el terreno, y de las enseñanzas que de él puedan extraerse. El trabajo de varios años en Sudán como representante de OXFAM, y el conocimiento “desde dentro” de los límites de cierto tipo de acción humanitaria y de la enorme complejidad de los factores causales de la guerra que obligarían a una complejidad también en las respuestas, dan a Duffield una perspectiva distinta de la del mero analista académico, del visitante ocasional o de algunos periodistas, más interesados en visiones de brocha gorda que usan su presencia en el terreno como simple elemento de legitimación. Una especie de “yo estuve allí y lo vi” que en muchas ocasiones simplifica las complejas realidades de la guerra y las convierte en simple colección de anécdotas al servicio de las posiciones, en muchos casos apriorísticas, del narrador. Recientes y populares publicaciones de Rieff, Mendiluce o Ignatieff, por poner solo algunos ejemplos, son reflejo de este protagonismo del narrador del que Duffield, afortunadamente, se encuentra muy alejado. La utilización de ejemplos de la práctica sobre el terreno son para Duffield argumentos con los que

ir construyendo un discurso complejo, pero mucho más rico y explicativo.

Como en otros trabajos, se puede estar o no de acuerdo con las tesis de Duffield. Se puede compartir más o menos sus provocadores enfoques. Se puede o no coincidir en sus planteamientos críticos.

Pero lo que no suele suceder con los libros y artículos de este autor, y este es un buen ejemplo, es que se permanezca indiferente ante ellos. Y eso, en tiempos de pensamientos “únicos” y otras zarandajas no deja de ser una gran ventaja y un estímulo a la reflexión. Por ello, resulta necesario felicitar a La Catarata y al director de la Colección, Francisco Peñas, por facilitar al lector en lengua castellana la obra de uno de los autores más críticos, provocadores y sugerentes en el ámbito de las relaciones internacionales y la cooperación, especialmente con África, de los últimos tiempos.

Francisco Rey Marcos
Colaborador del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y analista del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

**Ante el IV Foro Social Mundial: una
aproximación a los movimientos
sociales globales**

189

Bibliografía

SUSANA FERNANDEZ HERRERO

Ante el IV Foro Social Mundial: una aproximación a los movimientos sociales globales

Con motivo de la celebración del IV Foro Social Mundial (FSM), del 16 al 21 de enero del 2004 en Mumbai (India), esta bibliografía y selección de artículos nos acerca al origen, desarrollo y reivindicaciones de los movimientos sociales que demandan una globalización alternativa que defienda el medioambiente, luche contra la exclusión, las desigualdades, universalice la justicia, respete los derechos humanos y erradique la pobreza. Así mismo, recoge las redes y medios de comunicación alternativos cuya intención es sensibilizar a la población sobre los problemas mundiales, crear opinión pública, incidir en los mass media y coordinar e informar de las actividades y movilizaciones a través de internet, dando cobertura a voces independientes y a los movimientos sociales que responden al "otro mundo es posible" de Porto Alegre 2002.

LIBROS:

- Amin, Samir, *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós, Barcelona, 1999.
- Amin, Samir y Françoise Houtart, *La globalización de las resistencias*, Icaria, Barcelona, 2003.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 1998.
- Bella, William y otros, *Porto Alegre. Foro Social Mundial. Una asamblea de la humanidad*, Icaria, Barcelona, 2002.

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

- Calle Collado, Ángel, *Ciudadanía y solidaridad: las ONG de solidaridad internacional como movimiento social*, IEPALA, Madrid, 2000.
- Castells, Manuel, *La era de la Información, Vol. 2: el poder de la identidad*, Alianza, Madrid, 2000.
- Díaz-Salazar, Rafael (Ed.), *Justicia global: las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*, Icaria, Barcelona, 2002.
- Falk, Richard, *La globalización depredadora*, Siglo XXI, Madrid, 2002.
- García Candini, Néstor, *La globalización imaginada*, Paidós, Barcelona, 2000.
- George, Susan, *El informe Lugano*, Icaria, Barcelona, 2001.
- Houtart, Françoise, y Françoise Polet (Coords.), *El otro Davos: globalización de resistencias y de luchas*, Popular, Madrid, 2001.
- Klein, Naomi, *No logos. El poder de las marcas*, Paidós, Barcelona, 2001.
- Mardones, José María, *10 palabras clave sobre movimientos sociales*, Verbo Divino, Pamplona, 1996.
- Morán, Agustín (Coord.), *El movimiento antiglobalización en su laberinto: entre la nube de mosquitos y la izquierda parlamentaria*, La Catarata, Madrid, 2003.
- Monereo, Manuel y Miguel Riera (Eds.), *Porto Alegre: otro mundo es posible*, El Viejo Topo, Barcelona, 2001.
- Pastor, Jaime, *Qué son los movimientos antiglobalización: Seattle, Génova, porto Alegre... Los diferentes grupos y sus propuestas. El debate después del 11/09*, Integral, Barcelona, 2002.
- Richmann, Jorge y Francisco Fernández Buey, *Redes que dan libertad: introducción a los nuevos movimientos sociales*, Paidós, Barcelona, 1994.
- Roma, Pepa, *Jaque a la globalización: como crean su red los nuevos movimientos sociales alternativos*, Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 2001.

ARTÍCULOS:

- Rita Cruz, “Luchas sociales en América Latina”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Invierno 2004, Nº 84, pp. 107-112.
- Santiago Sánchez Torrado, “La resistencia al liberalismo”, *Noticias Obreras*, junio de 2000, Nº 1, 245, pp.19-26.
- Eduardo Tamayo, “Foro de Davos y Porto Alegre; dos miradas distintas de la mundialización”, *ALAI, América Latina en Movimiento*, enero de 2001, Año XXV, II Época, Nº 326, pp. 10-12.
- José Bové, “El sistema mata todos los años a 800 millones de personas”, *El País*, 15 de julio de 2001.
- Zygmunt Brauman, “El desafío ético de la globalización”, *El País*, 20 de julio de 2001.
- Ignacio Ramonet, “Ahora la tentación de muchos gobiernos es criminalizar el movimiento antiglobalización”, *El Mundo*, 22 de julio de 2001.
- Ignasi Carreras, “ONG y movimientos críticos con la globalización”, *El País*, 26 de julio de 2001.

- Marcos Roitman Rosenmann, "Los movimientos antiglobalización", *La Jornada*, 25 de septiembre de 2001, <http://www.rebelion.org/sociales/roitman250901.htm>
- Pepe Mejía, "Contra la globalización neoliberal: algo más que movimientos", *Noticias Obreras*, septiembre de 2001, N° 1.292, pp. 27-31.
- Michael Albert, "Hay alternativas a las instituciones de la globalización y a sus políticas ¿Qué queremos?", *Ecologista*, noviembre de 2001, N° 28, pp. 54-56.
- Walden Bello, "La eclosión de la protesta mundial", *Ecologista*, noviembre de 2001, N° 28, pp. 62-63.
- CAES (Centro Asesoría y Estudios Sociales), "Globalización, moneda única. Guerra y Paz", *Jóvenes*, diciembre de 2001, N° 106, pp. 17-20.
- Angela Wood, "Protesta global o turismo político: las campañas contra la globalización", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno de 2001, N° 73, pp. 135-140.
- Andrés Pérez, "Foro Económico Mundial/Foro Social: antagonismos globales", *La Clave*, enero de 2002, pp.36-38.
- Teresa Larraz, "Una globalización alternativa", *El Siglo*, febrero de 2002, pp. 16-20.
- Susan George, "El moviendo global de ciudadanos: un nuevo actor", *Foreign Affairs* en Español, primavera de 2002, Vol. 2, N° 1, pp. 114-129.
- Walden Bello, "La cumbre social de Porto Alegre crea el marco para la contraofensiva contra la globalización", *Alternativas Sur: a la búsqueda de alternativas, ¿otro mundo es posible?*, junio de 2002, Vol. 1, N° 1, pp. 95-98.
- Wim Dierckxsens, "Hacia una alternativa sobre la ciudadanía", *Alternativas Sur: a la búsqueda de alternativas, ¿otro mundo es posible?*, junio de 2002, Vol. 1, N° 1, pp. 81-92.
- Rafael Díaz-Salazar, "Hacia una internacional de movimientos por la justicia global", *Le Monde Diplomatique*, diciembre de 2002, Año VII, N° 86, p. 27.
- Rafael Díaz-Salazar, "Tercer Foro Social Mundial. Porto Alegre: contra la guerra y la pobreza desde Porto Alegre", *Noticias Obreras*, febrero de 2003, N° 1329.
- Pierre Rousset, "Porto Alegre 2003: una síntesis parcial", *Viento Sur*, marzo de 2003, Año XII, N° 67, pp. 9-14.
- Ignacio Ramonet, "¿Qué es la alterglobalización?", *INETemas*, julio de 2003, Año X, N° 20, pp. 4-6.
- Susan George, "Al Foro Social Mundial de Portoalegre", *INETemas*, julio de 2003, Año X, N° 20, pp. 7-13.
- José Taberner, "Los nuevos movimientos sociales y los novísimos", *INETemas*, julio de 2003, Año X, N° 20, pp. 19-22.
- Víctor M. Marí, "Cuando los movimientos sociales se apropian de la red. Una reflexión a partir del Foro de Experiencias sobre NTIC y Movimientos Sociales (Córdoba, abril de 2003)", *INETemas*, julio de 2003, Año X, N° 20, pp. 36-43.
- Joaquín Arriola Palomares, "¿La globalización? ¡El poder!", *Cuadernos Bakeaz*, 57, 2003.

DIRECCIONES DE INTERNET:

- Agencia Latinoamericana de Información (ALAI) - <http://alainet.org>
- Alnet: www.alnet.org
- ATTAC Internacional - www.attac.org
- Bretton Woods Project - www.brettonwoodsproject.org
- Canal Solidario - www.canalsolidario.org
- Choike (un portal sobre la sociedad civil del Sur) - www.choike.org
- Comunidad Web de Movimientos Sociales - www.movimientos.org
- Corporate Europe Observatory - <http://www.corporateeurope.org>
- Corporate Watch - <http://www.corporatewatch.org>
- Corriente [a]lterna <http://www.espacioalternativo.org>
- Economic Justice Now - www.economicjustice.org
- Focus on the Global South - www.focusweb.org
- Fundación para el Desarrollo (FUNDE) - www.funde.org
- Foro Social Mundial - www.forumsocialmundial.org.br
- Foro Social Mundial Barcelona 2004 - <http://www.barcelona2004.org/esp/>
- Global Exchange - www.globalexchange.org
- Global Issues - www.globalissues.org
- Globalice Resistance - www.resist.org.uk
- Glocal: la cooperación en red - <http://www.glocal.net/>
- Independent Media Center - <http://www.indymedia.org>
- International Forum on Globalization (IFG) - www.ifg.org
- La Insignia - www.lainsignia.org
- Liberalismo.org - <http://www.liberalismo.org/faq/5/>
- Mobilization for Global Justice - www.a16.org
- NODO50 - www.nodo50.org
- Observatorio de la Deuda en la Globalización - www.debt-watch.org
- Oneworld - www.oneworld.net
- Pangea: Internet Solidario - www.pangea.org
- Rebelión - www.rebellion.org
- Red del Tercer Mundo - www.redtercermundo.org.uy
- Red Internacional de los Movimientos Sociales - <http://www.movsoc.org>
- Social Investment Forum - www.socialinvest.org
- Transnational Institute - <http://www.tni.org>
- World Social Forum -
www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.asp?pagina=fsm2004_indianos_ing
- ZNET, Community of People Committed to Social Change - www.zmag.org/spanish