

# **PAPELES** n<sup>o</sup> 85 - 2004

De cuestiones internacionales

---

**Directora**

Manuela Mesa Peinado

---

**Redactora jefe**

Nieves Zúñiga García-Falces

---

**Edición**

Mónica Lara del Vigo, Rodrigo Sosa

---

**Consejo de Redacción**

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

---

**Distribución**

Icaria Editorial, S.A., Ausiàs Marc, 16, 3<sup>o</sup>, 2<sup>a</sup>, 08010 Barcelona  
Tel. 93 301 17 23 - [www.icariaeditorial.com](http://www.icariaeditorial.com)

---

**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 Filesi, 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](mailto:cip@fuhem.es)

Web: [www.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es)

Documentación: [cd@fuhem.es](mailto: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:** Foto cedida por Artimagen, Szuan Barce. Calle Gran Vía de Madrid.

---

Las opiniones de los artículos publicados no reflejan necesariamente las del Centro de Investigación para la Paz y son responsabilidad de los autores.

---

Impresa en papel ecológico.

---

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

---

**INTRODUCCIÓN** 5

---

**TEORÍA**

**El nuevo humanitarismo o cómo la intervención se ha convertido en norma** 11

*John Tirman*

**El nuevo siglo estadounidense** 25

*Arundhati Roy*

**La investigación para la paz después del 11-S: una perspectiva filosófica** 33

*Vicent Martínez Guzmán*

---

**ESPAÑA Y EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL**

**Terrorismo y globalización: propuestas para la prevención** 43

*Manuela Mesa*

**Tras el atentado de Madrid: por la paz y la justicia** 53

*Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)*

**Rechazo de la “mentira de Estado”** 55

*Alberto Piris*

**Reacciones en EEUU y España ante el terrorismo internacional** 59

*Robert Matthews*

**EEUU, Europa y la crisis transatlántica: la posición de España** 63

*Érika Ruiz Sandoval*

**La política mediterránea de España: necesidad de un propósito de enmienda** 73

*Jesús A. Núñez Villaverde*

**América Latina y España: entre la ficción y la realidad** 81

*Antonio Sanz Trillo*

**El Plan Asia-Pacífico: ¿los últimos de Filipinas?** 89

*Xulio Ríos*

---

**ACTUALIDAD**

**Elecciones e incertidumbre en Irán** 97

*Mabel González Bustelo*

**El muro en Palestina y el Derecho Internacional** 105

*Víctor de Currea-Lugo*

<b>El informe Brahimi y el futuro de las operaciones de paz de Naciones Unidas</b>	<b>117</b>
<i>The Henry L. Stimson Center</i>	
<hr/>	
<b>OBSERVATORIO DE CONFLICTOS</b>	
<b>Informe: conflicto en Haití</b>	<b>133</b>
<i>Rodrigo Sosa</i>	
<b>Haití: ¿La democracia vedada?</b>	<b>145</b>
<i>Lilian Bobea y Joseph S. Tulchin</i>	
<hr/>	
<b>DERECHOS HUMANOS</b>	
<b>Guerra en Irak: no fue una intervención humanitaria</b>	<b>155</b>
<i>Kenneth Roth</i>	
<hr/>	
<b>RESEÑAS DE LIBROS</b>	
<b>Palestina existe, de Javier Ortiz/ Informe sobre el conflicto de Palestina, de Ignacio Álvarez-Ossorio (Ed.)</b>	<b>171</b>
<i>Alberto Piris</i>	
<b>Una conversación sobre Irak, de Carlos Alonso Zaldívar y Darío Valcárcel</b>	<b>174</b>
<i>Manuel Fernández Gómez</i>	
<b>Mujeres y desarrollo: respuestas a la globalización, de Joanna Kerr y Caroline Sweetman (Eds.)</b>	<b>176</b>
<i>José Antonio Sanahuja</i>	
<b>Nuevos escenarios, nuevos retos en la red. Anuario de movimientos sociales 2002, de Elena Grau y Pedro Ibarra (Coords.)</b>	<b>180</b>
<i>Claudia Elena Clavijo</i>	
<hr/>	
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	
<b>España en el contexto internacional</b>	<b>185</b>
<i>Susana Fernández Herrero</i>	

Los atentados terroristas ocurridos el 11 de marzo en Madrid provocaron el terror en la ciudad, la solidaridad y condena nacional e internacional y la preocupación en las instancias de poder de numerosos gobiernos. Diez explosiones en trenes de cercanías a la hora punta, que causaron 200 muertos y aproximadamente 1400 heridos, no pueden provocar una reacción diferente que el más absoluto rechazo, la condena, la rabia y la impotencia y, sin lugar a dudas, el apoyo y solidaridad con las víctimas, familiares y allegados.

La conmoción por lo ocurrido, la cuestión de la autoría de los hechos y el manejo de la información al respecto realizada por el Gobierno de José M. Aznar instauró un clima de desestabilización, informaciones encontradas y provocó el rechazo entre la población española que demandó responsabilidad al Ejecutivo. Esta demanda marcó los tres días previos a las elecciones, cuyos resultados dieron la victoria al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y causaron la derrota del Partido Popular, que había estado en el Gobierno durante los últimos ocho años y que, según diversas encuestas, tenía la victoria casi asegurada.

En solo cuatro días se concentraron el acto terrorista más trágico de la historia de España y Europa y un hecho nacional, como el cambio de gobierno, con enorme repercusión internacional. Ante la importancia de lo ocurrido, nos vimos obligados a detener el proceso de elaboración en el que se encontraba *Papeles de Cuestiones Internacionales* para incluir análisis de urgencia. En números siguientes se continuarán analizando los cambios en el sistema internacional a partir de lo sucedido.

El resultado de las elecciones, unido a las consecuencias del terrorismo internacional con destino, esta vez, nuestro país, despertaron reacciones de todo tipo en España y en el extranjero. En la prensa internacional hubo análisis que bien hacían referencia a la victoria de los terroristas en las urnas, o bien elogiaban al pueblo español por elegir una vía política no violenta para combatir la violencia y exigir responsabilidades al Gobierno. Si bien los atentados terroristas tuvieron un peso importante en los resultados de las elecciones, es muy cuestionable la idea transmitida por algunos medios de comunicación conservadores, e incluso mantenido por parte de la sociedad española, de que tuvieron que morir y sufrir tantas personas para cambiar el resultado electoral previsto. Este argumento supone simplificar y desviar la atención de la crisis provocada por la

manipulación, instrumentalización política y mentiras del Gobierno saliente, ante la que la ciudadanía española se rebeló.

En realidad, el resultado electoral tiene un antecedente previo que el Gobierno popular ha tratado de minimizar: el entusiasmo con el que España participó en la ilegal (no legitimada por la ONU) guerra de Irak y la forma en que Aznar y su equipo dejaron de lado a la opinión pública que se opuso. A ese primer hecho le siguió que muchos ciudadanos percibieron que el ataque terrorista se produjo por haber formado parte de la coalición pro guerra. La conexión se estableció entre guerra y terrorismo. Mucha gente votó como castigo y rechazo a esa conexión y no por miedo, como lo pretenden los funcionarios del Gobierno saliente o comentaristas como Thomas Friedman, del *New York Times*. Los terroristas no han ganado. La esperada retirada de las tropas españolas de Irak, en caso de que la ONU no se haga cargo de la situación, responde de forma coherente a tres cuestiones. Primero, la promesa electoral. Después de la famosa campaña “OTAN de entrada no”, y luego promover la permanencia en la OTAN entre 1982 y 1986, el PSOE tiene que cuidar su credibilidad respecto a las promesas que haga en el terreno de paz y seguridad. Millones de personas le han dado su voto y su confianza y sería complejo no cumplir. Segundo, las tropas españolas están en Irak para estabilizar la situación y brindar seguridad a la población local. Si no pueden hacerlo debido a que el mandato es inadecuado (además de la ilegalidad de la ocupación), entonces deben regresar. Y, tercero, la seguridad de las mismas tropas no está garantizada.

Todo lo ocurrido en España muestra que el terrorismo del que Occidente es víctima plantea importantes desafíos a la comunidad internacional. Se trata de un nuevo tipo de terrorismo, de carácter global, al que es necesario conocer para hacerle frente. En contra de la idea, mantenida por EEUU y sus aliados, de que el terrorismo es una enfermedad en sí misma, este tipo de violencia supone un fenómeno complejo cuyas causas se inscriben en las relaciones de poder internacionales cultivadas a lo largo de la historia, y en las frustraciones de amplios sectores sociales. Manuela Mesa, directora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), analiza en este número de la revista este fenómeno violento que surge y se desarrolla en un sistema internacional caracterizado por un acelerado proceso de globalización acompañado de crecientes desigualdades económicas, y proporciona algunas propuestas para su prevención. Al Qaeda y otros grupos nacionalistas y religiosos extremistas, excluyentes de otras religiones o nacionalidades e inflexibles en sus doctrinas, que utilizan cada vez más el terrorismo para lograr sus fines, ofrecen sensación de certeza en tiempos de incertidumbre y bienestar psicológico cuando se ha perdido el bienestar material.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mary Kaldor, “Terrorismo global”, en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2004, Nº 84, pp. 11-29.

Hasta el momento, la respuesta a los actos terroristas ha estado basada en el uso de la fuerza justificado a partir de falsos mensajes. La manipulación de la información ha sido un elemento constante en la crisis global que empezó tras el 11-S y las represalias del Gobierno de Bush, apoyado por Tony Blair y Aznar, en relación a Irak -con armas de destrucción masiva que no aparecen y la vinculación de Sadam a Al Qaeda todavía sin demostrar-; y que llega, por el momento, hasta las manipulaciones informativas del Gobierno español saliente tras un nuevo atentado terrorista. El desarrollo y efecto de las “mentiras de Estado” desde el 11-S hasta el 14-M son analizadas en este número por Alberto Piris.

Frente a dos acontecimientos similares, como son los ataques a la sociedad civil de unos mismos terroristas (Al Qaeda) contra un mismo enemigo (Occidente), las respuestas de las sociedades afectadas han sido diferentes en algunos aspectos clave. Robert Matthews, profesor de la Universidad de Nueva York, reflexiona sobre ello y se detiene en la reacción a nivel periodístico, social y político producida en EEUU ante lo ocurrido en España.

El giro político llevado a cabo en España es un importante desafío al nuevo Gobierno socialista hacia el que se dirigen todas las miradas. La implicación internacional de esta opción elegida en las urnas puso en guardia a las grandes potencias cuyas relaciones con el Gobierno español se someterán, en algunos casos, a revisión. La política exterior del Gobierno de Aznar se centró, en el último tiempo, en la aproximación a la gran potencia (EEUU), descuidando o perjudicando las relaciones con regiones clave para nuestro país por su cercanía -como Europa, el Magreb y la región mediterránea- o por su relación histórica -América Latina-. Diversos analistas reflexionan en este número sobre la posición que ha mantenido España ante los cambios ocurridos en las regiones mencionadas, incluida la política española hacia la región Asia-Pacífico, y en cuanto a las relaciones transatlánticas.

El concepto de lo humanitario también ha sido víctima de la manipulación en respuesta a intereses políticos, en concreto en relación a la guerra en Irak. La falsedad de las dos justificaciones principales ofrecidas por el Gobierno de Bush ha hecho desviar el debate en EEUU sobre la conveniencia de esta guerra por motivos humanitarios. Kenneth Roth, director ejecutivo de Human Rights Watch (HRW), demuestra la inconsistencia de este argumento a través de un exhaustivo análisis. Principalmente en guerras impulsadas por ciertas coaliciones o Estados poderosos, como en Kosovo, Afganistán o Irak, se ha producido un abuso y manipulación de la terminología humanitaria. Algunos medios de comunicación y ciertos sectores sociales de la opinión pública se han dejado confundir por esta falsa retórica humanitaria aumentando la confusión.<sup>2</sup> En relación a ello, John Tirman, del Social

---

<sup>2</sup> Francisco Rey Marcos, “Reflexiones sobre el humanitarismo”, en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano 2003, N° 82, pp. 43-49.

Science Research Council, analiza en este número las bases legales y morales de la intervención militar por razones humanitarias. El autor subraya la intensidad y efecto de las “emergencias humanitarias complejas” y la respuesta internacional desde gobiernos y ONG. Así mismo, recoge los debates y corrientes intelectuales que se afanan por resolver el complejo fenómeno de las emergencias humanitarias y que, en muchas ocasiones, tergiversan el “qué” y el “porqué” de las mismas.

El estallido de violencia ocurrido a principios de 2004 a causa de la crisis política, económica y social que vive Haití, uno de los países más pobres del mundo, plantea un nuevo desafío respecto a la forma de ayuda a la población y a la instauración democrática por parte de la comunidad internacional. Lilian Bobea y Joseph Tulchin, del Woodrow Wilson International Center for Scholars, analizan las respuestas regionales e internacionales ante una crisis con consecuencias fatales; y el periodista Rodrigo Sosa repasa la historia, causas y actores del conflicto.

En un mundo con conflictos abiertos durante años y con otros nuevos que surgen a causa de intereses económicos o de una política en la que prima el poder y la seguridad entendida de forma unilateral, resulta fundamental reforzar el papel de Naciones Unidas en misiones de paz como actor neutral y mecanismo a favor de la paz, la democracia y ayuda a las poblaciones golpeadas. Una tarea nada fácil y que durante los años noventa sufrió diversos fracasos, al mismo tiempo que se incrementaba la demanda de este tipo de operaciones. Por este motivo, Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, encargó un informe de evaluación para determinar las carencias del sistema de la ONU en este sentido, y en el que se incluyeran recomendaciones para mejorar sus actuaciones a favor de la paz. Resultado de ello fue el Informe Brahimi, publicado en el año 2000. El instituto de estudios The Henry L. Stimson Center, con sede en Washington DC, ha realizado un informe de seguimiento, evaluando lo que se ha hecho y no lo que no se ha llevado cabo en el marco de la ONU. Publicamos aquí una síntesis de ese trabajo.

Con la idea de trabajar por mejorar un mundo en el que las desigualdades son cada vez más pronunciadas, se realiza cada año el Foro Social Mundial. En su cuarta edición, celebrada en la India en enero de 2004, participó la escritora india Arundhati Roy, que en estas páginas llama a la acción desde las bases para luchar por ese otro mundo “posible”. Otros acontecimientos de la actualidad internacional como las últimas elecciones en Irán, la construcción por parte de Israel del polémico muro en Palestina y reseñas de libros completan este número.

*Nieves Zúñiga García-Falces*  
Redactora jefe

---

<b>El nuevo humanitarismo o cómo la intervención se ha convertido en norma</b>	<b>11</b>
<b>El nuevo siglo estadounidense</b>	<b>25</b>
<b>La investigación para la paz después del 11-S: una perspectiva filosófica</b>	<b>33</b>

---

JOHN TIRMAN

# El nuevo humanitarismo o cómo la intervención militar se ha convertido en norma

*La narración del mundo de la pos guerra fría se mueve al ritmo de hambrunas, genocidios, tiranías y guerras civiles, una siniestra letanía de desastres con el habitual estribillo de niños muriéndose de hambre, campos de refugiados caóticos, cooperantes desbordados, súplicas de ayuda y finales que no lo son, pues en nada se diferencian de los comienzos. La intensidad y efecto de estas “emergencias humanitarias complejas” no se ha reducido tras el 11-S, que ha añadido una nueva variante vía guerra preventiva. El autor analiza y cuestiona en este texto las tendencias actuales en la práctica de la ayuda humanitaria, y plantea los actuales debates en torno a una cuestión cuyas consecuencias tienen una alta repercusión sobre la vida de muchos seres humanos.*

Las principales potencias industriales del mundo reaccionan ante estos cataclismos humanos como si resultaran totalmente inesperados, y como si la ayuda correspondiente respondiera a puro altruismo. Las organizaciones no gubernamentales movilizan a sus miembros con llamativos retratos de la miseria, mientras los dirigentes de Naciones Unidas organizan otra misión escasa en medios, y

John Tirman es director del Programa de Seguridad Global y Cooperación del Consejo de Investigaciones en Ciencias Sociales en Washington. Artículo publicado originalmente en *Boston Review*, diciembre 2003-enero 2004. Se cuenta con autorización para su reproducción.

Traducción: Eric Jaláin

las cadenas de televisión ponen en marcha su acelerado ciclo mediático pasando rápidamente del descubrimiento y el horror a las imágenes de soldados en misión de paz abrazando a niños desvalidos. La letanía hasta ahora ha incluido a Somalia, Eritrea, Ruanda, Sudán, Congo, Bosnia, Afganistán, Camboya, Bangladesh e Irak, una fúnebre sinfonía de sufrimiento tan desmedido como carente de sentido.

Por supuesto, tal sufrimiento no es inexplicable, y existe una creciente corriente intelectual que se afana en resolver este fenómeno tan enorme y complejo. Pero la literatura al respecto, a menudo obra de ex cooperantes, cae en los auto-complacientes pretextos de la industria humanitaria: la artificial sensación de urgencia, la manipulación de imágenes, la ignorancia de las causas de fondo. Lejos de ofrecer un análisis exhaustivo (después de todo, las dimensiones y costes del sector humanitario se eleva a centenares de miles de millones de dólares repartidos en docenas de países), estos autores tergiversan la comprensión de los “qué” y de los “porqué” de estas emergencias. Al mismo tiempo, está cobrando forma un discurso con coincidencias académicas y políticas en torno a las bases legales y morales de la intervención militar por razones humanitarias. Este discurso, espoleado en parte por los objetivos estadounidenses tras el 11-S, resulta poco creíble en la medida en que precisamente suena con ecos de sala de conferencias (o de juzgado), muy lejos de los campos de exterminio.

### **Sobre el fundamento de las intervenciones humanitarias**

Hoy en día el concepto de intervención humanitaria casi siempre se traduce en el uso de la fuerza militar, y los principales ejemplos son las controvertidas actuaciones de EEUU en Kosovo, Afganistán e Irak, y la falta de actuación en otros focos de desesperación como en Ruanda en 1994. El humanitarismo hunde sus raíces en la guerra (la Cruz Roja fue fundada para ayudar a sus víctimas), y la actitud favorable de la opinión pública hacia este concepto explica que los líderes políticos se apresuren a utilizarlo. Resulta tan popular que la estética humanitaria se ha convertido ya incluso en un estilo publicitario, especialmente para la industria de la moda. El Gobierno de Bush incluyó entre sus argumentos para ir a la guerra el de la liberación de la población iraquí del yugo de Sadam. Y lo que en un principio parecía una rancia ocurrencia, se ha convertido ya en el principal argumento cuando las demás excusas se han derrumbado. El episodio de Irak, cuyo desenlace seguirá incierto durante muchos meses (tal vez años), ha reabierto recientemente el debate con respecto a las normas de injerencia en el nuevo discurso sobre intervención humanitaria:<sup>1</sup> una vez que se tiene constancia de una catástrofe humanitaria a gran escala, ¿quién tiene derecho a intervenir?, ¿bajo qué condiciones? y ¿con qué fines?

---

<sup>1</sup> Sobre el carácter humanitario de la guerra de EEUU en Irak ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Kenneth Roth, “Guerra en Irak: no fue una intervención humanitaria”, pp. 155-168. (N. de la Ed.)

El libro *Humanitarian Intervention*, editado por J.L. Holzgrefe y Robert O. Keohane, explora este conjunto de dilemas con la precisión que uno puede esperar cuando eminentes expertos en Derecho y política internacional se plantean las bases y condiciones éticas del intervencionismo. La obra incluye nueve ensayos de Tom J. Farer, Fernando R. Tesón, Thomas M. Franck y Michael Ignatieff, entre otros, así como una introducción de Keohane. Los capítulos indagan e intentan mitigar las tensiones entre las normas del Derecho Internacional (que por lo general protegen la soberanía estatal de intrusiones exteriores, de acuerdo con las reglas consagradas por el Tratado de Westfalia de 1648) y un conjunto amplio y difuso de obligaciones hacia los seres humanos que sufren desamparo. La preponderancia de la seguridad humana sobre la sacralidad de la soberanía estatal, como punto de referencia de la política internacional, fue ganando posiciones en el periodo de pos guerra fría pero, incluso antes de la caída del muro de Berlín, las emergentes normas globales ya apoyaban las actuaciones que protegieran los derechos humanos y salvaran vidas. El concepto pionero en el que se basa gran parte del debate actual es el de “la responsabilidad de la soberanía” (enunciado por primera vez por Francis M. Deng en 1993, y rápidamente adoptado por el Secretario General de la ONU), que sostiene que la soberanía no sólo protege al Estado de injustificables injerencias exteriores, sino que también obliga a éste a respetar los derechos e intereses básicos de sus ciudadanos. Pero el cuándo, el porqué y el cómo de la intervención (especialmente si es de carácter militar) siguen siendo problemáticos porque son los Estados los que controlan los ejércitos, por lo que tienden a ser reticentes a pisotear el sistema que protege sus propias prerrogativas, así como las de los villanos en Serbia, Liberia, Somalia y un largo etcétera.

La obra de Holzgrefe-Keohane recoge toda una serie de sutiles indagaciones teóricas sobre cómo equilibrar los aspectos contradictorios de la soberanía estatal y de los derechos humanos, y sobre cuándo hay que acudir al rescate de poblaciones amenazadas.

Es probable que se convierta en un documento clave para este debate, junto a *Saving Strangers* de Nicholas J. Wheeler, que pone agudamente en relieve los mismos argumentos a través de una serie de estudios de caso. Wheeler defiende criterios bastante restrictivos para legitimar una intervención: “En primer lugar, tiene que haber una causa justa, o lo que prefiero definir como una emergencia humanitaria superior (...); en segundo lugar, el uso de la fuerza debe constituir el último recurso; en tercer lugar debe cumplir el requisito de proporcionalidad; y, por último, tiene que darse una alta probabilidad de que tal uso de la fuerza logre un desenlace humanitario positivo.” Pero tras la sencillez de este modelo arrecian intensos debates sobre cuándo se cumplen tales condiciones. Sobre la intervención de la OTAN de 1999 para proteger a la población de Kosovo, Wheeler escribe: “El carácter humanitario de la actuación de la OTAN debe contemplarse en el constreñido marco estratégico de ‘cero bajas’. Si éste no quedaba garantizado, nunca hubiera habido intervención en Kosovo. Tal fue el requisito que obligó a elegir el bombardeo como vía de intervención humanitaria, lo que a su vez tuvo efectos que contradijeron las justificaciones humanitarias de la operación (...). La intervención precipitó el auténtico desastre que pretendía evitar.”

*La soberanía  
no sólo  
protege al  
Estado de  
injustificables  
injerencias  
exteriores,  
sino que  
también  
obliga a éste  
a respetar los  
derechos e  
intereses  
básicos de sus  
ciudadanos*

Aunque finalmente Wheeler concede que el desenlace puede haber dejado una perspectiva mucho más favorable de la intervención, éstas son las complejidades de casi todas las intervenciones y que Wheeler se muestra particularmente proclive a que se identifiquen las argumentaciones opuestas y se contrasten con los criterios por él enunciados.

El valioso libro de Martha Finnemore *The Purpose of Intervention* explora el porqué de las intervenciones de los Estados; cómo y por qué “salvar a extranjeros” está ahora bien visto. Finnemore retrata la naciente preocupación por la seguridad humana, es decir, la creciente aceptación de nuevas normas para definir la pertenencia al género humano y nuestras obligaciones hacia las gentes. “Los nuevos valores sobre las motivaciones sociales reconstituyen el sentido y las reglas de intervención militar, y cambian definitivamente el modo de intervenir,” escribe la autora. “Estos nuevos valores crean nuevas realidades sociales (nuevas normas de intervención, nuevas voluntades del público y de los que toman las decisiones), lo que genera nuevas decisiones políticas, e incluso imposiciones políticas a los interventores.”

Su planteamiento desafía a los “pragmáticos” que consideran que el motor de la política mundial son los intereses de Estado y no los sentimientos subjetivos. La buena noticia es que las normas constituyen el núcleo de la política de intervención, normas emergentes como por ejemplo la responsabilidad de la soberanía; pero las consecuencias y las motivaciones de fondo no siempre coinciden con los recientemente creados valores sociales que conducen a la opinión pública a demandar intervenciones.

Las consecuencias de éstas continúan inmersas en una maraña de incertidumbres, y algunas intervenciones han sido mucho menos claras que la experiencia de Kosovo. Se puede decir que las de Somalia, Afganistán (1980-92) y el oeste de África han dejado la situación peor de lo que estaba, y los resultados de muchas otras siguen siendo más que dudosos. Holzgrefe reconoce que la teorización “se desarrolla en un ambiente de notable ignorancia, las declaraciones empíricas en torno a la validez de las diferentes teorías éticas no dejan de ser poco más que suposiciones.” Una advertencia ésta que los planificadores del Pentágono en Irak deberían haber tenido en cuenta. Los teóricos tienden a dar por supuesto que una “mejor coordinación” o un “buen gobierno” bastan para asegurar la marcha de las tareas de postintervención; una mentalidad empresarial (e imperialista, está uno tentado a decir) que es a menudo el preludio del fracaso. Cualquier intervención (sea militar o no) tiene un poderoso impacto social y político. E incluso cuando se valora con sinceridad que lo positivo de tal actuación va a superar a lo negativo, ni la teoría académica ni la práctica estatal suelen prestar mucha atención a las consecuencias no intencionadas, que es una cuestión central para los autores de los libros mencionados.

Y lo que es más significativo, los defensores de las intervenciones humanitarias no suelen entrar en el debate de las causas, de las razones primeras que conducen a las emergencias humanitarias. Si hay obligación de paliar las calamidades que se produzcan, ¿no estamos también obligados a prevenirlas? ¿Y no resulta acaso útil conocer los orígenes de una crisis para encontrar soluciones? En su artículo, Michael Ignatieff habla de los “Estados fracasados” como

uno de los principales obstáculos para prevenir la violación de los derechos humanos, mientras menciona rápidamente y de pasada que: “los programas de ajuste estructural que obligan a los gobiernos a recortar sus presupuestos, a reducir sus servicios y a privatizar las empresas estatales han resultado impopulares y, a veces, contraproducentes.” Despachar tan ligeramente una de las principales causas del debilitamiento de los Estados supone seguir en gran medida el discurso oficial en torno a las crisis humanitarias, es decir: que se deben exclusivamente a los dictadores, a los mafiosos señores de la guerra o a las rivalidades étnicas, sin tener nada que ver con nosotros ni con nuestras democracias occidentales.

Afortunadamente Wheeler no cae en este error cuando afirma enérgicamente: “La concepción occidental de intervención humanitaria está tan sesgada ideológicamente que el ‘genocidio silencioso’ causado por la pobreza y la desnutrición acaba percibiéndose como algo natural e inevitable.” Pero en la medida en que la intervención humanitaria es concebida como una actuación militar, y rara vez se apela a los militares para prevenir o paliar hambrunas y otras privaciones (si es que pudieran hacerlo), tal cuestionamiento resulta marginal en los planteamientos de los teóricos.

Esta evasión de responsabilidades encaja en el retrato general que presentan las crisis humanitarias como algo que ocurre en otros lugares, en algún rincón del globo olvidado de la mano de Dios, o como en la famosa expresión de Condoleezza Rice, en las cunetas del planeta. Retrato que representa también las crisis como emergencias, es decir: súbitas rupturas del orden normal de las cosas. Como sostuvo Craig Calhoun en un discurso el año pasado: “Tendemos a concebir los desastres, en principio, como algo excepcional, incluso cuando contribuimos a que se produzcan, incluso mientras las cifras de muertos siguen aumentando... Y aún así, insistimos en pensar en ellos como excepciones a la regla, como acontecimientos inusuales e impredecibles. Pero, de hecho, las emergencias ya se han convertido en algo normal.” Como cualquier acontecimiento “normal”, hay detrás causas que derivan del orden social y político global. Las emergencias no sólo son predecibles, sino probablemente también evitables. Identificar “intervención humanitaria” con actuación militar supone, paradójicamente, reconocer de forma tácita la impotencia para intentar prevenir los movimientos de refugiados, los genocidios y las hambrunas de otra manera que no sea mediante la guerra. Es como si admitiéramos que los regímenes brutales y las miserias humanas son tolerables salvo, o hasta, que las condiciones empeoren tanto que tan sólo la vía militar pueda salvar a las víctimas. Esta es otra manera de evadir responsabilidades y culpas.

## **Los dilemas de la acción humanitaria**

Sin embargo, gran parte del primer mundo sí que toma medidas para intentar prevenir o paliar el sufrimiento humano mediante ayuda para el desarrollo económico y, cuando las situaciones empeoran, a través de envíos de alimentos, medicinas y protección. Sudán, Somalia, Haití, Mozambique... la lista es larga, aunque cada

*La práctica humanitaria ha derivado del ideal de ayudar a las víctimas civiles en tiempos de guerra, a convertirse en una iniciativa de ayuda y desarrollo donde los miembros poderosos de la comunidad internacional consideran importantes*

caso es diferente de los demás. Estas situaciones de penuria, enfermedad y conflicto resultan, como afirma un investigador, la “cara oscura de la globalización”. Los analistas constatan, cada vez con más frecuencia, una inquietante conexión entre las dos caras de la función desempeñada por los países más poderosos y ricos del mundo. Las políticas de desarrollo (ayudas, préstamos, acuerdos comerciales, etc.) se diseñan como un conjunto de reformas que aseguren que los países afectados encajen en un sistema global caracterizado por la estabilidad, la economía de mercado y las prácticas democráticas. Pero, al mismo tiempo, la globalización puede minar la capacidad de los Estados para dar respuesta a las crisis, mientras crea las condiciones que conducen hacia la economía de guerra. En este escenario, el humanitarismo por sí sólo aparece como un elemento superficial entre medidas más profundas (léase: intervencionistas) sobre situaciones complejas y a menudo en deterioro, cuyo origen está íntimamente relacionado con la gestión política y económica neo-liberal (léase: globalización). Los procesos de globalización y los procesos de intervención quedan así pues interconectados.

Hoy en día el intervencionismo (ya comúnmente denominado actuación humanitaria) reúne a numerosos actores (ONG, empresas militares, profesionales de la salud, grupos religiosos y otros), muchos de los cuales son contratados por Estados o por organismos internacionales. Que estos colaboradores tiendan a ser occidentales, que a menudo trabajen para organismos estadounidenses o europeos, y que ofrezcan sus servicios para promover nuevas formas de organización social y económica, hace preguntarse sobre sus valores, objetivos y actuaciones. El problema de la coordinación entre actores a la hora de atender las emergencias ya ha sido planteado con frecuencia, pero estos debates se han centrado en cómo optimizar la coherencia entre las políticas de los organismos planificadores y cómo multiplicar las tareas de respuesta humanitaria de los profesionales sobre el terreno (por ejemplo, cómo introducir elementos de democratización en la lucha contra el hambre).

Es muy difícil llevar a cabo este conjunto de tareas, ya sean aisladas o combinadas, y los resultados son a menudo desalentadores, a pesar de lo que los gobiernos occidentales demandan la puesta en marcha de programas con múltiples objetivos para que sus dólares y euros den más de sí de lo que tal vez sean capaces de abarcar. El carácter a veces ideológico de estos programas también pervierte el principio básico de neutralidad de los equipos humanitarios, lo cual puede hacer que parezcan instrumentos de los poderosos, aumentando incluso las posibilidades de que se conviertan en objetivos de ataques. Así, la práctica humanitaria ha derivado involuntariamente del ideal de la Cruz Roja de ayudar a las víctimas civiles en tiempos de guerra, a convertirse en una amplia iniciativa de ayuda y desarrollo (político y económico) en aquellos lugares que los miembros más poderosos de la comunidad internacional consideran importantes.

Estas cuestiones han sido examinadas en los últimos años por algunos profesionales que han trabajado para organizaciones como Oxfam o Médecins Sans Frontières, y que han publicado fuertes críticas al humanitarismo. Junto a unos pocos, pero dotados, periodistas como Deborah Scroggins y Michela Wong, han cuestionado vigorosamente los tópicos populares y las simplezas políticas típica-

mente asociadas a “salvar a los extranjeros”.<sup>2</sup> Sus textos son notablemente honestos y autocríticos en lo que respecta a la comunidad internacional y a sus pretensiones, sin sacrificar la calidad intelectual. Se pueden destacar a tres autores de esta corriente: Mark R. Duffield y su *Global Governance and the New Wars*,<sup>3</sup> Alex de Waal y su *Famine Crimes*, y Fiona Terry y su *Condemned to Repeat?* Estos ensayos superan con creces el enojoso texto *The Road to Hell* de Michael Maren, así como las aportaciones de otros periodistas que, aunque le dan vueltas al asunto, no sacan gran cosa en claro. Estos tres autores son de los pocos en haber trabajado en sitios como Sudán y Camboya, tras lo cual se han tomado su tiempo para reflexionar y desarrollar un marco de análisis que permita comprender el caos y el sufrimiento.

La primera tarea consiste en esbozar el verdadero perfil de la cuestión. Fiona Terry desmonta con concisión las percepciones ampliamente aceptadas sobre el caos de la pos guerra fría, promovidas por autores sensacionalistas como Robert D. Kaplan que predice, por ejemplo, una “inminente anarquía”, nuevos conflictos étnicos y “Estados fracasados”, guerras civiles y secuelas de desastres derivadas de nuevos odios inflamados. No hay nada nuevo en los movimientos de refugiados, hambrunas o guerras étnicas a gran escala, y las agresiones a los cooperantes u otras atrocidades tampoco son ninguna novedad posterior a 1989; “el respeto por las leyes de guerra tampoco predominaba entre los combatientes durante los conflictos de la guerra fría en Vietnam o en Centroamérica”. De hecho, la mortalidad en conflictos bélicos y las cifras de refugiados se han ido reduciendo a lo largo de la década de 1990. La cuestión es que ahora vivimos estas convulsiones con mayor dramatismo que antes, y no es ajeno a ello que la iniciativa humanitaria haya crecido tan rápidamente en esa década y se haya situado más cerca del corazón de los conflictos. Este posicionamiento más cercano, a menudo fruto de la negociación con las partes beligerantes para lograr el acceso a las víctimas, también convierte a las organizaciones de cooperación en objetivo de lucro: junto al pillaje local, el robo de recursos y otros crímenes (tampoco nada novedosos), ahora los combatientes también tienen a su alcance la propia ayuda humanitaria. La comida y otros productos son bienes valiosos, y el saqueo de las caravanas de ayuda es ya una práctica tan habitual que muchos cooperantes acostumbran a negociar con los cabecillas de las facciones la cuantía del botín. Es en realidad este notable fenómeno: la introducción de una nueva presencia de intervención humanitaria no militar (a menudo irresponsable, mal planificada y políticamente desestabilizadora) lo que resulta novedoso y perturbador, en el sincero intento de ayudar a las personas más necesitadas del mundo.

Terry no se limita a detallar las inquietantes consecuencias del “nuevo humanitarismo” sino que, sobre todo, acusa a los líderes políticos por su deliberada igno-

<sup>2</sup> Por otra parte, lo que sigue siendo un misterio es por qué, en la literatura sobre este tema no existen prácticamente testimonios de primera mano de las víctimas de estas emergencias, ni tampoco obras de ficción de relevancia, más allá de la nueva novela francesa titulada *Frontières*, escrita por la responsable de cooperación Sylvie Brunel.

<sup>3</sup> Ver reseña del libro *Gobierno mundial y las nuevas guerras. La convergencia del desarrollo y la seguridad*, de Marc Duffield, por Francisco Rey Marcos en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2003/04, N° 84, pp. 183-186.

rancia. "Las causas de la mayor parte de las crisis son políticas; algunas de sus consecuencias pueden ser debidas al intervencionismo humanitario," escribe. "Pero su etiquetaje como 'emergencias complejas' y 'crisis humanitarias' desconecta las consecuencias de las causas, y permite derivar (y limitar) la respuesta internacional al terreno humanitario." Este es el quid de la cuestión: ¿en qué medida estas crisis en forma de hambrunas, desplazamientos de refugiados o incluso conflictos, que siempre son representadas como desafíos al orden internacional, no son de hecho consecuencias de este mismo orden?

Todo el libro de Duffield es una impresionante búsqueda de respuestas a este tipo de preguntas. "El nuevo humanitarismo representa una desviación gubernamental del concepto de asistencia humanitaria como derecho hacia un nuevo sistema enmarcado en una ética utilitarista," afirma. "Lo que significa que en la actualidad la acción humanitaria tan sólo es legitimada en la medida en que se perciba inofensiva y favorable en términos generales a la resolución de conflictos y a los objetivos de cambio propios de una concepción neoliberal de la paz." Estos objetivos de cambio incluyen, como elemento tal vez más importante, el establecimiento de un régimen de comercio global que favorece a los ricos y castiga a las naciones pobres, y las condiciones de ingreso en este sistema exigen el recorte drástico de los servicios públicos.

El reciente "ajuste estructural" (ingenioso término impuesto por su principal promotor: el Fondo Monetario Internacional - FMI) ha reducido el alcance de las inversiones de los países del Tercer Mundo en educación, salud, infraestructuras, etc. Estas medidas han debilitado la capacidad de los Estados para afrontar tanto problemas crónicos (desde la escasez de alimentos hasta la fragilidad del crecimiento económico), como crisis más agudas (como el colapso de los precios de sus principales productos de exportación, o la aparición de la mafia de los señores de la guerra). Aunque en diferente grado, tanto los conflictos en Liberia como en Sierra Leona y en el Congo (que en conjunto han provocado millones de muertos en los últimos veinte años) son consecuencia de un sistema económico global que, en efecto, ha favorecido derivaciones mafiosas (a menudo ejercidas por el empresariado), frente a las formas de gobierno de un Estado sólido que mediante su gestión burocrática puede ofrecer servicios y asumir responsabilidades. El mecanismo mediante el cual las fuerzas económicas globales conducen a prácticas mafiosas parece bastante directo en algunos casos: el FMI (o un gobierno donante particular) exige que las empresas estatales sean puestas a la venta, reduciendo sus subsidios e ingresos. El inversor extranjero que las adquiere por un lado recorta servicios y, por otro, es inducido a pagar protección a algún señor de la guerra emergente, que hace así negocios gracias al declive estatal, comercia con drogas y armas y que, por lo tanto, se convierte en un nuevo foco de fractura social, así como en el generador de la única actividad económica viable. Es fácil (y en parte cierto) achacar todo el problema a la corrupción de los líderes políticos. Pero un Estado débil tiende a ser más corrupto y, en particular, el proceso de privatizaciones multiplica las oportunidades e incentivos de corrupción.

Que en la actualidad África y otras regiones conflictivas sean más pobres y tengan menor control sobre su propio destino que cuando fueron liberadas del colonialismo tiene más que ver con el orden económico global, y no tanto con el "nuevo humanitarismo". Pero aún con todo, sigue habiendo, como argumenta Duf-

field, una inquietante conexión. “Las emergencias complejas surgen en los márgenes de la paz neoliberal, donde ésta choca con sistemas políticos cuyas normas difieren violentamente de las propias.” El control de estas zonas periféricas depende de decisiones de seguridad internacional, y requiere a veces de intervenciones militares. Tales decisiones (procedentes de Washington, Londres, Bruselas, del FMI, etc.), como mínimo, integran el desarrollo económico y político, las reformas de mercado, la ayuda y la seguridad como elementos inseparables para alcanzar los objetivos de la “paz neoliberal”; en pocas palabras: mercantilización respaldada por el concepto de “buen gobierno”.

Consideremos, por ejemplo, los problemas ganaderos en el Cuerno de África. Decenas de miles de pastores están en guerra permanente con bandidos y entre ellos mismos, en una región que, aunque semiárida, llevaba siglos manteniendo su estilo de vida nómada gracias al fino equilibrio asegurado por la disponibilidad de pastos y fuentes de agua. Pero desde la colonización británica los pastores han sufrido una gradual privación de los recursos comunes con los que siempre habían contado, sobre todo recientemente, debido a la privatización a gran escala de tierras y aguas. Los sistemas de autoridad tradicional se han visto socavados, y la conflictividad se ha recrudecido debido a las fracturas sociales, al cambio de régimen de propiedad de la tierra, y a la proliferación de armas ligeras procedentes de la guerra fría y de diversos ejércitos presentes en la zona. Estas regiones, que aunque “periféricas”, siguen siendo ricas en recursos naturales codiciados por las economías occidentales (incluyendo recursos como el turismo), están siendo “disciplinadas” mediante la mercantilización y la colaboración de las fuerzas de seguridad. Paralelamente, se requiere a las organizaciones humanitarias para hacer frente a hambrunas puntuales que los donantes y sus ONG atribuyen sumisamente al mal tiempo y a una gestión ganadera anticuada. Mientras tanto, las ciudades se abarrotan de pastores desplazados, creando nuevas barriadas chabolistas, y los niveles de delincuencia callejera alcanzan cotas alarmantes. En este caso, por “buen gobierno” se entiende completar las privatizaciones, enviar ayuda a los desesperados pastores y reprimir la delincuencia urbana; una forma de gobierno que no puede sin embargo afrontar ni las causas más cercanas de estos problemas.

Según Duffield y otros, este fenómeno general plantea un doloroso dilema a los cooperantes: a los bienintencionados colaboradores de Oxfam, CARE, Save the Children, y otros cientos de personas que acuden a los escenarios de catástrofe; aunque en las centrales de algunas ONG se hace mucho por explotar el sufrimiento con el fin de captar dinero, llegando incluso a manipular a periodistas hambrientos de exclusivas, o a exagerar la magnitud de la miseria. Tanto Terry como Alex de Waal documentan estas prácticas y prescriben remedios contra ellas. Pero el mayor problema reside, sin embargo, en la “complicidad” de las ONG con la paz neoliberal. Como dice Duffield: “Ha surgido un nuevo concepto de seguridad en el que la estabilidad es considerada inalcanzable si no va acompañada de desarrollo, mientras que el desarrollo resulta insostenible sin estabilidad. Este planteamiento ha conducido a numerosas ONG a situaciones embarazosas. Cada vez resulta más difícil separar su tradicional concepción independiente del desarrollo y de las actuaciones humanitarias, de los más amplios objetivos e implicaciones de este nuevo marco de seguridad. Al mismo tiempo, los que financian a estas organiza-

ciones ayudándolas a cumplir sus objetivos, también están implicados en el nuevo marco estratégico.”

Este dilema, evidenciado ampliamente en las guerras estadounidenses en Kosovo, Afganistán e Irak, constituye una preocupación obsesiva para este grupo de escritores, puesto que tuvieron que encararlo cuando eran cooperantes. Entre todas las variadas formas en que las ONG resultan ser manipuladas o son las manipuladoras, este alineamiento con el poder hegemónico estadounidense actual resulta especialmente inquietante. ¿Son acaso las organizaciones humanitarias meros sirvientes de una globalización destructiva?

Pero, Duffield también presenta unas cuantos planteamientos cuestionables como el supuesto antagonismo al capitalismo global de las regiones marginales (otras investigaciones niegan este retrato). Cabe preguntarse si más que de antagonismo no habría que hablar de simple rezago, o si su no incorporación no se debe más bien al escaso valor relativo que presentan (de ahí lo de “cunetas” del planeta). Por otro lado, Duffield también concede excesiva importancia a declaraciones anodinas de organismos donantes de fondos como si fueran núcleos de construcción ideológica, lo que es un atajo demasiado fácil. El panorama que retrata es una fotografía de fuertes contrastes con pocos matices y grises.

Como construcción teórica, el libro de Duffield por sí mismo se queda corto en la necesidad de una comprensión empírica más profunda, por ejemplo, de las conexiones existentes entre la globalización y los conflictos, y del rol atribuido al nuevo humanitarismo como implicado involuntario. Aún con todo, las aportaciones de Duffield en lo concreto son dignas de admiración, como su detallada denuncia de cómo el régimen islamista de Sudán hizo un uso perverso de la ayuda alimenticia, apuntando con ello que incluso la lucha contra el hambre (posiblemente la misión humanitaria más estimable) puede convertirse en un terrible instrumento de represión, y en un lucrativo negocio de guerra cuando es manipulada, desviada o negada a los más necesitados.

Alex de Waal, que fue codirector de African Rights en Londres (organización que según Fiona Terry fue la primera en sacar a la luz críticas en torno a los problemas del mundo humanitario), se plantea la cuestión de la seguridad alimentaria en su libro *Famine Crimes* (ya en la tercera edición). Aunque tampoco abunda en matices, sus escritos son lúcidos y apremiantes, y demuestra un profundo conocimiento de los numerosos episodios puntuales de hambrunas en África y en el sur de Asia, que comenzaron durante el periodo colonial.

De Waal comienza cuestionando la tesis planteada por Amartya Sen hace veinte años, según la cual (partiendo del ejemplo de la India) el sistema democrático es el más eficaz para prevenir las hambrunas, por un lado, mediante el libre intercambio de información (por ejemplo, divulgando que las reservas de alimentos comienzan a escasear) y, por otro, debido a que el gobierno debe rendir cuentas. Según Alex de Waal, esta tesis, aunque interesante, se ha quedado limitada, puesto que la mercantilización global ha restringido seriamente el poder de los gobiernos para responder a las crisis. “A pesar del compromiso con la ‘democratización’ y el ‘buen gobierno’ expresado por el neoliberalismo a principios de los años noventa,” escribe, “este sistema tiende a alentar el autoritarismo, a reorientar la responsabilidad gubernamental hacia los inversores extranjeros, y a debilitar los

mecanismos de implicación responsable del Estado en el tema del hambre.” E incluso va más allá: tan sólo otorgando poder a las autoridades locales se podrá prevenir las hambrunas. Y no sólo son las políticas de las potencias más ricas las que han debilitado la autoridad local, sino que también lo han hecho los instrumentos generales de intervención humanitaria: “la lucha contra el hambre se ha profesionalizado e institucionalizado. La maestría técnica es importante, qué duda cabe, especialmente en cuestiones de salud pública. Pero estos procesos suponen un menoscabo de poder para aquellos que sufren la hambruna. Por lo general, la responsabilidad internacional en la lucha contra el hambre es mucho menos trascendente que la específica toma de responsabilidad política local. Esta lucha no puede convertirse en propiedad moral de las instituciones humanitarias. Un paso importante consiste en que los directamente afectados reclamen su protagonismo moral en la lucha (...) La insolubilidad de las hambrunas es el precio que se está pagando por delegar el protagonismo a la actuación humanitaria.”

La crítica de Alex de Waal es amplia y aguda. Considera la promoción del desarrollo en sí misma (no sólo la ayuda humanitaria) como una medida que mutila el autogobierno. De Waal acusa a las ONG, que son las ejecutoras del humanitarismo, de implicarse en una “intensa competición, llena de ingenuidad política y de potenciación de las fantasías de salvación,” aunque defiende la buena intención de los individuos cooperantes, así como a los grupos más establecidos, que son menos susceptibles de manipular la imagen mediática para captar dinero. Hay dudas legítimas en torno a las fuerzas expedicionarias humanitarias: las ONG internacionales tienden a salir corriendo de una crisis a otra, lo que privilegia la habilidad técnica y la experiencia sobre el conocimiento local. La existencia de “agendas ocultas”, mala planificación y favoritismos en su actuación local son también críticas sólidas. Lo que suele pasar más desapercibido es la casi total ausencia de ONG jurídicas para investigar a los gobiernos y agencias de la ONU donantes de fondos. En Italia, por ejemplo, nadie controla las actividades del Programa Mundial de Alimentos. En algunos aspectos de importancia, la sociedad civil queda cautiva y, por lo tanto, silenciada en la estructura humanitaria, lo que constituye otra dimensión de la acusación de complicidad. “Tal vez las ONG hayan ganado influencia en cuanto a margen de actuación en las instituciones de cooperación para el desarrollo,” plantea Alex de Waal, “pero han perdido la capacidad para enfrentarse al sistema.”

Cuando se observa el fracaso de los Estados, las guerras civiles y las hambrunas, y ahora la pandemia del VIH, es cierto que situar a las ONG en el centro del problema es como reprochar al conductor de una ambulancia el ataque cardíaco que sufre el enfermo. El humanitarismo internacional, como argumentan todos estos autores con gran agudeza, es en realidad un síntoma del problema sistémico, es decir, de cómo las naciones ricas han diseñado el orden mundial.

## **Contradicciones en la ayuda humanitaria**

Las actuales hambrunas africanas revelan las contradicciones de las actitudes imperantes. Por ejemplo, en junio de 2003, mientras en Malawi un 30% de la pobla-

*El mercado libre significa, en la práctica, que las compañías estadounidenses pueden comprar los recursos nacionales, pero que EEUU no tiene porqué abrir sus mercados a otros productos*

ción era víctima de una hambruna, apareció un informe, publicado por un importante instituto británico, denunciando los devastadores efectos del VIH/sida, que afecta más a las mujeres, reduciendo drásticamente la producción agrícola. La pobreza, por supuesto, es también una causa del hambre, y el informe acaba con disciplinadas soluciones de mercado. Otro informe de julio de 2003, procedente de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), otra agencia de la ONU con sede en Roma, publica que el consumo alimenticio en los hogares africanos afectados por el sida ha caído un 40%. El director general de la FAO afirma que se necesitan “arados y herramientas más ligeras que puedan ser manejadas por niños mayores, mujeres y ancianos.”

Estos son algunos de los actores más iluminados que siguen obsesionados con parches técnicos y de mercado. Es cierto que el VIH/sida es un nuevo problema en una vieja historia (aunque la enfermedad siempre ha sido uno de los Cuatro Jinetes del Apocalipsis), con un impacto progresivamente sobrecogedor: estamos asistiendo a la disolución social de África. Pero, incluso las causas de una epidemia son, en parte, atribuibles al debilitamiento de los Estados, a su incapacidad para educar, comunicar y mantener la credibilidad, el orden y la autoridad para abordar las crisis, o para afirmarse ante las agencias humanitarias y sus discursos contradictorios. La idea de que en un país como Malawi, donde una de cada tres personas pasaba hambre y una estremecedora cantidad de hombres y mujeres jóvenes estaban muriendo, los problemas puedan ser resueltos mediante mágicas medidas de mercado, sacando de la nada productos competitivos para la exportación (una “solución” que ya demostró su ineficacia en África en los años previos al VIH), está pensada para reforzar el poder de la ideología de mercado, no para los que están muriendo ni para sus familias. En la actualidad, Malawi ya se ha librado de la hambruna gracias a una abundante cosecha de maíz, que ha sido posible debido a la distribución gratuita de semillas.

El Gobierno de Bush ha reconocido la preocupación pública por estas cuestiones, y ha avanzado en dos iniciativas: una sobre el sida en África y, la otra, el denominado *Millennium Challenge Account*, una especie de reforma de la ayuda internacional estadounidense. Esta última es percibida ampliamente en Washington como un ataque contra la Agency for International Development (Agencia para el Desarrollo Internacional), el principal mecanismo estadounidense de ayuda internacional. Este constituye otro nuevo episodio del disparatado mundo de George W. Bush, en el cual un instrumento clave de la política estadounidense durante la guerra fría y uno de los principales promotores de la globalización está siendo castigado por ser considerado demasiado liberal. En cualquier caso, el *Millennium Challenge Account*, que invertirá entre 10 y 15.000 millones de dólares en cinco años en los países más pobres, se orienta a medidas de buen gobierno, de responsabilidad, de inversión en educación y en sanidad y, con letras doradas, a “políticas de mercado libre.” Pero, como hemos visto, las políticas de mercado libre y el buen gobierno (ajuste estructural) tienden a incluir exigencias de reducción del Estado y recortes en sectores como educación y sanidad. El mercado libre significa, en la práctica, que las compañías estadounidenses pueden barrer y comprar los recursos nacionales, pero que EEUU no tiene porqué abrir sus propios mercados al algodón africano ni a otros productos.

El *Millennium Challenge Account* perpetuará, por lo tanto, las mismas políticas que ya han demostrado, como poco, resultar ineficaces en la eliminación de la pobreza, y contribuirá al debilitamiento de las autoridades locales (gobierno e instituciones sociales), creando por lo tanto el tipo de inestabilidad que produce escasez de alimentos, enfermedades y prácticas mafiosas. Otras partidas de ayuda para África están siendo recortadas, así que durante los años del Gobierno de Bush, en realidad, la ayuda sufrirá una reducción neta.

Por su parte, la iniciativa contra el sida, dotada de 15.000 millones de dólares para cinco años, presenta problemas similares. Como se ha denunciado, hasta el 40% de la partida irá a parar a las compañías farmacéuticas estadounidenses para la compra de medicamentos. Esto recuerda el comentario realizado en los años noventa por Lawrence H. Summers, miembro del departamento del Tesoro de EEUU, según el cual por cada dólar gastado en ayuda internacional, las cuentas de las corporaciones estadounidenses acababan recuperando 1,35 dólares. Desdeñando realizar el reparto a través del Fondo Global de ONU para el SIDA, la Casa Blanca ha logrado evitar la práctica de éste de adquirir medicamentos genéricos a precios mucho más bajos. Por otro lado, la iniciativa insiste también en la prevención a través de la abstinencia sexual y de la fidelidad conyugal, desacreditando el uso de preservativos, y excluirá del programa a aquellas ONG que promuevan “la planificación familiar”. En su conjunto, este plan es una hábil jugada del fundamentalismo cristiano y de los intereses económicos de los gigantes farmacéuticos. Su probable ineficacia, sumada a la bancarrota del Fondo Global para el sida, permite casi asegurar que la pandemia seguirá extendiéndose por toda África y más allá, una amenaza que inquieta incluso a la CIA. La Agencia estima que los países cuyo nivel de infección alcance o supere el 10% de su población muy probablemente entren en procesos de disolución social, una situación que favorece el crimen, la violencia política y la guerra civil (¡emergencias!).

Autores como Terry, Duffield y Alex de Waal no podrían haber encontrado mejor ejemplo de cómo la preocupación humanitaria es tergiversada por el orden económico neoliberal y por la tendencia hacia la cultura de la pasividad. Hemos sido testigos de esta misma farsa en el conflicto de Irak, que ha logrado combinar guerra y crisis humanitaria en una rápida invasión. Aquellos que sospechábamos que las armas de destrucción masiva o Al-Qaeda no eran lo que estaba detrás de la carrera de Bush hacia la guerra, podemos observar, como explicaba Perry Anderson en el *New Left Review*, que Oriente Medio es “una región donde, a diferencia de Europa, Rusia, China, Japón o América Latina, no existen prácticamente regímenes con base creíble como para ofrecer una difusión eficaz de la hegemonía cultural y económica estadounidense.”

El orden global del capitalismo neoliberal y democrático no puede tolerar eternamente un socialismo de corte Nasserista, o un “mafiosismo” a lo Charles Taylor. Pero, las políticas de expoliación no van a hacer desaparecer las condiciones que permiten el surgimiento de tales monstruos, ya sea la estructura de dependencia global del petróleo o la explotación productiva incontrolada. Cuando las tropas de mantenimiento de la paz y los cooperantes se marchen, cuando regresen las compañías extractoras, y mientras el milagro del libre mercado brilla por su ausencia, los ciclos de miseria y de violencia reaparecerán. Entonces volverá a escucharse la letanía.

ARUNDHATI ROY

# El nuevo siglo estadounidense

*En enero de 2003 miles de personas de todo el planeta se reunieron en Porto Alegre (Brasil) para declarar (insistentemente) que "otro mundo es posible". Unos pocos miles de kilómetros más al norte, en Washington, George W. Bush y sus hombres de confianza pensaban lo mismo. El primer proyecto era el Foro Social Mundial (FSM). El suyo, lo que de momento muchos denominan el proyecto del nuevo siglo estadounidense.*

Hace tan sólo algunos años, en las principales ciudades europeas y estadounidenses, este tipo de asuntos aún se murmuraban en voz baja, pero hoy en día ya se habla abiertamente de las ventajas del imperialismo y de la necesidad de un imperio fuerte para controlar un mundo desmandado. Los nuevos misioneros quieren anteponer el orden a la justicia; la disciplina a la dignidad; e imponerse a cualquier precio. De vez en cuando nos invitan a algunos a "debatir" sobre esta cuestión en espacios "neutrales" ofrecidos por corporaciones mediáticas. Debatir sobre el imperialismo es como discutir sobre las ventajas y desventajas de la violación. ¿Qué podemos decir? ¿Qué realmente nos resulta inconcebible?

En cualquier caso, el nuevo imperialismo ya lo tenemos encima. Se trata de una versión remodelada y modernizada de lo que una vez conocimos como imperialismo. Por primera vez en la historia, una única potencia dotada de un arsenal bélico que podría desintegrar el planeta en una tarde, ha alcanzado una hegemonía económica y militar total y unilateral. Y utiliza diferentes armas para abrir distintos mercados. No hay un solo país en este planeta que no esté atrapado por el fuego cruzado de los misiles estadounidenses y de la chequera del Fondo Monetario Internacional (FMI). Si se quiere ser un chico bueno a ojos del capitalismo neoliberal, Argentina es el modelo; pero si se prefiere ser la oveja negra, está el ejemplo de Irak. Los países pobres que supongan un valor geoestratégico para el Imperio, que presenten algún tipo de "mercado" o infraestructuras susceptibles de ser privatizadas, o bien que tengan (Dios no lo quiera) valiosos recursos naturales (petróleo, oro, diamantes, cobalto, carbón), pueden elegir entre obedecer o convertirse en objetivos militares. Los que alberguen mayores riquezas naturales son los que más peligro corren. En caso de no entregar voluntariamente sus recursos a la máquina corporativa, sufrirán campañas de agitación civil o se desatarán guerras contra ellos.

Arundhati Roy es escritora. Este artículo fue publicado originalmente en inglés en el periódico estadounidense *The Nation*, el 9 de febrero de 2004, y está basado en la ponencia presentada por la autora en el Foro Social Mundial celebrado en Mumbay (India) en enero de 2004. Copyright © Arundhati Roy 2004

Traducción: Eric Jaláin

En esta nueva era imperial, donde nada es lo que parece, los ejecutivos de las compañías con intereses transnacionales tienen el campo abierto para influir en la política exterior. El *Center for Public Integrity* (Centro para la Integridad Pública) de Washington ha denunciado que al menos nueve de los treinta miembros que componen la Comisión de Política de Defensa del Gobierno de Bush tienen conexiones con empresas que, entre 2001 y 2002, se han beneficiado de contratos militares por valor de 76.000 millones de dólares. George Schultz, ex secretario de Estado, era presidente del *Committee for the Liberation of Iraq* (Comité por la Liberación de Irak) y también miembro de la junta directiva del grupo empresarial Bechtel. Cuando se le preguntó sobre la posibilidad de un conflicto de intereses en el caso de que hubiera guerra en Irak, respondió: "No sé si Bechtel se beneficiaría particularmente de ello. Pero si hay trabajo que hacer, Bechtel es el tipo de compañía que puede hacerlo. Pero nadie lo ve como algo de lo que pueda sacar algún provecho." En abril de 2003 Bechtel firmó un contrato de reconstrucción por valor de 680 millones de dólares.

Este brutal plan estratégico ha sido aplicado continuamente en América Latina, África y en el centro y sureste de Asia. Ha costado millones de vidas. Ni que decir tiene que toda guerra emprendida por el Imperio se convierte en una guerra justa. Esto es posible, en gran medida, gracias al papel desempeñado por las corporaciones mediáticas. Es importante comprender que los medios no se limitan a apoyar el proyecto neoliberal; son el proyecto neoliberal. No se trata de que se hayan posicionado moralmente; es una cuestión estructural. Es algo intrínseco a la propia lógica económica de funcionamiento de los medios de comunicación masiva.

La mayoría de los países "esconden esqueletos en sus armarios", lo que resulta muy conveniente. Así que los medios no suelen necesitar recurrir a mentiras, basta con que sepan seleccionar qué conviene subrayar y qué es mejor ignorar. Supongamos, por ejemplo, que quisiéramos convertir a la India en objetivo de una guerra justa. El hecho de que desde 1989 cerca de 80.000 personas hayan sido asesinadas en Cachemira, en su mayoría musulmanes víctimas de las fuerzas de seguridad indias (alcanzando una media de 6.000 asesinatos anuales); el que entre febrero y marzo de 2002 más de 2.000 musulmanes hayan sido asesinados en las calles de Gujarat, de que se haya violado en grupo a mujeres, se hayan quemado niños vivos, expulsado de sus hogares a 150.000 personas, mientras la policía y la administración se cruzaban de brazos, cuando no participaban activamente; el hecho de que nadie haya sido castigado por estos crímenes, y de que el gobierno que los ha pasado por alto haya resultado reelegido; todos estos hechos podrían perfectamente haberse convertido en titulares de los periódicos internacionales, en una supuesta carrera hacia la guerra.

Entonces, misiles de crucero arrasaría nuestras ciudades, nuestros pueblos amanecerían cercados con alambradas y patrullados por soldados estadounidenses, y Narendra Modi, Pravin Togadia o cualquiera de nuestros fanáticos más populares acabarían, como Sadam Husein, bajo custodia estadounidense para despiojarlos y examinar hasta sus empastes dentales durante la franja televisiva de máxima audiencia.

Pero, mientras nuestros “mercados” permanezcan abiertos, mientras se permita a corporaciones como Enron, Bechtel, Halliburton y Arthur Andersen hacerse con nuestras infraestructuras y quitarnos el trabajo, nuestros líderes “democráticamente elegidos” podrán seguir desdibujando sin temor alguno las fronteras entre democracia, tiranía de las mayorías y fascismo.

La cobarde intención de nuestro gobierno de abandonar una tradición hindú tan honrosa como la no-alineación, su prisa por abrirse camino hasta los primeros puestos de la fila de los totalmente alineados (la frase de moda es “aliados naturales”; India, Israel y EEUU son ahora “aliados naturales”) le han aportado a cambio el margen necesario para imponer un régimen represivo sin comprometer su legitimidad internacional.

Y las víctimas del gobierno no son únicamente las personas asesinadas o encarceladas, sino también los desplazados y desposeídos, que quedan sentenciados a pasar hambre y privaciones de por vida. Millones de personas han sido desposeídas por proyectos de “desarrollo” como la construcción de grandes presas que, en los últimos 55 años, han obligado a desplazarse en la India a entre 33 y 55 millones de personas, todas ellas desamparadas por la justicia. Sólo en estos dos años la policía ha abierto fuego en innumerables ocasiones contra protestas pacíficas, la mayoría de ellas acontecidas en las comunidades adivasi y dalit.<sup>1</sup> Los pobres, en especial en estas comunidades, son asesinados tanto cuando ocupan las tierras forestales como cuando intentan protegerlas de la invasión de las presas, las minas, las plantas siderúrgicas y otros proyectos de “desarrollo”. En casi todos los casos en los que la policía ha abierto fuego contra la gente, la estrategia del gobierno ha sido afirmar que los disparos fueron provocados por algún acto violento. Y los que reciben los balazos son inmediatamente denominados “militantes”.

Miles de personas inocentes, incluyendo menores, han sido arrestadas por todo el país, siendo encarceladas indefinidamente y sin juicio alguno bajo la *Prevention of Terrorism Act* (ley antiterrorista). En la era de la guerra contra el terrorismo se está identificando maliciosamente pobreza y terrorismo. En la era de la globalización corporativa la pobreza es un delito, y protestar contra un mayor empobrecimiento es terrorismo. Ahora, nuestro Tribunal Supremo afirma que hacer huelga es un delito y, por supuesto, criticar al Tribunal también lo es. Están cerrando todas las salidas.

Como en el viejo imperialismo, el éxito del nuevo modelo se basa en una red de élites y agentes locales corruptos que están al servicio del Imperio. Todos conocemos el sórdido historial de Enron en la India. El Gobierno, por aquel entonces de Maharashtra, firmó un acuerdo comercial que ofrecía a Enron un nivel de beneficios equivalente al 60% del presupuesto nacional para desarrollo rural. ¡Se garantizaba así a una única compañía estadounidense unos beneficios comparables a los fondos destinados a la financiación de infraestructuras de desarrollo para cerca de 500 millones de personas!

*En la era de la  
globalización  
corporativa la  
pobreza es un  
delito, y  
protestar  
contra un  
mayor  
empobreci-  
miento es  
terrorismo*

<sup>1</sup> En la India, los adivasi son los miembros de los grupos tribales y los dalit pertenecen a la casta de los “intocables” (N. de la Ed.).

## El nuevo racismo

A diferencia de otros tiempos, el nuevo imperialismo no necesita recorrer los trópicos exponiéndose a la malaria, a la diarrea o a otras formas de muerte temprana. Este nuevo imperialismo se mueve por correo electrónico. El racismo vulgar y entrometido del viejo imperialismo ya se ha quedado anticuado. La piedra angular del nuevo imperialismo es el nuevo racismo.

La mejor alegoría de este nuevo racismo es la tradición estadounidense del "indulto del pavo". Todos los años, desde 1947, la *National Turkey Federation* (Federación nacional por los pavos) ofrece al presidente de EEUU un pavo para el Día de Acción de Gracias. Y cada año, el presidente, en un espectáculo de ceremoniosa magnanimidad, perdona la vida de este espécimen particular (y se come otro). Tras recibir el indulto presidencial, el escogido es enviado al Parque Frying Pan en Virginia, donde es devuelto a la vida en naturaleza. El resto de los 50 millones de pavos criados para el Día de Acción de Gracias son ejecutados y comidos. Con Agra Foods, la compañía que ha logrado el contrato del pavo presidencial, cuenta cómo enseña modales a las aves afortunadas para que sean sociables y sepan comportarse ante los dignatarios, los colegiales y ante la prensa (¡dentro de poco incluso hablarán en inglés!).

Así es como funciona el nuevo racismo en la era de las corporaciones. Unos pocos pavos cuidadosamente criados (las élites locales de diversos países, una comunidad de inmigrantes, banqueros e inversores enriquecidos, casos puntuales como Colin Powell o Condoleezza Rice, algunos cantantes y algunos escritores, como yo misma) son indultados y trasladados al Parque Frying Pan. Los millones restantes pierden sus trabajos, son expulsados de sus hogares, se les corta el aprovisionamiento de agua y de electricidad, y mueren de sida. Lo que les espera es básicamente la cazuela. Pero a los pollos afortunados del Parque Frying Pan no les va nada mal. Algunos de ellos trabajan para el FMI y para la Organización Mundial del Comercio (OMC), así que: ¿quién puede acusar a estas organizaciones de ser contrarias a los pavos? Otros incluso son miembros de la comisión de selección de pavos, por lo que: ¿a quién se le ocurre pensar que los pavos puedan estar en contra del Día de Acción de Gracias? ¡Si participan en su organización! ¿A quién se le ocurre pensar que los pobres puedan estar en contra de la globalización corporativa? Hay auténticas desbandadas para poder entrar en el Parque Frying Pan. Así que, ¿qué más da si la mayoría muere por el camino?

Una parte del proyecto del nuevo racismo es el nuevo genocidio. En esta era de interdependencia económica éste se puede ejecutar mediante sanciones económicas. Lo que se traduce en crear las condiciones que conduzcan a la muerte en masa, haciendo innecesario tener que ir allá y matar directamente a la gente. Denis Hallyday, coordinador de la misión humanitaria de la ONU en Irak entre 1997 y 1998 (tras lo cual dimitió), usó el término de genocidio para describir las sanciones impuestas a este país. En Irak estas sanciones superaron las mayores hazañas de Sadam Hussein, acabando con más de medio millón de vidas infantiles.

En la nueva era el sistema político formal de *apartheid* ya se ha quedado anticuado e inútil. Los instrumentos internacionales comerciales y financieros supervisan el funcionamiento de un complejo sistema de leyes y de acuerdos de nego-

cios multilaterales que se encargan de mantener a los pobres en sus “bantustanes”. Su objetivo global consiste en institucionalizar la desigualdad. ¿De qué otra forma se puede explicar que en EEUU la ropa confeccionada por fabricantes de Bangladesh sea gravada con un impuesto 20 veces superior a la ropa fabricada en Gran Bretaña? ¿Qué otra razón puede haber para que países que cultivan cacao, como Costa de Marfil y Ghana, sean expulsados del mercado si intentan transformar este cacao en chocolate?, ¿que los países que cultivan hasta un 90% del cacao mundial apenas produzcan un 5% del chocolate mundial? ¿Cómo explicar de otra manera que los países ricos que gastan más de mil millones de dólares diarios en subsidios para sus agricultores exijan a los países pobres como la India que retiren todos sus subsidios agrícolas, incluyendo la electricidad subvencionada? ¿Por qué otra razón las ex colonias, que hemos sido saqueadas durante más de medio siglo por las potencias coloniales, estamos ahora hundidas en deudas con estos mismos regímenes, y tenemos que pagarles más de 328.000 millones de dólares al año?

Por todas estas razones el descarrilamiento de los acuerdos de comercio que se produjo en Cancún resultó crucial para nosotros. Aunque nuestros gobiernos intentan atribuirse este éxito, sabemos que es el resultado de años de lucha de muchos millones de personas en muchos países. Lo que aprendimos en Cancún fue que la única manera de lograr que los movimientos de resistencia local hagan auténtico daño y fuercen cambios radicales es mediante alianzas internacionales. En Cancún aprendimos la importancia de globalizar la resistencia.

Ninguna nación puede por sí sola enfrentarse al proyecto de globalización corporativa. Una y otra vez hemos podido ver cómo los héroes de nuestro tiempo se arrugan súbitamente en cuanto tratan con el proyecto neoliberal. Personas extraordinarias, carismáticas, auténticos gigantes en la oposición, en cuanto llegan al poder y se convierten en dirigentes de Estado se vuelven impotentes en el escenario global. Estoy pensando en Lula, presidente de Brasil, el que fuera el héroe del Foro Social Mundial del año pasado. Ahora está demasiado ocupado aplicando las medidas del FMI, reduciendo las prestaciones sociales y purgando radicales del Partido de los Trabajadores. También pienso en el ex presidente de Suráfrica Nelson Mandela. Dos años después de su llegada al poder en 1994, su gobierno se arrodilló, sin apenas titubeos, ante el dios mercado. Puso entonces en marcha un programa masivo de privatizaciones y ajustes estructurales que ya ha dejado a millones de personas sin casa, sin trabajo y sin agua ni electricidad.

## **La resistencia al imperio**

¿Por qué ocurre algo así? No ganamos nada con golpear nos el pecho y sentirnos traicionados. Lula y Mandela son personas extraordinarias. Pero, en cuanto cruzan el umbral que separa a la oposición y entran en el gobierno se convierten en rehenes de un amplio espectro de chantajes, el más malévolo de los cuales consiste en la amenaza de huida masiva de capitales, que puede acabar con cualquier gobierno de un día para otro. Quien piense que el carisma personal de un líder y su currículum de lucha pueden hacer mella en el conglomerado corporativo es que

*No debemos dejar que la resistencia no violenta se atrofie en teatrillo político, tan reconfortante como inefectivo*

no conoce cómo funciona el capitalismo o, lo que es lo mismo, cómo funciona el poder. Los cambios radicales no pueden ser negociados desde gobiernos, tan sólo el pueblo puede asegurarlos.

En el Foro Social Mundial se reúnen algunos de los más valiosos pensadores del mundo para intercambiar ideas sobre qué está pasando a nuestro alrededor. Estos debates afinan nuestra visión del tipo de mundo por el que estamos luchando, por lo que es un proceso vital que no debemos dejar que decaiga. Pero si concentramos todas nuestras energías en ello, abandonando nuestras actuaciones políticas reales, entonces el FSM, que ha desempeñado un papel tan crucial en el movimiento por la justicia global, corre el riesgo de convertirse en un arma de nuestros enemigos. Lo que debemos debatir con urgencia son las estrategias de resistencia. Necesitamos apuntar a objetivos reales, emprender luchas reales e infligir daños reales.

La Marcha de la Sal de Gandhi no fue sólo teatro político. Cuando miles de indios, en un sencillo acto de desafío, marcharon hacia el mar para recoger su propia sal, hicieron añicos el impuesto sobre este producto. Fue un golpe directo a los puntales económicos del imperio británico. Fue algo real. Aunque nuestro movimiento ha ganado algunas batallas importantes, no debemos dejar que la resistencia no violenta se atrofie en teatrillo político, tan reconfortante como inefectivo. Se trata de un arma muy valiosa que debemos afilar y reimaginar constantemente. No podemos permitir que se convierta en un mero espectáculo, en pose para la foto.

Cuando el 15 de febrero de 2003, diez millones de personas de los cinco continentes se manifestaron contra la guerra en Irak, en un espectacular despliegue de moralidad pública, fue sin duda maravilloso pero insuficiente. El 15 de febrero fue fin de semana, por lo que nadie tuvo que perder un día de trabajo. Las protestas de fin de semana no paran guerras, y eso es algo que George Bush sabe. Su confiado desdén hacia una expresión tan masiva de la opinión pública debería servirnos de lección a todos. Bush piensa que se puede ocupar y colonizar Irak como se ha hecho con Afganistán, con el Tibet, como se está haciendo con Chechenia, como se hizo con Timor Este y como se sigue haciendo con Palestina. Piensa que basta con despreocuparse y esperar a que el sensacionalismo mediático agote el tema, lo deje estar y pase a otra cosa. Pronto, el espectáculo desaparecerá del *top ten* noticioso, y todos nosotros, tan llenos de indignación, iremos perdiendo interés por el asunto. O, al menos, eso es lo que él espera.

Nuestro movimiento necesita una victoria de mayor alcance, de dimensiones globales. No basta con tener razón. A veces es importante ganar algo, aunque sólo sea para comprobar nuestra determinación. Y para ganar algo, primero tenemos que ponernos de acuerdo en algo. Ese algo no tiene porqué ser una ideología suprema pre-establecida dentro de la cual tengan que encajar a la fuerza todas nuestras ramas discursivas, tan deliciosamente diversas. Tampoco tiene porqué consistir en una lealtad incuestionable a esta o aquella forma de resistencia, que excluya todo lo demás. Puede tratarse simplemente de una agenda de mínimos.

Si estamos realmente contra el imperialismo y contra el proyecto neoliberal, volvamos la vista hacia Irak, porque la situación en este país es la culminación

inevitable de ambos. La captura de Saddam Husein ha supuesto la confusa retirada de un montón de activistas antibelicistas, que se preguntan tímidamente: ¿no es el mundo un poco mejor sin Saddam?

Atrevámonos de una vez por todas a decir lo que hay. El hecho de celebrar la captura de Saddam Husein por parte del ejército estadounidense no supone justificar retroactivamente su invasión y ocupación de Irak; sería como ensalzar a Jack el destripador por haber despanzurrado al estrangulador de Boston. Y ello tras un cuarto de siglo de amistosa alianza empresarial entre el destripador y el estrangulador. En realidad, hemos asistido a una pelea doméstica entre colegas de negocios que se han enfadado por un trapicheo. Y Jack es el *big boss*.

Así que, si estamos todos contra el imperialismo, ¿podemos ponernos de acuerdo contra la ocupación de EEUU, a favor de que se retire de Irak y de que pague reparaciones al pueblo iraquí por todo el daño que la guerra les ha infligido?

¿Y cómo empezamos a organizar nuestra resistencia? Comencemos poco a poco. La cuestión no está en si hay que apoyar a la resistencia en Irak contra la ocupación, ni en discutir quiénes constituyen exactamente la resistencia (¿se trata de antiguos asesinos baazistas o son fundamentalistas islámicos?). Tenemos que convertirnos en la resistencia global contra la ocupación. Debemos empezar rechazando la legitimidad de la ocupación estadounidense de Irak. Lo que significa actuar para impedir materialmente que el imperio alcance sus objetivos. Significa que los soldados deben negarse a luchar, que los reservistas deben negarse a servir, que los trabajadores deben negarse a cargar el armamento en barcos y aviones. Significa que en países como India y Pakistán debemos bloquear los planes del Gobierno estadounidense de enviar a Irak soldados indios y paquistaníes para hacer su trabajo sucio.

Sugiero que escojamos de alguna manera dos de las principales corporaciones que se están beneficiando de la destrucción de Irak, y que pongamos en una lista todos los proyectos en los que están implicadas. Podríamos así localizar sus oficinas en cada ciudad de cada país por todo el planeta, e ir a por ellas y cerrarlas. Es cuestión de reunir nuestra sabiduría y experiencias colectivas atesoradas en las luchas del pasado y dirigir las hacia un único objetivo. Es cuestión de querer ganar.

El proyecto del nuevo siglo estadounidense pretende perpetuar la desigualdad e imponer la hegemonía estadounidense a cualquier precio, incluso a un precio apocalíptico. El Foro Social Mundial exige justicia y supervivencia.

Por todas estas razones, debemos considerarnos en guerra.

VICENT MARTÍNEZ GUZMÁN

# La investigación para la paz después del 11-S: una perspectiva filosófica\*

*A partir de determinadas publicaciones académicas y de una búsqueda realizada tras el 11-S en la biblioteca del Congreso de EEUU con los términos y conceptos relacionados con la investigación para la paz, el autor analiza la situación y reflexiones en el último tiempo en torno a esta disciplina y en relación con la filosofía. La importancia de este análisis radica en la influencia de la clasificación conceptual establecida en instancias influyentes y académicas, y su repercusión en los discursos utilizados con respecto a las relaciones internacionales. Un elemento clave en este sentido es el poder de las palabras en una disciplina como la investigación para la paz, y su repercusión en la realidad internacional. Finalmente, y tras el 11-M, se proponen alternativas al actual orden mundial desde la investigación para la paz en su vertiente filosófica.*

Una primera característica de la investigación para la paz realizada en el ámbito universitario es que tiene que utilizar los instrumentos considerados rigurosos desde la perspectiva académica: por ejemplo, los instrumentos bibliográficos. Entre ellos destaca el último artículo coordinado por Wallensteen en el *Journal of Peace Research*.<sup>1</sup> Hasta ahora, sus análisis de los conflictos armados se desarrollaban

\* Estas reflexiones forman parte del proyecto de investigación *Campañas de sensibilización y publicidad con fines sociales. Los problemas de integración, de maltrato y los conflictos violentos*, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Una primera versión de este texto fue expuesto en la reunión internacional de investigadores para la paz de España y Noruega, organizada por el Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y celebrada en Castellón en marzo de 2003.

<sup>1</sup> Nils Petter Gleditsch et al., "Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset", *Journal of Peace Research*, 2002, 39(5), pp. 615-637.

Vicent Martínez Guzmán es director de la Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz, cofundador del Centro Internacional Bancaja para la Paz y el Desarrollo y profesor en la Universitat Jaume I de Castellón  
martguz@fis.uji.es

desde 1989 hasta el último año en que se realizaba la investigación, con todos los matices de cuantificación sobre cómo caracterizar los conflictos según el número de muertos. En esta ocasión, el análisis se amplía al período 1946-2001.

Otro gran recurso académico es *The Journal of Conflict Resolution*. En su último número se cuestiona la construcción de una ciencia de la política mundial.<sup>2</sup> Su preocupación es, como cuando se creó la revista, probar empíricamente las metodologías emergentes usadas para los estudios de los conflictos, basadas principalmente en la cuantificación, y sus marcos teóricos.

El número de *Peace Review* de marzo de 2002 toma un cariz más plural al revisar el futuro de los estudios para la paz afirmando, en un marco de diversidad, que la conclusión era que no había conclusiones. En todo caso, propone que para hacer un mundo mejor cualquier método o metodología es apropiada.<sup>3</sup>

Finalmente, el número de octubre de 2002 de *Peace & Change* incluye un importante artículo, también muy cuantitativo (aunque en esta revista el “cuantitativismo” no es tan usual, quizá porque procede de la Sociedad de Historia de la Paz de EEUU), en el que se plantea la pregunta “¿de qué hablamos cuando hablamos de resolución de conflictos y paz?”<sup>4</sup> Para contestarla analiza algunas de las revistas ya mencionadas, la suya propia, *Mediation Quarterly* y *Negotiation Journal*. Las conclusiones a las que llega son que estas revistas se dedican más a la teoría y a la práctica, menos a la investigación y en muy poca medida se preocupan por la ética; que estas características se mantienen a lo largo del tiempo, independientemente del género o base intelectual de los autores; sobre todo, que estos estudios parece que no consideran el impacto que el pensamiento y trabajo de la investigación para la paz tiene sobre los propios conflictos; y que si continúa esta tendencia está en peligro el desarrollo de la investigación para la paz.

## La investigación para la paz después del 11-S

En relación al 11-S, una búsqueda documental realizada el 12 de marzo de 2003 muestra que en la biblioteca del Congreso de EEUU, una de las mejores fuentes de información bibliográfica que tienen los investigadores, se ha introducido como palabra clave para catalogar los libros la expresión *September 11 Terrorist Attacks, 2001*. En esta fecha, las publicaciones recogidas por los documentalistas bajo este título eran 831. Otra nueva materia para documentalistas e investigadores es *War on Terrorism, 2001*, con 189 registros desde 2001, evidentemente algunos solapados con la expresión anterior. *Preventive war* todavía no está añadida como materia a catalogar y sólo aparece en un libro, precisamente en un

---

<sup>2</sup> Stuart A. Bremer et al., “Building a Science of World Politics: Emerging Methodologies and the Study of Conflict”, *Journal of Conflict Resolution*, 2003, 47(1), pp. 3-13.

<sup>3</sup> Andrew Murray, “Introduction to Symposium: The Future of Peace Studies”, *Peace Review. Journal of Social Justice*, 2002, 14(1), pp. 5-6.

<sup>4</sup> Tony Nguyen y Frank Blechman, “What Are We Talking About?”, *Peace & Change*, 27(4), 2002.

capítulo que se titula *The foreign policy of a free democracy and the fallacy of a "preventive war"*.<sup>5</sup>

Buscando en qué marcos conceptuales aparecen los atentados terroristas del 11-S desde los temas interesantes par la investigación para la paz y, en concreto, desde la perspectiva filosófica, se obtiene lo siguiente:

- no aparece ningún registro relacionándolos con *peace research*, *peace studies* o *peace education*;
- doce registros se vinculan con *peace* en el marco de canciones patrióticas estadounidenses, pidiendo la paz de Dios o en contextos religiosos más amplios. En relación al papel del ejército en el mantenimiento de la paz, aparece algún análisis filosófico de cómo pudieron influir los acontecimientos del 11-S en una nueva filosofía de las relaciones internacionales y,<sup>6</sup> en concreto, uno en el que intenta compartir el mundo entre las creencias cristianas e islámicas.<sup>7</sup> En cualquier caso, 134 registros están relacionados con guerra;
- doce con *God* y dos con *moral and ethical aspects* tanto del terrorismo como de la guerra en general, incluso alguno desde la perspectiva de la izquierda asumiendo parte de la culpabilidad, *blaming ourselves*;<sup>8</sup>
- siete con *philosophy*, apareciendo como materias *Terrorism Philosophy* y *Political Science Philosophy* (ya más usual), en el que se incluye un libro que recoge diálogos con Habermas y Derrida que, filosóficamente, se pueden discutir;<sup>9</sup> y una filosofía específica para el caso, *Terrorism United States Philosophy*, que incluye una conferencia de Kissinger;
- un sólo registro que conecta el 11-S con Irak y con las armas de destrucción masiva,<sup>10</sup> 22 que lo relacionan con Afganistán y 34 con el islam, 27 con Bin Laden y seis con Al Qaeda;
- cuatro registros relacionados con los aspectos políticos de la globalización, uno vinculado con los aspectos sociales y 11 que vinculan el terrorismo con la globalización. Ninguno que establezca conexión entre pobreza y terrorismo. Sólo hay un registro de un comic advirtiendo de la pobreza, la deforestación y la polución.<sup>11</sup> No se ha encontrado ninguno que relacione estos ataques con el sub-

<sup>5</sup> Philip C. Jessup et al., *The United States and the World Court*, Garland Pub, Nueva York, 1972.

<sup>6</sup> Walter Mosley, *What next: a memoir toward world peace*, Black Classic Press, Baltimore, 2003.

<sup>7</sup> Robert van de Weyer, *The shared well: a concise guide to relations between Islam and the West*, Brassey's, Washington DC, 2002.

<sup>8</sup> Imre Salusinszky y Gregory Melleuish, *Blaming ourselves: September 11 and the agony of the left*, Potts Point, N.S.W., Duffy & Snellgrove, 2002.

<sup>9</sup> Jürgen Habermas et al., *Philosophy in a time of terror: dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida*, University of Chicago Press, Chicago, 2003. En el número 100 (febrero) de 2004 de 1ª edición española de *Le Monde Diplomatique* se publica un resumen de este diálogo.

<sup>10</sup> Demetrios Caraley, *September 11, terrorist attacks, and U.S. foreign policy*, Academy of Political Science, Nueva York, 2002.

<sup>11</sup> Dennis O'neil et al., *Warnings*, 2001, en: <http://hdl.loc.gov/loc.pnp/ppmsca.02058>

- desarrollo ni con los países en vías de desarrollo. Sin embargo, en el catálogo aparecen 10.000 libros sobre este tema y 7.952 documentos sobre la pobreza;
- dos registros vinculan los atentados del 11-S con las armas de destrucción masiva (*Weapons of mass destruction*), mientras que la búsqueda en todo el catálogo de la biblioteca del Congreso ofrece 196 documentos de los cuales 25 están relacionados con Irak;
  - tres están dedicados al impacto mediático del 11-S e incluso uno usa la palabra "comunicación".<sup>12</sup>

### Propuestas de la filosofía para hacer las paces

Se podría seguir con la investigación documental e incluso ampliar el análisis sobre lo que escriben los académicos sobre Irak, en qué materias se insertan sus reflexiones, etc., pero, la cuantificación interesaba sólo como instrumento para reflexionar sobre los conceptos con los que se relacionan los acontecimientos que interesan para la investigación para la paz. Principalmente, porque parece que forman redes discursivas que constituyen líneas de investigación dominantes que, en principio, los académicos siguen o deberían seguir.

Ahí puede empezar la trampa porque, como advertía Bourdieu,<sup>13</sup> las argucias de la razón imperialista consisten en que la conceptualización de determinadas ideas por parte del modelo estadounidense se impone en el resto de países como verdades universales. Incluso entre los investigadores e investigadoras para la paz europeos existe la tendencia a estar al nivel de las investigaciones que se realizan en EEUU.

Lo que hacemos con las palabras nunca es inocente. Como advertía Foucault,<sup>14</sup> los discursos establecen relaciones de poder, lo cual no siempre es malo. Evidentemente, el poder convierte a unos saberes en dominantes y a otros en sometidos. Desde el Norte se imponen unos saberes que se consideran seguros, ligados, como dicen que está la paz, a la seguridad. Desde esta advertencia, uno de los compromisos de la investigación para la paz es promover que aquellas personas y colectivos que hayan sido desahogados asuman su propio poder y sus propias capacidades, se empoderen ellos mismos desde sus propios saberes. La obligación desde la investigación para la paz es estar a la altura de las reflexiones estadounidenses pero, sobre todo, porque no somos neutrales y queremos contrastarlas con los saberes del Sur, de aquellos pueblos, colectivos y grupos humanos que estén excluidos, marginados y sean víctimas del orden mundial organizado desde los saberes dominantes.

En cualquier caso, las palabras son nuestras herramientas y, como mínimo, deberíamos usar herramientas bien pulidas: deberíamos saber qué queremos

<sup>11</sup> Dennis O'neil et al., *Warnings*, 2001, en: <http://hdl.loc.gov/loc.pnp/ppmsca.02058>

<sup>12</sup> Bradley S. Greenberg, *Communication and terrorism: public and media responses to 9/11*, Cresskill, N.J., Hampton Press, 2002.

<sup>13</sup> Pierre Bourdieu y Loïc Wacquant, *Las argucias de la razón imperialista*, Paidós, Barcelona, 2001.

<sup>14</sup> Michel Foucault, *Genealogía del racismo. De la guerra de las razas al racismo de Estado*, La Piqueta/Endimiión, Madrid, 1992.

decir y qué no, y estar prevenidos contra las trampas que nos tiende el lenguaje.<sup>15</sup> Mi propuesta a partir del análisis bibliográfico y documental de una de las bibliotecas más grandes del mundo, la del Congreso de EEUU, sería la siguiente:

1. Hay artículos sobre la relación entre la investigación para la paz y el 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, a pesar de no encontrar libros catalogados en una de las más prestigiosas bibliotecas del mundo, sí hay una importante relación entre investigación para la paz y los atentados del 11-S, acontecimiento tan importante para esta disciplina como lo fue la caída del muro de Berlín y el final de la guerra fría en 1989.
2. Hay que estar prevenido contra las trampas del lenguaje que establecen relaciones de poder. Reconocer esta relación no significa darle el valor de hito que produzca un giro en nuestra concepción de la investigación para la paz.
3. Desde una lectura filosófica del trabajo de los investigadores e investigadoras para la paz, internacionalmente y en España,<sup>16</sup> se potencian conceptos plurales de paz positiva necesariamente ligados al análisis de las desigualdades económicas y la pobreza global.
4. El hito del 11-S consiste en situar los acontecimientos en el marco de las desigualdades generadas por el sistema mundial que está creando la parte dominadora del mundo y que produce exclusión, marginación, muerte y miseria. Desde la perspectiva filosófica, la caída de las Torres Gemelas es el síntoma de la fragilidad del sistema económico mundial. La destrucción de parte del Pentágono es símbolo de la vulnerabilidad del sistema de seguridad dominante. En contra de las reacciones de los “señores de la guerra”, en la investigación para la paz hay que incluir la vulnerabilidad y la fragilidad como categorías de análisis. Además, es necesario destruir el mito de la seguridad como lo entienden los “señores de la guerra”, los sistemas económicos generadores de la exclusión y la ciencia occidental, que se considera omnipotentemente segura y cierta. Si eso es seguridad, es preferible una paz insegura. “Seguridad” significa *sine cura*, sin preocupación (*without care*). “Fragilidad” y “vulnerabilidad” frente a “seguridad” sería una buena manera de entender el 11-S para la investigación para la paz.
5. En este sentido, la investigación para la paz desde nuestra propuesta filosófica ha de usar los instrumentos académicos para cuidarse y preocuparse por el sufrimiento humano y los daños a la naturaleza, generados por los mismos seres humanos. Estamos en contra de la relación entre paz y seguridad porque indica despreocupación por las otras y los otros y por la naturaleza. La palabra “sufrimiento” viene del prefijo latino *sub*, que siempre indica una idea de subsidiariedad, de secundario, de hacer algo por debajo de las posibilidades, del

*Desde la  
perspectiva  
filosófica, la  
destrucción  
de parte del  
Pentágono es  
símbolo de la  
vulnerabili-  
dad del  
sistema de  
seguridad  
dominante*

<sup>15</sup> “Words are our tools, and, as a minimum, we should use clean tools: we should know what we mean and what we do not, and we must forearm ourselves against the traps that language sets us”. J. L. Austin, “Ensayos Filosóficos”, *Revista de Occidente*, Madrid, 1975 y J. L. Austin, *Philosophical Papers*, Oxford University Press, Londres/Oxford/Nueva York, 1979. 1975: 174; 1979: 181s).

<sup>16</sup> Sobre la investigación para la paz en España ver Mabel González Bustelo, “La investigación para la paz. El caso de España”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2003/04, N° 84, pp. 41-45. (N. de la Ed.).

verbo latino *fero* y, en última instancia, de la raíz indoeuropea *bher*, que significa originalmente llevar. Así, sufrir es “llevar algo por debajo de las propias posibilidades, poderes o capacidades”. De ahí, que el compromiso filosófico de la investigación para la paz sea buscar instrumentos de transformación de ese sufrimiento mediante mecanismos de empoderamiento: esto es, de reconstrucción de las propias capacidades de los afectados, siempre desde su propia perspectiva como víctimas y no desde la nuestra como intelectuales privilegiados. Hay que buscar una paz insegura, es decir, preocupada, atenta al sufrimiento.

6. Tras el 11-S y después de la reciente guerra de Irak, igual que sucedió tras la guerra del Golfo de 1992 y el bombardeo de Afganistán, hay que seguir promoviendo una reforma de Naciones Unidas y la creación de instituciones de control de la economía global que incluyan a los países de la periferia afectados por las desigualdades, instituciones de diálogo religioso y cultural en contra del choque de civilizaciones, el Tribunal Penal Internacional, el derecho humanitario y el derecho público de la humanidad; y no sólo el Derecho Internacional entre los actuales Estados, las redes globales de los movimientos sociales alternativos, etc.
7. Estas propuestas alternativas, que pueden parecer excesivamente grandilocuentes y alejadas del dolor real de las víctimas, tienen que ser realizadas a través de los movimientos sociales locales a los que la investigación para la paz ha de estar atenta. Sin la participación de los saberes de los propios afectados y afectadas, seguimos colonizando de buena y, a veces, mala fe desde el Norte blanco, masculino y rico. Son los propios pueblos y colectivos empobrecidos y marginados quienes han de marcar el horizonte de las líneas de investigación, desde la interpelación de su propio sufrimiento.
8. Hay que subvertir la noción de “nuevo orden mundial” de la que se apropió Bush padre,<sup>17</sup> analizarla académicamente en el marco de las diferentes maneras de entenderla desde la Orden de Westfalia, el de la II Guerra Mundial, el posterior a la guerra fría y el que ha seguido al 11-S. Coherentes con el compromiso con los saberes de los excluidos, tenemos que reivindicar el nuevo orden mundial que a principios de los años noventa fue una esperanza para aquella Comisión Sur que presidía Julios Nyerere, ex presidente de Tanzania, y que pedía un nuevo orden mundial que respondiese a las necesidades de justicia, equidad y democracia del Sur en el contexto de la sociedad global.<sup>18</sup>
9. Es evidente que, como complemento a estos análisis globales y locales en los que estamos comprometidos desde la investigación para la paz, y que sitúan el 11-S en un contexto más amplio de investigación, todavía hay que afrontar la inmediatez de las guerras; además, ahora sin declaración formal de guerra, sino directamente como invasión e, incluso, con el oxímoron denominado “guerra humanitaria”. Desde nuestra perspectiva filosófica trabajamos por la promo-

<sup>17</sup> Phyllis Bennis y Michel Moushabeck, *Altered States. A reader in the New World Order with an Introduction by Noam Chomsky*, Olive Branch Press, Interlink Publishing Group, Nueva York, 1993.

<sup>18</sup> Noam Chomsky, *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Crítica, Barcelona, 2002, y Comisión Sur, *Desafío para el sur*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

ción de medios pacíficos antes de la iniciación de la guerra (*ius ad bellum*); por la exigencia de determinados comportamientos sometidos al derecho humanitario una vez iniciada (*ius in bello*) porque los “señores de la guerra” siguen empeñados en hacerla; y por la reivindicación de medidas de reconstrucción posconflicto que no dejen abandonadas a las víctimas de la contienda bélica (*ius post bellum*).

10. Todas estas cábales intelectuales sólo tienen sentido si sirven como indicadores de transformación por medios pacíficos del sufrimiento humano y, además, haciendo el esfuerzo de realizarlo desde la perspectiva de las víctimas. Las víctimas tienen derecho a ser cuidadas desde su propia perspectiva como afectadas.

## **Nota para después del 11-M**

Los dolorosos acontecimientos sufridos por conciudadanos españoles o de otras partes del mundo en los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004, dan un nuevo impulso al sentido de compromiso y responsabilidad de la investigación para la paz que, desde la perspectiva filosófica, se resumen en estos 10 puntos. Desgraciadamente las respuestas dadas por los gobernantes al 11-S de 2001 han sido incapaces de prever y frenar el 11-M de 2004.

En la lucha contra el terrorismo global es urgente elevar a categorías políticas la fragilidad y vulnerabilidad que defendemos.<sup>19</sup> Sin embargo, lo que se ha promovido desde el 11-S ha sido la arrogancia de más bombardeos y más guerras que en lugar de “derrotar” al terrorismo, lo envalentona, impidiendo de esta forma salir del círculo de la venganza y la espiral de la violencia.

Precisamente, por solidaridad con las víctimas, hay que hacer las políticas de otra manera. Por este motivo, desde la investigación para la paz proponemos alternativas, como las expuestas en estas reflexiones, que son más urgentes que nunca: estudiar la relación entre el terrorismo global de violencia directa y la miseria y marginación terrorífica generada por la globalización unilateral de la economía occidental; la reforma y potenciación de un tipo de ONU como sistema de gobernabilidad global, con la acción de las agencias más atentas a las desigualdades sociales, a los países empobrecidos, al diálogo de civilizaciones y creencias, y a la constitución de un orden mundial geoestratégicamente multilateral y no unilateral bajo el Gobierno estadounidense; potenciar el Tribunal Penal Internacional para que juzgue a los terroristas y las acciones de guerra que generan terror; impulsar las gobernabilidades locales y las formas locales de modernizarse los países empobrecidos desde sus propios valores y creencias, como afectados, entre otros.

Todas son medidas realistas que es posible llevarlas a la práctica si hay voluntad política. El informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1997 proponía cuántos dólares eran necesarios para que todos los seres humanos del mundo tuvieran satisfechas sus necesidades básicas. Sin embargo, en los llamados “Objetivos del Milenio”, los países ricos hacían una pro-

---

<sup>19</sup> Sobre terrorismo internacional ver Mary Kaldor, “Terrorismo global”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2003/04, N° 84, pp. 11-29.

puesta más “suave” comprometiéndose a reducir a la mitad la pobreza en el mundo para el año 2015. No obstante, el último informe del PNUD de 2003 ya advierte que con las políticas que están siguiendo los países ricos no se alcanzarán esos objetivos.

Si sabemos lo que podemos hacer y no lo hacemos, no tenemos excusa: tenemos responsabilidad.

---

<b>Terrorismo y globalización: propuestas para la prevención</b>	<b>43</b>
<b>Tras el atentado de Madrid: por la paz y la justicia</b>	<b>53</b>
<b>Rechazo de la “mentira de Estado”</b>	<b>55</b>
<b>Reacciones en EEUU y España ante el terrorismo internacional</b>	<b>59</b>
<b>EEUU, Europa y la crisis transatlántica: la posición de España</b>	<b>63</b>
<b>La política mediterránea de España: necesidad de un propósito de enmienda</b>	<b>73</b>
<b>América Latina y España: entre la ficción y la realidad</b>	<b>81</b>
<b>El Plan Asia-Pacífico: ¿los últimos de Filipinas?</b>	<b>89</b>

---

MANUELA MESA

# Terrorismo y globalización: propuestas para la prevención

*Los atentados del 11 marzo han situado a España en el centro de la atención internacional. Se ha tratado del mayor ataque terrorista sufrido en Europa y en España. Este hecho sitúa al continente europeo bajo una amenaza de extrema gravedad que requiere de un análisis en profundidad sobre las causas de este tipo de terrorismo y sobre las estrategias más adecuadas para afrontarlo.*

Manuela Mesa es directora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

El terrorismo no es nuevo en Europa. Hunde sus raíces en los movimientos de extrema izquierda y derecha, así como en los movimientos nacionalistas que utilizaron el terror como medio para alcanzar fines políticos. También ha sido una práctica estatal en determinados momentos.<sup>1</sup> El terrorismo ha reducido paulatinamente su capacidad de influencia y ha perdido la legitimidad como instrumento político que le otorgaban algunos sectores de la sociedad. En ciertos países se han encontrado cauces para la negociación (Irlanda). En otros, la acción policial ha favorecido su desaparición (Italia y Alemania). En el País Vasco, el conflicto se encuentra enquistado y el terrorismo de ETA tiende a perpetuarse en el tiempo, con unos objetivos cada vez más difusos. Ésta constituye una de las cuestiones más relevantes de la agenda política española, y la búsqueda de una salida a la situación vasca sigue siendo urgente.

En este contexto, la aparición de un terrorismo de naturaleza distinta resulta muy preocupante. No todos los terrorismos son iguales. Aunque sus efectos sean los mismos (muerte, destrucción), tienen causas y motivaciones distintas. El terrorismo ligado a Al Qaeda no persigue ningún fin en sí mismo, mas allá de infringir al

---

<sup>1</sup> Ver Jonathan Barker, *El sinsentido del terrorismo*, Intermon Oxfam, Barcelona, 2004.

adversario el mayor daño posible, de forma espectacular y sangrienta. Occidente es considerado el enemigo y esto implica para Europa, al igual que para EEUU, un gran desafío.<sup>2</sup>

Como demostró el 11-M, Al Qaeda es una amenaza real y, por ello, es imprescindible hacerle frente con la estrategia adecuada. Sin embargo, las acciones militares y unilaterales, lideradas por el Gobierno de Bush, y seguidas por los de Aznar y Blair, han sido erradas y contraproducentes. Han creado nuevos problemas, y no han impedido los ataques en Turquía, Casablanca o Madrid. Por el contrario, estas medidas han fortalecido la causa de los terroristas y les han proporcionado más argumentos para seguir matando.

La invasión ilegal de Irak se justificó, entre otros motivos, por sus conexiones con Al Qaeda y el 11-S. Esto ha sido un grave error debido a que esta conexión, en realidad, no existía. Además, esta guerra ha debilitado el esfuerzo de la comunidad internacional contra este grupo terrorista, y ha hecho aún más difícil aplicar una estrategia de largo plazo para afrontarlo. Diversos analistas han señalado cómo el 11-S fue utilizado por el Gobierno de Bush para favorecer políticas autoritarias y agresivas y consolidar un proyecto neoconservador, que garantizaba los intereses económicos de un grupo de poder vinculado al petróleo y con visiones del mundo mesiánicas.<sup>3</sup> El terrorismo ha sido utilizado por Bush, Blair y Aznar para legitimar la guerra en Irak. Los resultados electorales en España, que han dado el triunfo al partido socialista, pueden interpretarse de distinto modo, pero es un cuestionamiento a la forma de abordar el terrorismo llevada a cabo por Aznar, bajo el liderazgo de EEUU y su lucha contra el terrorismo global.

España es uno de los países en los que la población se opuso de forma mayoritaria a la participación en la guerra en Irak y en el que el Gobierno hizo caso omiso de esa voluntad. La derrota de Aznar es el reflejo de un descontento público por su política a favor de Bush. Los acontecimientos del 11-M no han cambiado a la opinión pública, sino que han favorecido el voto contra Aznar. El deseo de luchar contra el terrorismo puede coexistir con el rechazo a la estrategia del Gobierno de Bush. Los actores políticos no deberían utilizar el terrorismo para sus fines, porque éste es un peligro real que necesita de medidas urgentes que ayuden a reducir los riesgos.

Para afrontar esta nueva forma de terrorismo es necesario realizar un análisis en profundidad de sus causas y tener un mayor conocimiento sobre estos grupos y su funcionamiento en el contexto de la globalización. Para ello es preciso enmarcar este fenómeno dentro de las grandes transformaciones que se han producido en el sistema internacional.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Mary Kaldor, "Terrorismo global" en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2004, Nº 84, pp. 11-29.

<sup>3</sup> Ver Mariano Aguirre y Phyllis Bennis, *La ideología neoimperial. La crisis de EEUU con Irak*, Icaria, Barcelona, 2003.

<sup>4</sup> Un amplio análisis sobre ello en Mariano Aguirre, *De Nueva York a Kabul. Anuario CIP 2002*, Icaria, CIP-FUHEM, Barcelona 2002, pp5-26. También consultar John K. Cooley. *Guerras profanas. Afganistán, EEUU y el terrorismo internacional*, Siglo XXI, Madrid, 2002; y Antonio Remiro Brotons. "EEUU no se pregunta en qué se equivoca" en *Política Exterior*, 85, Enero/febrero 2002.

## **Globalización y terrorismo**

Los atentados terroristas han producido cambios importantes en el sistema internacional caracterizado por el acelerado proceso de globalización y las crecientes desigualdades económicas. Los efectos de la crisis y la respuesta y percepciones de seguridad que se elaboren a partir de este momento van a determinar las tendencias globales en el futuro.

La privatización de la economía mundial, particularmente en el orden monetario y financiero, tiene profundas implicaciones en todos los ámbitos. Pone en cuestión las posibilidades de reducir la pobreza y la desigualdad, y de afrontar los conflictos actuales generados por estas situaciones de gran inestabilidad sin un cambio fundamental de política y del modelo económico.<sup>5</sup>

El imperativo neoliberal de que la desregulación de la economía y la globalización de los mercados resolverían los grandes problemas de la humanidad como el paro, la pobreza global o las crisis económicas, se presenta cada vez más falaz. En un mundo de riesgos globales, la consigna del neoliberalismo que llama a reemplazar la política y el Estado por la economía resulta muy poco convincente. La vulnerabilidad está ligada a la política y una economía separada de ésta es ilusoria. Sin Estado y sin servicios públicos no hay seguridad; sin impuestos no hay Estado, no hay educación, no hay política sanitaria accesible, no hay seguridad en el ámbito social, no hay democracia. Es necesario impulsar una concepción amplia de la política que esté en condiciones de regular el potencial de crisis y los conflictos inherentes a la economía mundial.

Los atentados han mostrado la vulnerabilidad de los países democráticos industrializados, y es un anticipo del tipo de conflictos a los que puede llevar la globalización económica. El terrorismo internacional actúa sobre las bases de los derechos mundiales, de los mercados mundiales, de la movilidad mundial. Sus actores piensan y se comportan de acuerdo con categorías globales a las que sus actos proporcionan una atención y publicidad globales. Desde el 11-S hasta hoy, los terroristas están haciendo uso de la globalización. Cuentan con una estrategia para aprovechar las oportunidades que brinda el modelo globalizador, que los gobiernos democráticos no tienen. Se ha dejado demasiado tiempo a la globalización fuera del control de la política. Y este vacío ha sido aprovechado no sólo por los mercados sino también por el crimen organizado. La globalización, la mercantilización generalizada, la venta incontrolada de armas, la falta de un sistema internacional realmente organizado, son factores que hacen inevitable una difusión sin precedentes de la amenaza global.

## **La violencia religiosa**

Otra dimensión importante en torno al terrorismo internacional es el factor religioso y su impacto violento.<sup>6</sup> Se trata de acciones con un fuerte contenido simbólico por

<sup>5</sup> David Held. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al Gobierno cosmopolita*, Paidós, Madrid, 1997, p. 278.

<sup>6</sup> Una reflexión muy exhaustiva se puede encontrar en Mark Juergensmeyer, *Terrorismo religioso. El auge global de la violencia religiosa*, Siglo XXI, Madrid, 2001.

*Es necesario  
impulsar una  
concepción  
amplia de la  
política que  
esté en  
condiciones  
de regular el  
potencial de  
crisis y los  
conflictos  
inherentes a  
la economía  
mundial*

parte de grupos fanáticos para abordar problemas políticos y económicos. Con ello se ha producido un giro radical a las prácticas terroristas y al concepto de guerra, en la medida que no intentan pactar sino imponer una victoria ideal o morir en la lucha. A la vez, no respetan a la población civil sino que la convierten en objetivo.

Estos grupos han surgido en algunos regímenes que carecen de libertades democráticas y donde la oposición ha configurado su ideología en forma de resistencia religiosa. Además, los países occidentales han tenido una responsabilidad directa en el mantenimiento de los sistemas represivos en Oriente Medio. También financiaron grupos extremistas durante la guerra fría, especialmente desde la intervención soviética en Afganistán. El respaldo estadounidense y saudí a la oposición guerrillera en Afganistán favoreció la aparición de una red de combatientes islamistas, procedentes de muchos países, que empezaron a actuar en Afganistán y Yemen, asesinando a funcionarios e intelectuales laicos detractores de su proyecto fundamentalista.<sup>7</sup> Este es el origen de la red de Al Qaeda, los mismos que durante los años ochenta fueron considerados aliados occidentales contra aquellos regímenes pro soviéticos.

La violencia motivada por dogmas teocráticos no sólo se produce en el mundo islámico, sino también en el cristiano. Determinadas subculturas extremistas, tanto en la sociedad estadounidense como en la israelí o en la japonesa, ofrecen justificaciones religiosas para el uso del terrorismo. De igual modo, todas las religiones contienen las bases para el respeto de la persona y de unos valores éticos.<sup>8</sup>

Sin embargo, estos grupos fanáticos cuando operan en contextos de pobreza, miseria y exclusión social encuentran cierta legitimación o aprobación social de tipo emocional para sus acciones. La miseria y falta de expectativas es una de las causas que explica el surgimiento del fundamentalismo religioso del que se nutre el terrorismo de Al-Qaeda. Sólo la desesperación, un odio muy profundo o una creencia muy fuerte es lo que puede llevar a una persona a tomar la decisión de morir matando a otros; el que tiene esperanza prefiere vivir luchando. La vía de nuestra seguridad consiste en reducir el número de los "otros" dispuestos a morir matando. Para lograrlo es necesario crear la esperanza de que las injusticias pueden llegar a repararse, que existen vías posibles dentro de los marcos políticos existentes. El gran reto de Occidente no es matar o detener a un centenar de terroristas suicidas, porque siempre aparecerán otros. El reto consiste en poner fin a las situaciones que hacen surgir a miles de personas desesperadas dispuestas a morir matando.

Existen factores estructurales como la pobreza y la desigualdad que alimentan la inseguridad global,<sup>9</sup> aunque no puedan verse como causas directas del extremismo. Algunos gobiernos que han estado directamente asociados con el terrorismo, como Libia, antes de las sanciones tenían un nivel de renta medio. Pero, sí se

---

<sup>7</sup> Fred Halliday, "Terrorismo y perspectivas históricas: comprender y evitar el pasado" en *La Vanguardia* dossier, N° 10, p. 30.

<sup>8</sup> Jesús María Alemany, "El rostro religioso de los conflictos armados" en *De Nueva York a Kabul. Anuario CIP 2002, op.cit.*

<sup>9</sup> Un buen análisis sobre el tema se puede consultar en Jose M° Tortosa. *El juego global. Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo mundial*, Icaria, Barcelona, 2002.

establece una relación directa entre la pobreza y la desigualdad. La globalización ha producido más pobreza y exclusión y existe una conexión entre ésta y el surgimiento de grupos extremistas que utilizan la violencia.

En el contexto de Oriente Medio y Próximo y el sur de Asia, entre otros, la pobreza se entrecruza con la percepción histórica de que, desde la etapa colonial, Occidente ha sometido, desviado y corrompido a esos pueblos. Se retoma la idea de Cruzada entre el mundo cristiano y el mundo musulmán y se considera que ha llegado el momento de la revancha. De ahí, que Osama Bin Laden exigiera con empeño la retirada de las fuerzas estadounidenses de Arabia Saudí, así como el fin de la masacre palestina realizada por Israel y la recuperación histórica del peso del islam.

Aunque muchas personas han señalado el fracaso del proceso de paz palestino-israelí como un factor de importancia en los atentados terroristas, esta situación tiene dinámica propia. La radicalización fanática del Gobierno israelí y de los grupos que cuestionan a la Autoridad Palestina, y el rechazo de EEUU a reconocer un proceso de paz que aborde las cuestiones básicas (la tierra usurpada, el muro de la separación, los asentamientos, el regreso de los refugiados y Jerusalén) ha agravado la situación. El apoyo de Bush a los planes de Sharon de evacuar parcialmente Gaza y anexionarse parte de Cisjordania es un paso más en el grave deterioro de la situación en Oriente Medio que ha llevado al conflicto a un callejón sin salida. La política de los asesinatos selectivos y los recientes asesinatos de los líderes de Hamás es un paso más en la escalada de tensión que no traerá la paz a esta zona. El jeque Yassin era considerado un héroe entre los palestinos y ahora lo será para millones de musulmanes. Era un símbolo de la resistencia frente a la arrogancia y la ocupación extranjeras, y un dirigente muy respetado. El 22 de marzo, fecha de la muerte de Yassin, puede acabar siendo una fecha más decisiva que la del 11-S o el 11-M.<sup>10</sup> Este tipo de políticas basadas en el uso de la fuerza no traerá más paz ni seguridad sino que profundizará el resentimiento de amplios sectores del mundo árabe y musulmán.

## **El Derecho Internacional y el uso de la fuerza**

Desde el 11-S, EEUU y sus aliados han elegido el camino del uso de la fuerza en lugar de utilizar el derecho nacional e internacional. En Afganistán, recurrir al derecho era un camino más lento, difícil y menos espectacular debido a la ausencia de un Estado después de treinta años de guerra. Sin embargo, esta respuesta militar en el marco de una amplia coalición ha permitido el pacto implícito con algunos países como Rusia y China para no criticar los abusos de los derechos humanos en lugares como Chechenia y el Tibet. A la vez, se levantaron restricciones sobre el comercio de armas en Pakistán. Por otra parte, EEUU ha pedido y promocionado fidelidad a la agenda antiterrorista en diferentes foros, como América Latina y el Pacífico. Esta coalición no impide que en países en los que hay una base de inestabilidad social y cultura religiosa islámica puedan surgir o se agraven los focos de tensión, por ejemplo, en Nigeria, Indonesia y Filipinas.

<sup>10</sup> Fred Halliday, "Terrorismo y perspectivas históricas: comprender y evitar el pasado" en *La Vanguardia dossier* N° 10, Barcelona, 2004, p. 17.

*La agenda antiterrorista puede dejar en segundo plano otros grandes problemas transnacionales como el medio ambiente, las migraciones, la regulación del comercio de armas, las reglas del comercio mundial, la cooperación y la ayuda humanitaria*

La respuesta militar no ha servido para destruir a Al Qaeda. De hecho, las redes económicas, financieras y educacionales más fuertes no están en Afganistán, sino en Pakistán y en Egipto. Es necesario un análisis crítico por parte de EEUU y sus aliados del papel de las élites en Arabia Saudí, en Egipto y en el aparato de seguridad de Pakistán.

El resultado de la guerra de Afganistán no es muy positivo después de dos años. Aunque en un primer momento se consideró un logro que los talibanes fueran destituidos del poder, en este último año han ido ocupando nuevos espacios y las posibilidades de que pueda reanudarse la guerra entre las diferentes facciones siguen siendo muy elevadas.<sup>11</sup>

La guerra en Afganistán subraya el problema de alrededor de cincuenta Estados calificados de frágiles en el sistema internacional en los que faltan estructuras jurídicas y legislativas, con poderes ejecutivos dispersos o sobredimensionados, donde no hay cohesión social, no se respetan los derechos humanos, donde la violencia sustituye a la ley y las ametralladoras a las herramientas de trabajo, hasta el punto de que la guerra y la criminalidad se convierten en formas de integración social.<sup>12</sup>

Un aspecto positivo de la crisis es tratar de intervenir las cuentas y las inversiones de las redes ilegales terroristas. Esto debe profundizarse pero llegando hasta el fondo de las redes del comercio de armas, diamantes, drogas, madera, personas y otros bienes. Hasta el momento, los Estados más poderosos se han negado a poner controles efectivos a las economías en la sombra, al lavado de dinero negro y a las cuentas en paraísos fiscales.

La agenda antiterrorista puede dejar en segundo plano otros grandes problemas transnacionales como el medio ambiente, las migraciones, la regulación del comercio de armas, las reglas del comercio mundial, la cooperación internacional al desarrollo y la ayuda humanitaria. Más aún, se corre el riesgo de que los mecanismos de ayuda, cooperación y otras herramientas (como sanciones económicas o los estímulos al comercio internacional) que pueden promover la democracia o consolidar dictaduras, sean usados en función de la prioridad antiterrorista.

Hay, igualmente, un serio peligro para las libertades públicas en países democráticos, y mucho más en los países que no tienen democracias estables. La creación de tribunales militares en EEUU, el debate en ese país sobre si la tortura puede ser un método aceptable para conseguir información, la detención sin garantías legales y las restricciones a inmigrantes y refugiados en Gran Bretaña, dibujan un mundo menos democrático y más represivo.

El sistema internacional ha sufrido un serio impacto desde el 11-S. Es necesaria una reflexión sobre las raíces del mismo, el papel de la religión como legitimación de la violencia, la pobreza estructural, el control de las armas cortas y las armas de destrucción masiva, la consolidación global o la restricción selectiva a la

<sup>11</sup> Ver artículo de Mark Sedra, "La última oportunidad de Afganistán" en *Anuario CIP 2004*, Icaria, CIP-FUHEM, Barcelona, 2004.

<sup>12</sup> Mariano Aguirre y Cecilia Bruhn, *Guerra y olvido*, Intermón Oxfam, colección informes Nº 20, Barcelona, 2002.

democracia, la necesidad de fortalecer el sistema de Naciones Unidas y los acuerdos y tratados (sobre derechos humanos, medio ambiente, comercio internacional, crímenes contra la humanidad), y fortalecer a las sociedades civiles de los países ricos y pobres, entre otros temas.

## **Algunas propuestas para prevenir el terrorismo internacional**

El tipo de terrorismo al que nos enfrentamos globalmente requiere respuestas estructurales en diversos niveles:

### *a) A nivel jurídico*

Un nuevo pacto global para la justicia y la paz tiene que reemplazar a la política de uso de la fuerza. Esto implica que prevalezca el principio de la justicia universal, aplicable a los delitos contra la humanidad, sea cual sea el territorio en el que se cometen y la procedencia y rango de sus autores.

La justicia global y la legitimidad política tienen que construirse a partir de unos valores de pluralidad cultural, los derechos humanos y el sistema de derecho que incluya a personas de diferentes culturas. Esto implica un compromiso con el sistema de derecho, no con la guerra. Los civiles de todos los credos y nacionalidades deben ser protegidos. Las personas que cometen actos terroristas deben ser tratadas como criminales y no como adversarios militares. Se les debería capturar y juzgar en un tribunal internacional.

### *b) A nivel policial, militar y de inteligencia*

Es necesario una mayor coordinación internacional en la lucha contra el terrorismo a través de medidas policiales y militares coordinadas. Sin embargo, las reacciones violentas y las represalias deben adoptarse cuando se hayan agotado otras vías. Las reacciones violentas no son las más eficaces porque pueden fomentar la aparición de nuevas generaciones de terroristas. Es importante evitar el resentimiento y la percepción de injusticia de buena parte del mundo árabe y de otras regiones.

El poder de disuasión del fuerte frente al débil basado en el binomio de la fuerza y la superioridad tecnológica se contrarresta con la amenaza del débil al fuerte, basada en el acto de terror y en la iniciativa imprevisible. El terrorismo internacional no puede ser objetivo de una guerra, del mismo modo que no puede ser el narcotráfico, la emigración ilegal o el crimen organizado. Estos pueden ser objeto de muchas acciones políticas, diplomáticas, económicas, policiales, pero no se puede declarar una guerra a estas vagas entidades.

### *c) En el nivel político*

En el ámbito estatal es preciso fortalecer el Estado como eje de seguridad y democracia. Se trata de evitar que los Estados se conviertan en fortalezas en los que los derechos democráticos de los ciudadanos sean sacrificados a favor de la seguridad privada. Existe el peligro de que gobiernos dictatoriales o con un marco

restringido de libertades traten de aprovechar la situación para eliminar a los opositores políticos bajo la acusación de terrorismo.

El uso de la violencia indiscriminada es una de las realidades con las que nuestra sociedades, abiertas a la vez que de riesgo, deben temporalmente convivir. Si es así, es preferible combatir la violencia desde el marco de la democracia y el imperio de la ley antes que desde Estados de excepción autoritarios. En este momento de cambio, es esencial evitar que en el viejo dilema entre seguridad y libertad se opte por eliminar de un plumazo una amplia gama de libertades ciudadanas que no ha sido fácil conquistar.

Uno de los mayores desafíos para el sistema internacional en un futuro inmediato es cómo alcanzar mayores niveles de convivencia pacífica entre comunidades con diferentes identidades. Es preciso regular las relaciones de las personas respetando las particularidades en el marco de los derechos. Es necesaria la transformación de los Estados nacionales en Estados cosmopolitas y abiertos, protegiendo la dignidad de las culturas y las religiones del mundo.

#### *d) A nivel económico*

Es necesario hacer frente a las dinámicas de globalización promoviendo reformas en las instituciones multilaterales y nuevos marcos reguladores y cambios en las relaciones comerciales y en los mercados financieros.

Las cuestiones éticas y de justicia planteadas por la polarización global de la riqueza, la renta y el poder, y con ellas las enormes asimetrías en las opciones vitales, no es algo que pueda dejarse en manos de los mercados. Los más pobres y vulnerables, que están atrapados en situaciones geopolíticas, que se han desentendido de sus reivindicaciones económicas y políticas durante generaciones, siempre serán terreno abonado para los reclutadores de terroristas.

Hacer frente al terrorismo exige un grado muy elevado de cooperación intergubernamental. Los Estados deben aliarse para combatir el terrorismo, pero esto sólo es posible si defienden un mundo más justo. La mejor política de seguridad a escala planetaria sigue siendo hacer prevalecer la justicia frente al uso de la fuerza. Mientras haya injusticia habrá inseguridad.

#### *e) A nivel cultural y educativo*

Las instituciones educativas podrán contribuir incorporando en la enseñanza y en la construcción del conocimiento visiones del mundo globales e integradoras, que muestren las crecientes interrelaciones que existen en la economía, la cultura, la ciencia, la política; ofreciendo, además, claves para interpretar los conflictos en toda su dimensión; y promoviendo valores relacionados con la justicia, el respeto de los derechos humanos, la participación y la solidaridad.

Las sociedades occidentales serán cada vez más multiculturales. La estrategia antiterrorista debe ir acompañada de medidas que eviten el surgimiento de brotes racistas y xenófobos que criminalicen al inmigrante y garanticen los derechos de todos los ciudadanos independientemente de su origen.

En el largo plazo es necesario realizar esfuerzos en la construcción de un nuevo orden internacional del siglo XXI, que haga este mundo más gobernable. Necesitamos reformar en profundidad nuestro mundo, superando la exclusión social y

la opresión de las identidades. Es necesario unir la globalización económica a una política cosmopolita. En el futuro, la dignidad de las personas, su identidad cultural y la alteridad del prójimo, deben tomarse más en serio.<sup>13</sup>

También se debe trabajar en la promoción del desarrollo en aquellas zonas en las que sus habitantes no pueden cubrir sus necesidades básicas y no tienen más futuro que la desesperación. La agenda de la ayuda al desarrollo no debería pasar a un lugar secundario, desplazada por un mayor gasto en seguridad y defensa, sino que por el contrario éste debería ser el momento de impulsarla y consolidarla. Ayudar a los excluidos no es sólo una exigencia humanitaria, sino el interés mayor de Occidente, su clave para la seguridad interna.

Nada de todo esto nos preservará del terrorismo y las guerras; pero todo ello ayudará a prevenir el horror.

---

<sup>13</sup> Una reflexión sobre el tema en Javier de Lucas, *Globalización e identidades*, Icaria, Barcelona, 2003.

# Tras el atentado de Madrid: por la paz y la justicia

*Comunicado del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), el 12 de marzo de 2004, tras el atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid.*

Ante la gravedad de los atentados ocurridos en Madrid, el Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), instituto de estudios sobre cuestiones de paz y seguridad, declara:

1. La condena a los atentados cometidos en Madrid el 11 de marzo y que han causado un número de víctimas mortales y heridos sin precedentes en la historia española. Estos hechos han producido una enorme conmoción y una sensación de profunda inseguridad y desconcierto en la sociedad española y han tenido un fuerte impacto en Europa y en el ámbito internacional.
2. El Centro se solidariza profundamente con las víctimas y sus familias y allegados. Entre los muertos y heridos se encuentran personas de otras nacionalidades, cuya situación puede ser aún más difícil y compleja.
3. Resulta moralmente inadmisibile y no hay causa que justifique que se ataque a los ciudadanos. La violencia no es el método adecuado para resolver conflictos políticos, pero es inaceptable que, además, se asesine premeditadamente a ciudadanos inocentes como forma de represalia, para llamar la atención sobre determinadas causas o para defender posiciones políticas. Quienes usan la violencia deslegitiman la causa por la que luchan. No hay buenas causas que justifiquen métodos perversos. Nunca el fin justifica los medios.
4. Hasta que no se conozcan más datos sobre quienes han sido los autores de estos atentados es necesario ser muy prudentes en las acusaciones. La indignación no debe prevalecer sobre la razón, inclusive en momentos tan

terribles. Es preciso que las autoridades de España investiguen quienes han sido los autores de esta tragedia y actúen con transparencia, serenidad y responsabilidad.

5. A la vez, es necesario reclamar a las autoridades la máxima transparencia informativa y la mayor claridad y rapidez a la hora de comunicar a la opinión pública los resultados de las investigaciones en marcha.
6. Los actores políticos, tanto de España como de otros Estados, deben abstenerse de usar estos hechos terribles para sus fines. El 11 de septiembre de 2001 mostró como un dramático suceso puede ser usado de forma tendenciosa para favorecer políticas autoritarias que, de todos modos, ni contienen ni aseguran la efectividad de la lucha contra el terrorismo.
7. El uso de la violencia indiscriminada y terrorista es una de las realidades con las que nuestras sociedades, abiertas a la vez que de riesgo, deben temporalmente convivir. Si es así, es preferible combatir la violencia desde el marco de la democracia y el imperio de la ley que desde Estados de excepción autoritarios. La moderna sociedad occidental, si desea seguir siendo democrática y libre, debe saber que la seguridad absoluta es inalcanzable. La obsesión por la seguridad absoluta conduce a la pérdida de las libertades por las que la humanidad se ha esforzado durante siglos. De ese modo, se hace el juego al terrorismo liberticida. Los responsables de estos atentados deben ser perseguidos en el marco de las normas del Estado de derecho y sometidos a la justicia.
8. Todos los terrorismos son distintos, y se basan en pretendidas justificaciones sólo válidas para ellos. Esto no debe hacernos olvidar que sigue habiendo pueblos oprimidos, humillados, víctimas de la miseria, donde el terrorismo seguirá creciendo mientras subsistan las condiciones que pueden alimentarlo. La indignación por hechos sangrientos como el de Madrid no pueden cegarnos hasta el hecho de ignorar esta realidad.
9. En el medio plazo, es preciso reflexionar y trabajar en todos los ámbitos posibles de las estructuras sociales, desde la educación hasta la economía para hacer una crítica y una revisión del uso de la fuerza y la violencia como medio para resolver los conflictos.

ALBERTO PIRIS

# Rechazo de la “mentira de Estado”

*El 11 de marzo de 2004 se perpetró en Madrid el más salvaje atentado terrorista que jamás ha sufrido Europa en toda su historia. Fue reivindicado por una organización islamista marroquí vinculada a Al Qaeda. Tres días después se celebraron en España elecciones generales, que dieron el poder al Partido Socialista (PSOE), derrotando sin paliativos al Partido Popular (PP) que durante ocho años había gobernado España. El autor reflexiona en este texto sobre la vinculación de ambos acontecimientos.*

Alberto Piris es analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

La proximidad en el tiempo de ambos acontecimientos ha inducido a muchos analistas y medios de comunicación a relacionarlos estrechamente —lo que tiene bastante fundamento—, pero también a vincularlos entre sí de forma exclusiva, descartando otros factores de tanta o mayor influencia, lo que ha conducido forzosamente a conclusiones erróneas.

Esto se ha reflejado en el amplio espectro de opiniones de la prensa internacional. Los diarios más conservadores de EEUU, encabezados por *The Wall Street Journal*, y algunos otros europeos, atribuyeron la derrota del presidente Aznar a cierta voluntad de claudicación ante el terrorismo mostrada en las urnas. Opinión tan negativa como falsa, se vio contrapesada por otras, como la del escritor estadounidense William R. Pitt: “Dos días. Éste ha sido el tiempo que los españoles han tardado en impacientarse y exigir a su gobierno la verdad. Cuando no la obtuvieron, lo expulsaron. Para EEUU, donde han transcurrido casi 1000 días sin que su gobierno haya dicho la verdad sobre el 11-S, es una lección que habrá que aprender a fondo”.<sup>1</sup>

Lo que, en realidad, ocurrió el 14 de marzo estuvo bien resumido en el titular de portada del diario *Le Monde* del día 17 del mismo mes: “L’Espagne sanctionne le mesonge d’Etat” (España castiga la mentira de Estado). Porque lo que más de una mitad del pueblo español expresó en las urnas fue su rechazo a un engaño

<sup>1</sup> El texto completo puede consultarse en: <http://www.alternet.org/story.html?StoryID=18122>

sistemático al que había sido sometido, sin mostrar casi oposición, desde antes de la invasión de Irak y cuando la llamada a las urnas estaba aún lejana.

El alineamiento ciego del presidente Aznar con la política de Bush le condujo a apoyar el “ultimátum de las Azores” que desencadenó la invasión ilegal de Irak, arrinconó y humilló a Naciones Unidas y, sobre todo, despreció el sentir mayoritario del pueblo español. Éste fue engañado por sus dirigentes, para que aceptara las falsas razones esgrimidas por Washington y Londres a fin de justificar la operación militar. El propio presidente Aznar, hablando ante las cámaras de televisión sobre las armas buscadas en Irak, había exigido ser creído —pidió un simple acto de fe a los españoles— sin aportar prueba convincente alguna. Los restantes miembros del Gobierno, apoyados cerradamente por todo el partido en el poder, contribuyeron a la continuidad y la firmeza del engaño, haciéndose luego responsables de él ante la opinión pública. No hubo en el Parlamento español, como ocurrió en el británico, disidencia alguna en las filas del partido gobernante, lo que hubiera podido conducir a un debate y a esclarecer algo más la verdad.

Pero, por mucho que el Gobierno saliente haya intentado justificar después el tratamiento informativo que dio a lo ocurrido el 11-M, fue su actuación confusa y electoralista lo que realmente le concitó el alejamiento de un considerable número de nuevos electores. La torpeza de algunas de las destacadas figuras del PP hizo el resto. Bastaría una anécdota: dispuesto el partido en el poder a utilizar en la campaña electoral el factor terrorista —contra lo tácitamente aceptado en un principio— decidió aprovechar a fondo el imprudente encuentro de un miembro destacado del Gobierno de Cataluña con dirigentes etarras. Al asegurar ETA que había alcanzado un acuerdo con aquél para librar al territorio catalán de futuras acciones terroristas, y desmentir dicho acuerdo el político catalán, el principal dirigente vasco del PP, Jaime Mayor Oreja, le rebatió contundente con las siguientes palabras: “ETA mata pero no miente”. El Gobierno se vio después obligado a tragar y olvidar esta frase, cuando ETA negó oficialmente su participación en el 11-M, de la que el Ministro del Interior acusaba insistentemente, consciente del peso electoral que pudiera tener la autoría de la masacre, según se tratara de ETA o de una célula islamista. Tantos errores políticos forzosamente al final pasan factura, con o sin terrorismo.

Sabedora gran parte de la población española de las mentiras y engaños que habían rodeado la intervención militar angloestadounidense en Irak, la forma en que se trató de desviar la atención sobre los responsables del atentado terrorista en Madrid suscitó nuevos y muy fundados recelos, dada la gran carga electoral que adquirió en pocas horas todo lo relacionado con el sangriento hecho.

La desconfianza aumentó al conocerse algunos pormenores de la actuación del Gobierno. El Ministerio de Asuntos Exteriores conminó a los embajadores de España a que se atuvieran a la verdad oficial de la autoría de ETA, cuando ya los datos obtenidos no apoyaban en exclusiva esta hipótesis o, al menos, la hacían muy poco verosímil. Algo parecido ocurrió en el Consejo de Seguridad de la ONU, donde la delegación española se vio instada a citar formalmente a ETA en la resolución condenatoria del hecho, lo que, días después, obligó al representante español a solicitar una poco honrosa rectificación en la que solo pudo asegurar que se había obrado de buena fe. La protesta de varios corresponsales extranjeros en

Madrid por el intento de intoxicación telefónica en el mismo sentido originada en la Presidencia del Gobierno, contribuyó a formar la imagen de unos gobernantes que, para salvar la inminente confrontación electoral a la que acudían confiados en el triunfo, no vacilaban en distorsionar la verdad con propósitos meramente partidistas.

La política de Bush es también responsable de las muertes en Madrid. Si en vez de obsesionarse con una guerra contra el terrorismo en general (ser “Presidente de Guerra” corregía en gran parte las anomalías que perturbaron su elección y aumentaba su popularidad), y de enfocar sus visiones bélicas hacia un Irak que nada tenía que ver con el terrorismo del 11-S, hubiera dedicado sus esfuerzos a combatir las verdaderas raíces de Al Qaeda, quizá no hubiera habido que lamentar los muertos de Madrid. Pero prefirió el brillo belicista de lo que imaginó ser una rápida y victoriosa liberación del pueblo iraquí.

La ocupación de Irak no ha hecho al mundo más seguro; por el contrario, ha puesto en peligro a más países y más pueblos. Ha exacerbado y extendido el terrorismo. Bush intenta ahora que se olvide el mayor error de su política, con tiempo suficiente para ganar la reelección. Los españoles, sin embargo, han sabido percibir esta trampa, como los más de 30 millones de habitantes del mundo que se manifestaron el pasado 15 de febrero en contra de una guerra irracional.

No es agradable tener razón cuando se vierte sangre. Pero aunque el terrorismo muestra su capacidad de acción, también el pueblo español ha sabido mostrar al mundo unas cualidades apreciadas ya fuera de nuestras fronteras. El histerismo y la paranoia que aquejó a amplios sectores del pueblo y el Gobierno estadounidenses tras el 11-S no nos han contagiado. En vez de agruparse, asustados, bajo el manto del poder, los españoles han sabido mostrar democráticamente que saben exigir la verdad a sus gobernantes aún en los momentos más dramáticos.

España no solo ha sabido mostrar al mundo la rapidez, eficacia y transparencia del proceso electoral —muy distinto a las turbias maniobras de Florida que llevaron a Bush a la presidencia de EEUU tras muchos días de un forcejeado recuento de votos—, sino que sus ciudadanos, y los de Madrid en primer lugar, han sabido soportar el zarpazo del terror con dignidad y compostura, sin necesidad de caer en la histeria ni recurrir a un falso patriotismo irracional que les permita renunciar a sus derechos y libertades, costosamente logrados tras largos años.

ROBERT MATTHEWS

# Reacciones en EEUU y España ante el terrorismo internacional

*Los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid recordaron lo ocurrido el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. El autor reflexiona en este texto sobre la forma en que se reaccionó ante las consecuencias del terrorismo internacional en ambos países. Así mismo, analiza los debates suscitados en EEUU sobre lo ocurrido en España el 11-M.*

El jueves 11 de marzo la National Public Radio estadounidense comenzó su programa matinal con las palabras: terrorismo, tragedia y España. Diez bombas habían explotado en cuatro trenes de cercanías en Madrid. El balance ascendería a 200 fallecidos y más de 1400 heridos. Al igual que en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, a raíz de estos acontecimientos se observaron múltiples ejemplos de valentía por parte de los ciudadanos de a pie, de la policía y de los cuerpos de emergencia, así como los esfuerzos del personal médico de diversos hospitales; además de un espíritu de solidaridad colectiva de muchos ciudadanos de Madrid que acudieron para auxiliar a las víctimas.

Durante el periodo posterior a los ataques terroristas, marcado por la tristeza y el alboroto político, en primer lugar, parecía haber una curiosa asimetría en la reacción de EEUU ante la tragedia de Madrid en comparación con las respuestas europeas tanto al 11-S como al 11-M. Esto se vio reflejado en la ausencia de una efusión masiva de apoyo por parte de EEUU hacia España, a diferencia de Europa, que en ambas ocasiones demostró públicamente su solidaridad con los dos países. En segundo lugar, la diferencia también era palpable en la tendencia que mostraron los medios de comunicación, centrándose en los hechos en perjuicio del contexto político —salvo en las posibles consecuencias para EEUU—. Por último, este fenómeno parecía ser, a su vez, el síntoma de una significativa incapacidad por parte de los ciudadanos estadounidenses —al menos hasta la fecha—

Robert Matthews es profesor adjunto del Center for Latin American and Caribbean Studies en la Universidad de Nueva York y colaborador del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). Ha escrito varios artículos sobre movimientos sociales en América Latina, la política de EEUU en América Latina y sobre conflictos de baja intensidad

Traducción:  
Leandro Nagore

para transformar traumas históricos en alianzas de clases y en energía política de la forma que lo hicieron los españoles.

España siguió presente en los titulares en los días sucesivos a los atentados a causa de las elecciones generales, previstas para el domingo siguiente. Ese día los votantes españoles comparecieron ante las urnas alcanzando un alto índice de participación (el 79%) para rechazar al partido en el gobierno y para elegir, ocho años después, a los socialistas como nuevos gobernantes.

*The New York Times*, *The Washington Post* y otros de los principales periódicos estadounidenses cubrieron estos hechos principalmente en términos de sus repercusiones sobre la política exterior de EEUU. La ausencia de un análisis en profundidad sobre la dimensión política de un acontecimiento como el del 11-M se agudizó en la cobertura relativamente apolítica que se dio a los atentados por parte de los medios de comunicación de EEUU.

Un ejemplo de ello es *Newsweek*, que publicó en portada la tragedia en Madrid aunque el titular, “El 11-S europeo”, subrayó el centrismo estadounidense, y ni siquiera mencionó las elecciones ni especuló sobre las posibles consecuencias políticas de los ataques, como si fuera un hecho aislado sin relación alguna con la política. En la edición de la semana siguiente tampoco se hizo mención alguna al desenlace de las elecciones ni sobre sus consecuencias para la política exterior estadounidense. Cuando los medios de comunicación abordaron la noticia de las elecciones lo hicieron tan sólo para calibrar el significado de la oposición del PSOE a la guerra en Irak y su compromiso para que los 1300 efectivos militares españoles desplegados en el país regresen en junio, salvo que se sitúen bajo el mando de Naciones Unidas.

De forma increíble, Fareed Zakaria, experto en política exterior para *Newsweek* y para el Consejo de Relaciones Exteriores, provocó a Al Qaeda, en la edición del 15 de marzo, alegando que “a estas alturas está claro que Al Qaeda es capaz de producir cintas de vídeo pero no terrorismo”. De hecho, estas cintas de vídeo, realizadas con pocos medios, “se están convirtiendo en una farsa”, afirmó. En su ensayo titulado “Los radicales están desesperados”, Zakaria destacó que, en los últimos años, Al Qaeda se ha limitado a atacar a “objetivos blandos” y “*todos fuera del mundo Oriental*”.

Lo que, a menudo, se presentaba como observación política venía, habitualmente, en forma de consternación por parte de los sectores neo-conservadores de EEUU, algunos en la prensa, por la “claudicación española ante el terrorismo” al haber votado contra el partido de Aznar —partidario de Bush—. <sup>1</sup> La credibilidad

<sup>1</sup> Ver David Brooks, “Score this One for Al Qaeda”, *International Herald Tribune*, 17 de marzo de 2004, publicado como “Al Qaeda’s Wish List”, en *The New York Times*, el 16 de marzo de 2004; Thomas Friedman, “Axis of Appeasement”, *The New York Times*, 18 de marzo de 2004 y “No Vote for Al Qaeda”, en *The New York Times*, el 25 de marzo de 2004. Para una crítica de estas opiniones ver Paul Krugman, “Weak on Terror” y “Taken for a Ride”, en *The New York Times*, 16 y 19 de marzo de 2004. Una excepción en la cobertura mediática fue el artículo publicado en primera página de *The Washington Post*, “Spain Campaigned to Pin Blame on ETA”, el 17 de marzo. También, los comentarios sobre la “claudicación” realizados por el presidente de la Cámara de los Representantes, Dennis Hastert, el 16 de marzo, y a los que alude Paul Krugman en *The New York Times*, el 19 de marzo.

de este argumento se vería rápidamente socavada por las encuestas que indicaban que el margen de victoria de los socialistas se debió, en primer lugar, al rechazo hacia un gobierno que había involucrado a España en una guerra, masivamente impopular, en Irak; y que según la percepción de los votantes había convertido a España en un lugar menos seguro. Y, en segundo lugar, por las mentiras del Gobierno de Aznar sobre la autoría de los ataques, responsabilizando públicamente a ETA cuando todos los indicios apuntaban a Al Qaeda.

Resulta irónico que este razonamiento se derogue en España en el mismo momento en el que Richard Clarke, ex jefe de la lucha antiterrorista en EEUU durante diez años, sostuviera básicamente la misma crítica contra el propio Gobierno de Bush. Lejos de claudicar ante el terrorismo, los españoles votaron contra una estrategia antiterrorista politizada ineficaz y en favor de una política estratégicamente válida.

## **Respuestas encontradas**

Tanto los ataques del 11-S como del 11-M fueron de proporciones históricas. Aunque la reacción inmediata de los ciudadanos en ambos países fue admirable, se produjeron críticas diferentes en las respuestas de los europeos y los estadounidenses.

Un día después del ataque vergonzoso y trágico contra vidas inocentes, 11 millones de españoles, una cuarta parte de la población total, se manifestó contra el terrorismo en la capital y en el resto del país. En toda Europa los ciudadanos mantuvieron minutos de silencio para recordar a las víctimas.

En EEUU la respuesta fue mucho más discreta. La opinión de insularidad estadounidense, desgraciadamente demasiado común, fue recogida por un lector de *Newsweek*, que en una carta a la revista escribió: "no creo que sea justo comparar lo que ocurrió en España con lo sucedido en EEUU el 11-S. Puede que los españoles hayan perdido centenares de personas en los ataques a los trenes, pero comparado con la destrucción que sufrimos, al igual que el número de vidas que perdimos, no admite comparación". En EEUU no tuvieron lugar demostraciones públicas a gran escala de solidaridad con España, ni siquiera en la ciudad de Nueva York.

Inmediatamente tras el 11-S, la tristeza y un incoado sentido de solidaridad se apoderaron de Nueva York. Pero este sentimiento, las memorables demostraciones de apoyo y los actos de generosidad, pronto se transformaron en un patriotismo individualizado y abrumador que permeó todo el país. Nada de esto se tradujo en expresiones políticas en las bases. Puede que la población estadounidense estuviese demasiado aturdida, que exista menos conciencia política en EEUU o que tengamos una cultura comunitaria menos desarrollada. Pero, el espíritu de resistencia y unidad que se perfiló tras el 11-S, pronto se vio superado por un auge del militarismo y la voluntad, por parte de muchos, de aceptar un recorte de los derechos ciudadanos en nombre de una nueva guerra contra el terrorismo.

Posiblemente, más significativo fue el deseo generalizado de venganza, una circunstancia explotada con maestría por el Gobierno de Bush en una campaña que logró convencer sobre una guerra en Irak como compensación al 11-S.

*Lejos de  
claudicar  
ante el  
terrorismo,  
los españoles  
votaron  
contra una  
estrategia  
antiterrorista  
politizada  
ineficaz y en  
favor de una  
política  
estratégica-  
mente válida*

Tras los atentados en Nueva York y Washington no se registraron desencuentros políticos inmediatos, no hubo debate entre demócratas y republicanos sobre los motivos del ataque ni sobre cómo éste pudo tener lugar, ni tampoco se registró un clamor público cuando el Gobierno de Bush se resistió a la configuración de una comisión de investigación, y luego obstaculizó los esfuerzos de la creada posteriormente. La reacción de EEUU ante el terrorismo fue visceral y no política, generando un vacío político que la derecha republicana se apresuró a colmar.

En un sentido amplio, el electorado (y la oposición demócrata) no sólo se apresuraron a respaldar al “comandante en jefe” en un momento de emergencia nacional, sino que a lo largo de los dos años siguientes claudicaron demasiado a menudo ante la descarada tendencia de derechas del Gobierno de Bush.

El columnista conservador David Brooks, escribió, en *The New York Times* el 16 de marzo de 2004, con gran admiración que si los terroristas atacasen EEUU en vísperas de unas elecciones “dudaría de que el electorado estadounidense se agolparía alrededor del presidente”. Puede que así lo haríamos, pero también puede que no.

La reacción tras el 11-S de los medios de comunicación, de los principales partidos políticos y de la opinión pública estadounidenses, no inspira confianza de que lograrían resistirse a esta respuesta ingenua pero emocionalmente satisfactoria. Si la reacción fuese cerrar filas alrededor de la figura del presidente no sería por ser más patrióticos o más duros contra el terror que los españoles sino porque, como sociedad, la estadounidense es más reacia a ponderar sobre el complejo problema del terrorismo, a apoyar medidas eficaces para hacerle frente y para tomar las elecciones políticas necesarias para implementarlas.

Ésta es la advertencia inherente en la crítica que realiza Richard Clarke sobre la actuación del Gobierno de Bush en cuanto al terrorismo. Además, este es el momento para centrarse en las opciones menos espectaculares, pero de eficacia demostrable, como son la diplomacia, las labores policiales compartidas, la inteligencia y la cooperación internacional, tal como lo ha manifestado el alto representante de la Política Exterior y de seguridad de la Unión Europea, Javier Solana. Resulta trágico que muchos en EEUU no se percataran de ello hasta un año después de comenzar la guerra, cuando ya era demasiado tarde.

Es de esperar que el aprendizaje acumulado por la ingenuidad, la rigidez ideológica y la evidente incompetencia del Gobierno estadounidense respecto a la guerra contra el terrorismo sirvan como aprendizaje para entender el escándalo. En ese caso, un electorado lúcido recobraría el juicio en noviembre y, al igual que los españoles, votaría contra un Gobierno que ha traicionado la confianza pública y el interés nacional. Si no lo hacemos, no será Al Qaeda la que divida a Europa y a EEUU, tal y como sugieren los conservadores,<sup>2</sup> sino el unilateralismo inexcusable de Washington al servicio de una fracasada política sobre el terrorismo. Si lo hacemos, en cambio, podríamos lograr la unidad entre Europa y EEUU que la propia razón nos conmina a alcanzar ahora.

Al dejar Madrid un amigo me comentó, “nosotros ya hemos hecho nuestra labor, ahora os toca a vosotros hacer lo propio”.

---

<sup>2</sup> John Hulsman, “Atocha: a view from Washington”, en: [www.Opendemocracy.net](http://www.Opendemocracy.net), 30 de marzo de 2004.

ÉRIKA RUIZ SANDOVAL

# EEUU, Europa y la crisis transatlántica: la posición de España

*Un año después de iniciada la guerra en Irak todavía no han aparecido las armas de destrucción masiva, pero se adivinan ya las consecuencias de las decisiones asumidas desde el 11-S. Los ataques terroristas desvelaron una multiplicidad de crisis. De éstas, la más notoria es la de Irak. El problema no era Sadam Husein y su régimen dictatorial o que tuviera armas de destrucción masiva, según afirmaban los “informes de inteligencia”, sino algo más amplio: el deseo de EEUU de reconfigurar el orden mundial. Dentro de esta crisis existen otras, entre las que se incluye la de la relación transatlántica y el viraje en la política exterior española ideado por Aznar.*

En esta era de maniqueísmo no es extraño que se hable de una división entre EEUU y Europa.<sup>1</sup> El tema no es nuevo; los desencuentros transatlánticos durante la guerra fría fueron muchos. Pero hay una diferencia. El clímax del “choque de civilizaciones dentro de Occidente”<sup>2</sup> fue la negativa de Francia —con el respaldo

<sup>1</sup> Se habla aquí de Europa en referencia a la Unión Europea (UE) —el proceso de integración más avanzado que hasta la fecha incluye a Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia—, salvo cuando se especifique lo contrario. Se trata de un atajo conceptual, pues parte del problema es que Europa no habla con una sola voz en materia de política exterior —la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es un mecanismo intergubernamental—, pero ése es el término que se usa en el debate sobre la rivalidad transatlántica y, quizá, el primero de los errores a destacar.

<sup>2</sup> Joaquín Estefanía, “Choque de civilizaciones en el seno de Occidente”, *El País*, 29 de marzo de 2003.

Érika Ruiz Sandoval es Licenciada en Relaciones Internacionales por el Colegio de México, especialista en Estudios de Integración Europea por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona

de Alemania— de apoyar al Gobierno de Bush en el Consejo de Seguridad con respecto a Irak, lo que llevó a Washington a ignorar la instancia multilateral para continuar con sus planes de guerra. Esto no había ocurrido antes, y menos respecto de un tema de importancia vital para EEUU.

Ante el enfrentamiento entre EEUU, por un lado, y Francia y Alemania, por el otro, no es extraño que los británicos desempolvaren su “relación especial” para aparecer como aliados incondicionales de Washington, incluso si eso suponía ir en contra de sus socios europeos. Lo que sí sorprendió a unos y otros fue la aparición de España en tal situación, en una suerte de acción arriesgada que tenía por objeto aprovechar una posible oportunidad para desarrollar su propia “relación especial” con los estadounidenses, a partir de una personal lectura del ex mandatario español según la cual España debía codearse con la potencia hegemónica a cualquier precio.

Resulta importante evaluar la supuesta crisis de la relación transatlántica —más un problema de imágenes (caricaturas) que de realidades—, relacionada con la aparición reciente de textos, principalmente estadounidenses, que se refieren a la rivalidad entre ese país y Europa. Pero, para que el mito se vuelva popular debe tener un mínimo de verdad. Por tanto, es necesario explorar las diferencias entre europeos y estadounidenses y subrayar que, sobre todo para los europeos, la disputa —real o no— importa.

También es importante tener en cuenta las posiciones de cada uno de los Quince de hoy —y de los Veinticinco de mañana— en el momento de crisis. Por eso, conviene evaluar la apuesta de Aznar para colocar a España en una mejor posición internacional acercándose a EEUU, atractiva *a priori* pero también arriesgada. La búsqueda de una “relación especial” cuando lo que hay entre España y EEUU es una gran asimetría y pocas coincidencias más allá de la amistad entre sus líderes, puede resultar un esfuerzo inútil y con grandes consecuencias para una potencia media que ha llegado a serlo, sobre todo, por su pertenencia a la Europa integrada.

### **EEUU: de única superpotencia a imperio en una década**

A casi cinco décadas de iniciada la guerra fría, ésta terminó inesperadamente con el colapso de uno de los contrincantes. Luego siguió un decenio en el que el mundo vivió una época de paz y estabilidad relativas. Fue una década de inusual cooperación entre Estados; baste mencionar la coalición internacional que EEUU logró formar para la Guerra del Golfo.

Pero era demasiado bueno para durar. En la verdadera reconfiguración del orden mundial actual, EEUU se presenta como “hiperpotencia”. El vencedor de la guerra fría paulatinamente se transforma en un imperio *sui generis*, pero imperio al fin.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ver Norman Mailer, “Only in America”, *The New York Review of Books*, 27 de marzo de 2003.

En la actualidad, EEUU se siente por encima de las normas internacionales gracias a su poder militar. Así lo hicieron saber durante la crisis iraquí Cheney, Rumsfeld y Wolfowitz, personajes que dominan hoy la política estadounidense y que vencieron al bando de Powell, a quien permitieron practicar el multilateralismo en Naciones Unidas sólo por un tiempo determinado. Una vez que no consiguió la luz verde que esperaban para invadir Irak “por consenso”, decidieron actuar solos.

## **El socio del otro lado del Atlántico**

Esta transformación puso a Europa en una situación complicada, pues la alianza transatlántica ha sido importante para la consolidación del proyecto de integración. Gracias a ella Europa vivió durante la guerra fría bajo el paraguas de seguridad estadounidense. Pero Europa ya no es la misma que al término de la II Guerra Mundial; hoy es una de las regiones más prósperas del mundo, que ha desarrollado un modelo distinto al estadounidense basado en la defensa de la legalidad internacional.

La crisis iraquí obligó a Europa a elegir entre su lealtad hacia EEUU y su papel en el mundo pero, más importante aún, sobre el tipo de mundo que quiere. Ante esta situación, Europa se dividió. En un bando, la “vieja Europa”, según el simplismo de Rumsfeld,<sup>4</sup> con Francia y Alemania en contra de EEUU. En el otro, la “nueva Europa” que se unió a los aliados estadounidenses, formada por los países candidatos de Europa del Este, que asocian la modernidad y su cambio de régimen, pero sobre todo su seguridad, con EEUU; Reino Unido, de quien no se podía esperar otra cosa; y, sorpresivamente, España.<sup>5</sup> Para muchos, esta división es el principio del fin de la construcción europea, al menos en lo que respecta a su política exterior, y si a eso se agrega que la disputa es con y por EEUU, la situación se agrava.

## **Verdades a medias**

Cabe preguntarse si la crisis iraquí confirma que la rivalidad transatlántica existió, existe y existirá, y que las diferencias entre Europa y EEUU son más profundas que nunca. Sin embargo, la disputa transatlántica es más bien una fabricación que, de tanto repetirse, empieza a hacerse realidad.

Posiblemente, el principal promotor de una brecha transatlántica sea Robert Kagan, director del Proyecto Liderazgo Estadounidense en el Carnegie Endowment for International Peace, uno de los *think tanks* más influyentes de Washington. En 2002, Kagan publicó un artículo sobre la relación transatlántica, “Power

*La crisis  
iraquí obligó  
a Europa a  
elegir entre su  
lealtad hacia  
EEUU y su  
papel en el  
mundo pero,  
más  
importante  
aún, sobre el  
tipo de mundo  
que quiere*

<sup>4</sup> El secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, dividió a Europa en “vieja” –para referirse a Francia y Alemania– y “nueva” –para hablar de Bulgaria y demás países del Este, y quizá hasta de España, que en aquel momento manifestaba su apoyo incondicional a EEUU en el tema de Irak–.

<sup>5</sup> Los países del Este que se incluyen en ese lado son Polonia, República Checa, Hungría y, más tarde, Eslovaquia. También participaron Italia, Portugal y Dinamarca.

and Weakness”, que luego convirtió en libro, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. Ambos textos se han vuelto populares por su simpleza. Pero eso es tanto virtud como pecado: virtud porque con lenguaje simple y en poco espacio analiza una relación intensa y compleja; y pecado porque tanta simplicidad se vuelve simplismo y entonces caen en la misma categoría que *El choque de civilizaciones* de Samuel Huntington.<sup>6</sup> A punta de generalización y taquigrafía analítica, el argumento es apenas una provocación.

Para muchos, los ataques terroristas del 11-S fueron la confirmación del argumento de Huntington. El caso de Irak será la confirmación de las hipótesis de Kagan, o más bien de lo que la opinión pública —tanto la prensa estadounidense como la europea tienen mucho que ver—<sup>7</sup> extrajo del argumento de Kagan, es decir “que los europeos y los estadounidenses no comparten una visión común del mundo.”<sup>8</sup>

Pero, ¿a quién le sirve la rivalidad transatlántica, como fue útil hablar del “choque de civilizaciones”? La obra de Huntington se convirtió en *best-seller* porque su tesis “profetizaba el fatal devenir del mundo,” y despertó el mismo interés que las profecías de Nostradamus.<sup>9</sup> Pero, en retrospectiva, el texto de Huntington era un diseño político-estratégico para el Gobierno estadounidense a la luz del “fracaso” de la Guerra del Golfo. Por tanto, no es “el choque de civilizaciones” lo que lleva a la guerra, sino que la guerra incita el choque de civilizaciones y así ésta puede reproducirse *ad infinitum*. Esta estrategia permite no sólo movilizar a la población estadounidense en torno a su bandera, sino también dejar abierta la puerta para cualquier acción militar ante un escenario internacional “hostil”, incluyendo la guerra preventiva.

En el caso de Kagan, no es casualidad que sea él quien hable de una rivalidad transatlántica y, además, que coincida con la visión de política exterior del grupo en el poder en el Gobierno de Bush. ¿Cómo afianzar el liderazgo estadounidense en el futuro? Acabando con el rival más próximo: la Europa integrada que está a punto de admitir a diez nuevos miembros, cuya moneda única es hoy más poderosa que el dólar y que se ha convertido en un mercado de proporciones equiparables al estadounidense. Además, progresivamente adquiere mayor presencia internacional como modelo alternativo en Occidente.

Si ésta era la intención ante la crisis de Irak, los neoconservadores estadounidenses sabían perfectamente lo que hacían. En esta interpretación no es casualidad que mientras Powell discutía con Villepin en el seno del Consejo de Seguri-

---

<sup>6</sup> Difiero de lo que afirma Timothy Garton Ash en su artículo “¿Son EEUU de Marte y Europa de Venus?”, en *El País*, 23 de febrero de 2003, p. 4, pues para Garton Ash el texto de Kagan está por encima de los de Huntington y Francis Fukuyama, *The End of History*, ya que el argumento del primero es mucho más elaborado que el del segundo y se presta a menos confusiones que el del tercero. No obstante, como lo que realmente importa no es lo que el autor dice sino lo que la opinión pública cree que dijo, Kagan queda irremediamente en el mismo grupo.

<sup>7</sup> Ver Richard Lambert, “Dos que no se entienden”, *Foreign Affairs en Español*, abril-junio 2003, Vol. 3, Nº 2, pp. 31-45.

<sup>8</sup> Timothy Garton Ash, *op. cit.*

<sup>9</sup> Vicente Verdú, “Hacia un nuevo pacifismo”, *El País*, 16 de febrero de 2003.

dad, Rumsfeld hablara de la “vieja” y “nueva Europa,”<sup>10</sup> quizá a sabiendas de lo fácil que es romper los frágiles equilibrios internos de la Unión. De ahí vinieron las agrias discusiones sobre quién era “vieja” y quién era “nueva” Europa, pero el daño estaba hecho. En vez de que Europa, el más extraordinario experimento político de la historia moderna, hablara con una sola voz —vieja y nueva, presente y futura en armonía— se hicieron dos bandos, perdiendo de nuevo una oportunidad dorada para presentar un punto de vista común que, además, era fácil defender — las pruebas contra Husein nunca fueron contundentes—, y que hubiera tenido el apoyo de la opinión pública que se manifestó abrumadoramente en contra de la guerra en febrero de 2003.<sup>11</sup>

¿La división transatlántica generó el enfrentamiento entre europeos y estadounidenses en torno a Irak o es éste el que generó la división transatlántica? En todo caso, lo importante es que el conflicto iraquí le dio visos de realidad a esa división.

### **La verdadera rivalidad transatlántica: cuando el medio se convierte en fin**

¿Qué hace a los estadounidenses diferentes de los europeos? O ¿qué hace a los representantes estadounidenses hoy en el poder querer afirmar que son distintos de los europeos que lideran los destinos de los Quince? El matiz es importante, pues las diferencias entre unos y otros no son de valores y principios. Se trata de un diferendo político y cortoplacista que se ha vendido como uno de identidades.<sup>12</sup>

Según Kagan, no comparten la misma visión sobre cómo debe manejarse el sistema internacional, cuál debe ser el papel del Derecho y las instituciones o el equilibrio idóneo entre el uso de la fuerza y la diplomacia para resolver conflictos. Conforme EEUU asume que vive en un sistema internacional anárquico en el que impera la ley del más fuerte y que el poder debe usarse para eliminar las amenazas reales o potenciales, Europa existe en un mundo liberal y kantiano, de cooperación e instituciones, en el que el poder es sobre todo de naturaleza moral y radica en el éxito de su propia construcción. La explicación de sus diferencias radica en el poder con que cuentan uno y otro. Si EEUU es ya una “hiperpotencia”, sólo

---

<sup>10</sup> Cabe subrayar los comentarios sobre la ingratitud europea después de que EEUU concedió el Plan Marshall y hasta las “*freedom fries*.” Ver Sheryl Gay Stolberg, “Threats and Responses: Washington Talk; An Order of Fries, Please, But Do Hold the French,” *The New York Times*, 12 de marzo de 2003.

<sup>11</sup> Hay que subrayar que las manifestaciones en contra de la guerra también fueron numerosas en EEUU, lo que permite enfatizar que éste es un juego político de gobiernos, de corto plazo, y prueba que las diferencias no son entre sociedades.

<sup>12</sup> Al igual que ocurre con el nacionalismo virulento, y con el famoso choque de civilizaciones, una vez que se incorporan en el discurso político generalidades y abstracciones dicotómicas sobre las nociones de cultura, valores e identidad y se obliga a un grupo en particular a definirse por contraposición al “otro”, es fácil mover masas, con todos los peligros que esto implica. Es decir, se ataca el “ser”, todo lo que hace que un colectivo exista y sea diferente a otro.

*Si europeos y estadounidenses coinciden en el fin, pero no en los medios, ¿qué pasa cuando el medio se convierte en fin?*

puede ser unilateralista. En contraste, a falta de poder militar, los europeos no pueden ser más que multilateralistas.

EEUU no pudo relajarse durante la guerra fría, pues la seguridad del “mundo libre” dependía de él. Europa tenía ante sí la tarea de acabar con sus guerras fratricidas y recuperarse de sus heridas. Los estadounidenses optaron por fortalecerse militarmente, mientras los europeos se dedicaron a reinventarse. Tras la caída del muro de Berlín, Europa se reveló como un éxito político y económico pero sin poder militar, mientras EEUU refrendó su estatus de superpotencia y aumentó su poder militar, aunque no tuviera un enemigo evidente. Si las diferencias no se manifestaron antes fue porque a ambos les costó acostumbrarse a vivir sin la URSS y por la urgencia con la que hubo que actuar, conjuntamente ante la incapacidad europea, en los Balcanes.<sup>13</sup>

Para Kagan, Europa perdió la oportunidad de constituirse en un verdadero contrapeso de EEUU a principios de los años noventa, cuando se convirtió en Unión Europea y pudo haber consolidado una verdadera política exterior y de seguridad común que borrara lo de “gigante económico, enano político y gusano militar”. Sin embargo, dice Kagan, Europa no pudo hacerlo, pero tampoco quiso, pues como ente integrado ha buscado escapar a toda costa del juego de poder que la mantuvo en constante guerra durante siglos.

Aquí radica la parte más importante de las diferencias entre EEUU y Europa, según Kagan: “El poderío estadounidense y su voluntad de hacer uso de ese poder —unilateralmente si fuera necesario— constituye una amenaza para el nuevo sentido de misión de Europa.”<sup>14</sup> Es decir, si europeos y estadounidenses coinciden en el fin, pero no en los medios, ¿qué pasa cuando el medio se convierte en fin? Por ejemplo, el fin puede ser convertir el mundo en un lugar más seguro, en el que imperen la democracia, la economía de mercado y el respeto a los derechos humanos. Para alcanzar esa meta, Europa opta por destinar más de 40.800 millones de euros a la etapa post adhesión de diez países que convertirán al continente en un bloque gigantesco.<sup>15</sup> Ese monto equivale a una séptima parte del presupuesto militar estadounidense para 2003, a lo que se solicitó para encontrar en Irak unas armas de destrucción masiva que no aparecen, y también es la misma cantidad que invertirá Bush en investigación y desarrollo con fines militares, ambos elementos de la nueva estrategia de seguridad nacional con la que pretende impulsar la democracia, la economía de mercado y el respeto a los derechos humanos.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Para algunos, como Esther Barbé, el conflicto de Irak es apenas el principio del verdadero fin de la guerra fría en las relaciones transatlánticas. Ver Esther Barbé, “La vieja Europa en un nuevo mundo”, *Foreign Affairs en Español*, 2003, Vol. 3, Nº 2, pp. 16-22.

<sup>14</sup> En Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, Alfred A. Knopf, 2003, p. 61.

<sup>15</sup> Europa incluye así a sus vecinos más débiles, cuyo Producto Interno Bruto equivale apenas a menos del 50% de la media comunitaria, en su esquema de integración. Esto equivaldría a que EEUU estableciera una unión económica y política con México. Ver *The Economist*, “Europe’s Mexico option,” 5 de octubre de 2002, p. 50.

<sup>16</sup> Agradezco a Héctor Ortega Nieto, autor de *De Quince a Veinticinco en Quince Años: Costos y Beneficios de la Ampliación al Este de la Unión Europea*, (Tesina), México, ITAM, 2003, por estas cifras comparadas.

Es preocupante que la tesis de Kagan se vuelva realidad, que las diferencias sean profundas, idiosincrásicas y estructurales y, peor aún, que no sea un problema transitorio. Que EEUU deje de considerar a Europa un interlocutor válido va en detrimento del sistema internacional. Además, EEUU necesita a Europa tanto como Europa necesita a EEUU. Es un claro ejemplo de interdependencia compleja. Pero en una relación asimétrica, el reto mayor siempre es para el débil. En este caso, a Europa le corresponderá hacer la mayor parte del trabajo para cicatrizar la brecha transatlántica y esforzarse para que los augurios de separación transatlántica no se conviertan en realidad, pues eso resultaría contraproducente para sus propios intereses.

Además, los europeos tendrán que desarrollar por fin una política exterior y de seguridad común efectiva si quieren figurar en el escenario internacional. A fin de cuentas, Alemania no puede ser más que “europea”, al igual que el resto, incluyendo a Reino Unido, a pesar de su “relación especial”, pues solos estos Estados jamás ocuparán un lugar preponderante en el sistema internacional actual.

### **¿Cola de león o cabeza de ratón?: el caso Aznar**

Todo parece indicar que Aznar, tras el 11-S, llegó a la conclusión de que la obsesión de Bush con el terrorismo coincidía con la suya, y que eso abría una oportunidad para acercarse al hegemon y tratar así de buscar un mayor papel internacional para su país. Presa de un revisionismo histórico simplista y de un rencor personal contra los franceses, decidió cambiar el eje estratégico de la política exterior española, antes basado en Europa, y centrarlo en Washington.<sup>17</sup>

Alinéandose incondicionalmente con Bush respecto a Irak,<sup>18</sup> Aznar buscaba obtener ganancias. Pero como toda política exterior es sobre todo política interna, con el cambio de rumbo Aznar también buscaba adelantarse al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en contra de la guerra, creyendo que Francia terminaría apoyando a Bush en el último momento, lo cual dejaría al PSOE solo y fuera del “consenso europeo”.<sup>19</sup>

Aun cuando esto no sucedió, Aznar mantuvo su posición. Primero cabildó a su opinión pública con el argumento de las armas de destrucción masiva, y luego cambió por el de la necesidad de luchar contra el terrorismo internacional. Pero no convenció, pues los españoles se manifestaron como nunca en contra de la guerra. Asimismo, ofreció a Bush hacer uso de la supuesta influencia de España sobre Chile y México, también miembros no permanentes del Consejo de Seguridad en aquel momento, para convencerlos de apoyar la posición estadounidense, y sólo logró enrarecer las relaciones de su país con ambos Estados.

<sup>17</sup> Soledad Gallego-Díaz, “Historia de un presidente satisfecho”, *El País*, 26 de enero de 2004, p. 16.

<sup>18</sup> Con el Gobierno de Bush no caben más que alianzas incondicionales.

<sup>19</sup> Asumir una posición proactiva en vez de reactiva es, en sí, una suerte de guerra preventiva en el quehacer diplomático y político interno de Aznar. Miguel González señala el caso PSOE en “Esto se nos ha ido de las manos”, *El País*, 11 de marzo de 2003, p. 20.

Pero, Aznar ya estaba en el círculo de Bush y sentía que había puesto a España en mejor compañía que las de sus socios europeos —Francia y Alemania— frente a los que siempre sería inferior. Ahora compartía con el británico Tony Blair la atención de la hiperpotencia y quizá podría utilizar su nueva alianza para mejorar su posición dentro de la Unión Europea. Incluso hoy, cuando Irak sigue ardiendo y hasta Bush y Blair han tenido que explicar a sus respectivos Congresos las mentiras respecto a las armas de destrucción masiva, Aznar se ha mantenido inmóvil respecto a su posición inicial y siente que el viraje dado a la política exterior española ha sido un éxito.

Más allá de lo ocurrido con Aznar, cabe preguntarse cuáles serán las repercusiones de esta decisión en el mediano y largo plazo. La pregunta pertinente quizá no sea qué gana España, sino más bien qué pierde, lo que subraya lo arriesgado de la apuesta.

Primero, el acercamiento sin precedentes con EEUU ha sido una decisión personal del mandatario saliente y no una política consensuada entre las distintas fuerzas políticas que, además, se da en una sociedad en la que prevalece cierto “antiyanquismo” primigenio. Así, parece difícil que dicha política perdure. Es muy difícil alterar el rumbo de una política exterior sin que haya habido un gran debate nacional de por medio.

Más aún, así como la política exterior española se ha basado en el estilo personal de Aznar, el acercamiento de EEUU con España también se basa en la muy particular forma de pensar y ser de George W. Bush, a quien le ha dado por privilegiar las relaciones de su país con aquellos cuyos mandatarios tienen “química” con él, dejando de lado fruslerías como el interés nacional.<sup>20</sup> Además, también porque la política exterior es política interna, es posible aventurar que Bush quizá crea que su cercanía con Aznar le ganará votos entre la población latina de EEUU, lo cual refuerza el carácter temporal del acercamiento.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ver Miguel González, “El presidente tiene una visión”, *El País*, 10 de marzo de 2003, p. 20. Cabe recordar que Bush llegó a la Casa Blanca sin gran conocimiento de política exterior y diciendo que México —lo único que conocía más allá de su propio estado de Texas— y su presidente, Vicente Fox, eran la relación más importante de su país. Ante la negativa de Fox de apoyarle en la guerra contra Irak, Bush ha buscado otros “amigos”. Con Aznar coincide en que son presidentes mesiánicos, hombres de “visión” y “misión”, religiosos, y pertenecen a partidos conservadores, y se siente cómodo con él. No obstante, tener una “relación especial” con EEUU implica competir con el mundo entero. Si bien la relación que tradicionalmente recibe ese nombre es la que sostienen estadounidenses y británicos, hoy pueden encontrarse más de una veintena de países que asumen tener ese tipo de relación con EEUU y, dada la lista, ponerle ese nombre no cambia la realidad. Ver Alan Knight, “US-Mexican Relations, c. 1900-c. 1945: A Special Relationship?”, manuscrito presentado en el CMS-COMEXI-ITAM Workshop “Closeness and Asymmetry: The Anglo-American and Mexican-American ‘Special Relationships’,” St. Antony’s College, Oxford, 9-10 de febrero de 2004, notas 32 y 33.

<sup>21</sup> Aznar también parece creerlo y parece que malinterpretan la compleja política étnica de EEUU. Los latinos se autodenominan así, a costa del término *hispanic* que se usaba antes en las categorías étnicas del censo estadounidense, porque consideran que éste último lleva implícito el recuerdo de la opresión colonial española sobre sus países de origen. Por tanto, prefieren el de latino. La relación de los lati-

Pero, el problema mayor no radica en que haya buscado mejorar las relaciones de su país con EEUU, sino en que lo haya hecho a costa de Europa. La alianza Bush-Aznar ha supuesto un duro golpe a la imagen de europeísta que de España se tenía en Europa, y se ha traducido en la reducción de su margen de maniobra e importancia relativa en el ámbito comunitario. Este cambio de percepción se da en un momento delicado, a unos meses de la ampliación, en el que todos los equilibrios se encuentran en movimiento.

Las consecuencias se están produciendo ya, no sólo con la negativa de modificar en la Constitución Europea el reparto de votos para asemejarlo al arreglo acordado en Niza, como pedían España y Polonia, sino también con la cumbre celebrada la tercera semana de febrero entre los mandatarios británico, alemán y francés, a la que Aznar no fue invitado. Si Aznar pensó que sería él quien haría a Europa más “atlantista”, o que su atlantismo le ganaría puntos en Europa, parece haberse equivocado,<sup>22</sup> con el agravante de que el *affaire* con EEUU puede ser de corta vida, teniendo en cuenta que Zapatero ha ganado las elecciones. En cambio, Europa hubiera sido una apuesta más segura, pues el destino de España, le guste o no a Aznar, está vinculado a la construcción europea. Por el momento, la España de Aznar ha apostado por ser cola del león estadounidense en vez de cabeza de ratón en el marco europeo. Queda por ver qué tan acertada –y duradera– fue la apuesta.

nos con su “madre patria” es bastante antagónica. El presidente saliente del Gobierno español se ha dejado guiar o manipular por los republicanos en este sentido, lo cual no ha sido muy acertado debido a que estos no entienden a este grupo que cada vez adquiere más importancia en su país, y asumen que todos los que hablen en español pueden ayudarles a conseguir su apoyo.

<sup>22</sup> En su discurso ante el Congreso estadounidense, el entonces presidente español se posicionó como el vocero europeo frente a EEUU: reproducido por *El País*, 4 de febrero de 2004.

JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE

# La política mediterránea de España: necesidad de un propósito de enmienda

*La región mediterránea es una de las cuatro prioridades de la actuación exterior de España, junto con la Unión Europea, EEUU y América Latina. Ya desde la anterior legislatura, pero de forma mucho más evidente en ésta que ahora acaba de finalizar, el esfuerzo de la diplomacia española en el Mediterráneo ha sufrido un apreciable retroceso.*

Jesús A. Núñez Villaverde es director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), de Madrid

El retroceso en las relaciones de España con los países del sur del Mediterráneo puede tratar de justificarse por la necesidad de concentrar el grueso de sus exiguas capacidades en otras áreas (la escasez de los recursos humanos y financieros de la política exterior española no se corresponde con las pretensiones de una potencia media afortunadamente instalada en el club de los países más desarrollados). El lógico interés por formar parte desde el principio de la unión monetaria, asumiendo el reto para estar entre los países del euro, y, de manera cada vez más acusada, la inclinación atlantista del Gobierno popular español han podido forzar en cierta medida una orientación de este tipo. Sin embargo, la reasignación de prioridades realizada por el Gobierno saliente ha provocado una peor defensa de los propios intereses nacionales y, al mismo tiempo, ha reducido su capacidad de interlocución con el conjunto del mundo árabe, como si éste no fuera precisamente uno de nuestros principales activos en las instancias internacionales, comenzando por Bruselas.

España no está hoy mejor situada y considerada por parte de sus vecinos del sur tanto por desaciertos propios como por la percepción que genera en los países de la zona el evidente seguidismo de las directrices de Washington en el marco de su guerra contra el terrorismo. A efectos de comparación, conviene recordar la

positiva labor realizada por anteriores gobiernos para tratar de llamar la atención de los socios europeos sobre los problemas de la región, así como para poner en marcha e impulsar mecanismos de diálogo y de negociación bilateral y multilateral. Buena prueba de ello es, en primer lugar, la celebración de la Conferencia de Paz en Madrid en octubre de 1991, que inició el Proceso de Paz con el objetivo de poner fin al todavía inconcluso conflicto entre palestinos e israelíes. En esa línea, destaca la iniciativa del diálogo entre la OTAN y algunos países del sur del Mediterráneo, que comenzó con una reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Sevilla en 1994 y terminó oficializándose a partir de febrero del siguiente año. Esta fue una actuación de vanguardia, reconocida por los socios comunitarios, que tuvo su culminación en el lanzamiento del Proceso de Barcelona, celebrado el 27 y 28 de noviembre de 1995, por el que se creó la actual Asociación Euro-Mediterránea que define el marco de las relaciones entre la UE y prácticamente todos los países de la región, con la excepción temporal de Libia. Estos hitos están muy ligados a la vocación mediterránea de España y a una visión inteligente sobre el mejor modo de defender los intereses nacionales y asociar el nombre de España a los asuntos de la región en cualquier ámbito multilateral. En su planteamiento global, se pretendía poner fin a la tradicional debilidad de una política mediterránea que, hasta mediados de los años ochenta, había estado casi exclusivamente volcada en Marruecos y Argelia, en un juego de compensaciones constantes para evitar que cada uno pudiera sentirse marginado frente a su vecino, procurando evitar cualquier avance en la integración magrebí, que se percibía como contraria a los intereses nacionales, y sin prestar atención al resto de los países de la región.

Cuando cabía pensar que esa primera etapa de construcción de una política mediterránea sería seguida de nuevos esfuerzos por rentabilizar lo logrado y mejorarlo, el balance de estos últimos años es una sensación de parálisis, cuando no de abandono o de retroceso. Desde 1996 no se ha logrado aumentar la presencia y capacidad de actuación política en la zona, ni en el marco bilateral ni en el multilateral. En todo caso, la labor desarrollada se ha limitado a gestionar lo ya existente, sin movilizar más medios humanos ni financieros, y no siempre de manera afortunada.

La esfera comercial no se ha visto contaminada por esa falta de iniciativa política, de forma que las estadísticas registran un notable crecimiento de los intercambios con la región. Ya en 2002 las exportaciones españolas a los cinco países magrebíes (3.103 millones de euros) superaban las realizadas al conjunto de los países suramericanos (3.097), cuando el producto interior bruto magrebí únicamente equivale al de un país como Venezuela.

### **Marco bilateral**

El contencioso de Gibraltar constata el absoluto bloqueo al que se ha llegado en la permanente reclamación de su soberanía. Si bien es cierto que esa situación tiene claros precedentes históricos, sin que ningún Gobierno español haya logrado hasta ahora ningún avance sustancial en la recuperación de la Roca, también

lo es que las expectativas que el mismo Gobierno había generado, pretendiendo que su oferta de co-soberanía (criticada por círculos que demandan la simple retrocesión a España) permitiría una inmediata solución del contencioso, se han vuelto en su contra, una vez demostrado que no basta con apostar por una implicación personalista de los máximos responsables gubernamentales de España y el Reino Unido. La voluntad de los gibraltareños, más allá de que Londres no haya actuado de la misma manera en otros casos de cesión de soberanía, sigue siendo la clave para facilitar una futura solución. En ese terreno, las señales de fuerza han mostrado ser, como tantas otras veces, contraproducentes.

### *Magreb*

Marruecos sigue constituyendo, para bien o para mal, el centro de atención de la política exterior mediterránea de España. El marco definido en anteriores etapas de gobierno —creación en todos los ámbitos de un “colchón de intereses” con los cinco países de la Unión del Magreb Árabe para reforzar los lazos entre las dos orillas del Mediterráneo occidental, evitar posibles crisis y defender los intereses nacionales en la zona, al tiempo que se trataba de fomentar la integración magrebí— no ha sido sustituido por ningún otro y, por tanto, cabe entender que sigue siendo plenamente asumido por los actuales responsables del área. En los últimos años, sin embargo, apenas se han producido avances sustanciales. Incluso el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación firmado con Argelia el 8 de octubre de 2002 (que se añade al firmado con Marruecos en 1991), único dato destacado en este terreno, no es más que un objetivo ya diseñado previamente en ese mismo marco, simplemente a la espera de que la situación interna en ese país lo permitiera. Es paradójico que incluso ese acuerdo, que debería haber servido para reforzar los objetivos de la política española en la zona, se haya convertido en una nueva fuente de controversias. En el contexto de una crisis con Marruecos, abierta durante la práctica totalidad de la legislatura, el acuerdo fue presentado por los responsables políticos españoles como una señal de preferencia por Argelia, país al que repentinamente se ponía como ejemplo de afán colaborador, sin que pareciera entenderse que de ello sólo podrían derivarse gestos de crítica y, cuando menos, de ralentización de las relaciones bilaterales con Rabat.

Argelia interesa a España como un creciente suministrador de materias primas energéticas (al gasoducto Magreb-Europa se le unirá otro a finales de 2006 que, sin atravesar territorio marroquí, conectará directamente las costas de ambos países), como un actor relevante en la resolución del conflicto del Sahara Occidental y como aspirante al liderazgo regional, en clara competencia con Marruecos. Pero España no puede encontrar un beneficio claro en que se mantengan los desencuentros entre Argel y Rabat (cuyas fronteras permanecen cerradas desde 1994), con el consiguiente bloqueo del proceso de integración regional y, por ello, no debería contribuir a ahondar las divergencias con gestos que puedan ser interpretados como desplantes gratuitos.

En cuanto a las relaciones de España con Marruecos, está en juego no sólo gran parte del futuro de Ceuta y Melilla como ciudades españolas viables, sino

*España no debería contribuir a ahondar las divergencias entre Argelia y Marruecos con gestos que puedan ser interpretados como desplantes gratuitos*

también la estabilidad de unas zonas marítimas fundamentales para el mantenimiento del modelo económico español y el de sus socios occidentales (basta recordar los 70.000 buques que atraviesan el Estrecho de Gibraltar cada año). A España le interesa la estabilidad y el desarrollo de sus vecinos del Sur, con Marruecos en lugar preferente y, en consecuencia, debería centrar su actuación en colaborar decididamente a que lleven a cabo las reformas económicas, sociales y políticas que demandan una población mayoritariamente sumida en el subdesarrollo.

En lugar de ello, se han crispado las relaciones hasta niveles inauditos que desembocaron en el episodio del islote de Perejil, en julio de 2002. No podía esperarse nada bueno de unas declaraciones desafortunadas del presidente saliente del Gobierno español, considerando que la negativa marroquí en marzo de 2001 a la firma de un nuevo acuerdo pesquero con Bruselas (del que dependía la actividad de más de 400 barcos españoles) tendría consecuencias para Marruecos. Esa apenas velada amenaza no hizo más que exacerbar la sensibilidad de Rabat forzando la situación hasta desencadenar una crisis bilateral todavía no cerrada plenamente, a pesar de haberse celebrado la reiteradamente pospuesta cumbre ministerial el 8 y 9 de diciembre de 2003. Las diferencias se concretan en muchos temas, desde el de las relaciones comerciales, al de la emigración o el narcotráfico, pasando por la delimitación de las aguas territoriales o el del Sahara Occidental, sin que la pretensión marroquí de añadir Ceuta y Melilla a la lista haya sido en ningún momento aceptada por Madrid.

La crisis de Perejil ha sido un error compartido y debería constituir un buen ejemplo de lo que no debe repetirse entre los dos países. Marruecos, por mucho que trate de tensar la situación para obtener compensaciones a cambio de su comprensión y de jugar con el apoyo de Francia, sabe que España es un socio vital para su proyección exterior. Por su parte, España dispone de activos muy importantes con los que convencer a Marruecos de la conveniencia de buscar el entendimiento. En esas circunstancias, una crisis militar como la de Perejil no redundaría en beneficio de ninguna de las dos partes y deja un poso que dificulta aún más la necesaria convivencia pacífica entre vecinos. Aunque se ha logrado establecer un proceso de diálogo en diferentes grupos mixtos encargados de cada uno de los temas en discusión, no cabe dar por superadas las suspicacias. Respecto a los gobernantes españoles, y a diferencia de lo realizado en el último tiempo, su esfuerzo debería centrarse en una labor pedagógica hacia la opinión pública española que enfatizara los intereses comunes en juego y el interés de España por un Marruecos más desarrollado y estable, al tiempo que debería promover mecanismos de generación de confianza que garanticen el diálogo permanente e incrementar su implicación como donante, inversor y socio comercial.

En relación al Sahara Occidental, hasta el momento el Gobierno español ha seguido tratando de mantener una tradicional neutralidad, limitándose a aportar un relativo apoyo técnico a los esfuerzos internacionales por resolver el conflicto en el marco de Naciones Unidas y a realizar una labor humanitaria para facilitar la liberación de prisioneros marroquíes en manos del Frente Polisario. Marruecos no sólo ha logrado paralizar el plan de paz original de 1991, que incluía la celebración de un referéndum de autodeterminación, sino que sigue sumando crecientes

apoyos internacionales a sus tesis soberanistas. Francia y EEUU, por diferentes motivos, apoyan a su aliado en el norte de África, y hasta ahora todo indicaba que España (actualmente miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU) estaba preparando un cambio de posición para terminar aceptando las tesis marroquíes. Si esto no se ha producido de manera abierta todavía, cabe pensar que no es tanto debido a una falta de convencimiento propio sino, más bien, a su interés por manejar esa carta como una futura baza de negociación en sus relaciones con Rabat, esperando lograr algo sustancial a cambio (¿tal vez un abandono de las presiones marroquíes sobre Ceuta y Melilla?).

Por último, destaca el intento por aprovechar el giro adoptado por el régimen libio para lograr su reintegración en la comunidad internacional, con nuevas visitas gubernamentales (la última del propio Aznar el pasado mes de septiembre) y con misiones empresariales interesadas en participar en proyectos ligados a la explotación de sus importantes recursos energéticos (relanzados ya desde enero de 2001, con una misión de 22 empresarios encabezada por el entonces secretario de Estado de Exteriores). El enfoque dado a Libia muestra claramente el pragmatismo que se ha pretendido adoptar en las relaciones con la zona. En ningún caso se ha criticado las notables imperfecciones de unos modelos políticos excluyentes y represivos por naturaleza; se ha aceptado la nueva imagen que han querido transmitir estos líderes (sin que nada haya cambiado en Libia, ha bastado el gesto de Gadafi, pagando al contado por su normalización, para despertar la atracción de sus vecinos del norte); y se ha producido una competencia para adelantarse a los socios (Italia, España, Reino Unido, EEUU) en el intento por rentabilizar la aparente apertura del régimen. Todo ello dejando de lado cualquier cuestión que tenga en cuenta los valores o principios que formalmente informan la política exterior española. Una vez más, los intereses a corto plazo han prevalecido por encima de cualquier otra consideración.

### *Oriente Próximo y Golfo Pérsico*

En Oriente Próximo el balance no es mucho más alentador en la medida en que el principal asunto de preocupación regional, el conflicto árabe-israelí, está atravesando uno de sus peores momentos desde el inicio de la actual Intifada en septiembre de 2000. Tampoco en este caso ha habido iniciativas relevantes de España, limitándose a adoptar un perfil de gestor de políticas diseñadas anteriormente. Se ha mantenido el ritmo de visitas y de implicación económica con la región, con especial atención a los territorios palestinos; pero también a Israel, en un intento por seguir conservando la imagen de interlocutor válido para las dos partes y por lograr, sin éxito, movilizar a la comunidad internacional interesada en el tema para reunirse nuevamente en España, como sede de una renovada conferencia de paz.

Como única nota novedosa y acertada de la actuación en el Mediterráneo oriental destaca el apoyo brindado a las aspiraciones de Turquía para lograr su plena integración en la Unión Europea. No sólo se trata de un socio comercial emergente, sino que el apoyo a su candidatura envía una clara señal de compro-

*La actitud adoptada por España, percibida como la de un mensajero de Washington, no ha servido para fortalecer los lazos con países del mundo árabo-musulmán cuyo futuro interesa muy directamente*

miso con un país clave para la estabilidad de la región y para el suministro futuro de hidrocarburos que lleguen a sus puertos desde el mar Caspio y el Golfo Pérsico; sin olvidar que, en el futuro, su presencia en Bruselas contribuirá a incrementar el peso político de los países mediterráneos en el club comunitario.

En relación a la actuación gubernamental en la crisis que continúa en Irak, su controvertido alineamiento con Washington y su implicación militar en la campaña han generado unas consecuencias negativas que van mucho más allá del escenario mediterráneo. Por una parte, y sin atender a un sentir social mayoritariamente contrario a la implicación directa en el conflicto, ha contribuido a romper el marco de la seguridad internacional definido desde hace décadas, con el apoyo a un concepto como el de la guerra preventiva, claramente ilegal y desestabilizador. Por otra, no sólo ha puesto en cuestión la prioridad europeísta de la política exterior española, sino que ha sido un instrumento directo en el intento por retardar la creación de una unión política europea, referencia fundamental para el futuro español. Además, ha dejado mal situada a España en la Europa ampliada que de manera inminente se pone en marcha, alejándose del núcleo duro de los países que deben marcar el ritmo del proceso de integración.

Respecto a las relaciones de España con el mundo árabo-musulmán, la actitud adoptada, percibida en numerosas ocasiones como la de un mensajero de Washington, no ha servido para fortalecer los lazos con países cuyo futuro interesa muy directamente. Algunos de los gestos, visitas incluidas, realizados en este último año parecen haber estado orientados a mostrar a los críticos favorables al Gobierno que no ha habido ningún perjuicio real para nuestra imagen en esos países, olvidando, quizás, que los anfitriones de esas visitas son dirigentes muy necesitados de respaldo internacional y, por tanto, abiertos a participar en el juego mediático de las imágenes de diálogo, procedan de donde procedan. En este caso —y al margen de que el alineamiento con el ultraderechista Gobierno de Bush en sus aventuras imperiales no permitirá a España defender mejor sus intereses, lucha contra el terrorismo incluido, ni jugar un papel más importante que el que le corresponde en el concierto internacional que si optara más decididamente por integrarse en el núcleo-motor de la UE— la línea elegida es contraria a los valores e intereses españoles. España pasa a convertirse, de forma más evidente, en objetivo para quienes se oponen a los gobiernos occidentales alineados con Washington en esta desventura. Al mismo tiempo, nada indica, en función de los datos conocidos hasta ahora, que esté siendo privilegiada con apreciables beneficios en el proceso de reconstrucción iraquí (difícil de imaginar en la medida que se mantenga el actual estado de creciente inseguridad). Y, por último, es bien perceptible que su postura no está siendo bien recibida ni por el pueblo árabe ni por unos gobiernos que apreciaban el equilibrado comportamiento español en sus relaciones con la zona.

### **Marco multilateral**

La actuación española en los marcos de relaciones multilaterales en el área mediterránea presenta, asimismo, un perfil bajo. En este caso, el pobre balance resulta

aún más llamativo al ser España uno de los principales promotores de iniciativas para la región en etapas anteriores, por lo que cabría esperar que, como mínimo, se hubiera mantenido el nivel alcanzado. Bien es cierto que las circunstancias internacionales no han facilitado grandes avances y que la responsabilidad es compartida con otros muchos actores, pero no deja de resultar decepcionante esa falta de impulso por seguir promoviendo, por lo menos, ideas en el marco de la Asociación Euro-Mediterránea o en el del Diálogo OTAN-Mediterráneo. Incluso desde el punto de vista administrativo, los departamentos encargados de cuestiones mediterráneas han perdido identidad para asumir tareas correspondientes a otras áreas geográficas, como si el Mediterráneo no fuera, por definición, un campo en el que nuestro esfuerzo tendría que estar mucho más reforzado personal y financieramente.

Al menos con ocasión de la V Conferencia Euro-Mediterránea de Valencia celebrada en abril de 2002, se pretendió impulsar, junto con otros gobiernos, la creación de un banco de desarrollo para la región (objetivo todavía no alcanzado), o la puesta en marcha de una asamblea parlamentaria y una fundación euro-mediterránea (que ya han sido formalmente aprobadas). En el caso del diálogo entre la OTAN y algunos de nuestros vecinos, apenas se ha pasado de la designación de embajadas, como la española, como puntos de contacto e información sobre la Alianza en el territorio de esos socios y la aspiración, totalmente fuera de la agenda hasta ahora, de llegar a elevar la fórmula actual a un esquema similar al de la Asociación para la Paz, que la OTAN ha puesto en marcha hace ya unos años con otros países de la Europa Central y Oriental. Nada puede añadirse en relación con el conflicto árabe-israelí, en el que España se limita a asumir la línea dominante (que no unánime) de Bruselas de apostar por el diálogo y el apoyo al Cuarteto, pero sin implicarse más directamente en la búsqueda de soluciones definitivas, aceptando con excesiva sumisión la marginación de la que es objeto por parte de Tel Aviv.

## **¿Propósito de enmienda?**

Más allá de lo que el guión oficial obligue a manifestar, se percibe, incluso entre sus responsables, una evidente insatisfacción en el rendimiento de la política exterior española con la región mediterránea. Ni los intereses españoles están hoy mejor defendidos que ayer, ni la región está logrando superar sus básicos y graves desequilibrios sociales, políticos, económicos y de seguridad. Hasta ahora, y con un comportamiento desafortunadamente compartido con gobiernos anteriores y con los socios de Bruselas, se ha optado preferentemente por apoyar a los líderes de la zona, con el objetivo de mantener el actual *statu quo*, ante el temor que supone la emergencia de los grupos islamistas radicales o reformistas en procesos que generarían cierta inestabilidad transitoria. La defensa de los interlocutores tradicionales, por imperfecta que siga siendo su labor en términos de desarrollo de sus propios países, ha prevalecido sobre cualquier otra consideración, entendiéndose equivocadamente que su mantenimiento en el poder es una garantía de estabilidad y de mejor defensa de nuestros intereses. En esa línea se han realizado gestos, como la visita realizada a Mauritania por la ministra de

Asuntos Exteriores tras el intento de golpe de Estado del pasado 9 de junio, que transmiten un apoyo tan interesado a corto plazo (para ganar posiciones frente a otros posibles socios comunitarios) como contraproducente a largo plazo (en la medida en que contribuyen a asentar a unos líderes que no están realmente interesados en promover reformas reales de sus regímenes). En esta última legislatura se ha mantenido una aproximación a los asuntos de la región que en ningún momento ha pretendido cuestionar el orden imperante sino, en todo caso, acercarse más a unos líderes (argelinos) que a otros (marroquíes), volviendo a etapas que parecían ya superadas.

En esas circunstancias, la necesidad de un cambio de orientación parece clara. Existe un conocimiento suficiente de los problemas que aquejan a la región, con una brecha que se sigue ampliando entre las dos orillas y que supone un riesgo desestabilizador de proporciones muy relevantes. Existe un instrumental adecuado —que combina activos diplomáticos, políticos, económicos y de seguridad— para lograr una reducción significativa de los problemas que caracterizan la zona. Lo que falta, tanto en el ámbito de la política exterior española como en la comunitaria, es una voluntad política decidida para asumir la necesidad de modificar nuestra estrategia regional, superando la idea de apostar por un *statu quo* que no sirve ni a los intereses españoles ni a los de la mayoría de la población de los vecinos del sur. Es necesario un mayor esfuerzo económico, una aplicación de normas de condicionalidad política para promover la defensa de valores y principios propios de sociedades abiertas, una apuesta sólida por incorporar a esos países en la dinámica de construcción comunitaria, un compromiso por desarrollar realmente lo que recogen los acuerdos de Asociación Euro-Mediterránea (tanto en el terreno comercial, asumiendo un verdadero libre comercio que incluya a los productos agrícolas, como en el financiero, por propuestas realistas de tratamiento de la deuda externa). El camino está definido en gran medida; falta por saber si hay voluntad para entrar en él con un propósito de enmienda que obligaría a modificar enfoques muy asentados en estas últimas décadas. El Mediterráneo y sus problemas no permiten esperar más tiempo.

ANTONIO SANZ TRILLO

# América Latina y España: entre la ficción y la realidad

*América Latina, pese a lo que pueda afirmar el discurso oficial, no ha sido una prioridad de la política exterior española, y el desinterés del Gobierno popular hacia esa región no puede ser atribuido al 11-S y el alineamiento del Ejecutivo con EEUU y su estrategia antiterrorista internacional. Sin embargo, ese alineamiento supone cambios importantes en el contenido y enfoque de la política española hacia América Latina, que reducen su eficacia y provocan un distanciamiento aún mayor por parte de esa región.*

A lo largo de la historia, América Latina ha sido y es un referente constante de la política exterior española. Es un hecho incuestionable pero al mismo tiempo condicionado por una serie de factores relacionados con el contexto internacional, latinoamericano e interno de España.<sup>1</sup> Un análisis superficial del discurso oficial desde la transición democrática —se podría retroceder aún más, con resultados similares— demostraría que América Latina ha ocupado un espacio preferencial. Pero, el contexto en los tres niveles mencionados incide en que América Latina sea una prioridad más retórica que práctica en la política exterior española.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ver Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) (Ed.), *Elementos para una renovada política iberoamericana. España y América Latina en el Sistema Internacional*, Madrid, 2000.

<sup>2</sup> En los últimos quince años, el contexto internacional se antoja determinante. La desaparición del comunismo como amenaza ha ocasionado la lógica alteración geoestratégica que impregnó las relaciones internacionales desde el final de la II Guerra Mundial y, por lo tanto, la redefinición del orden internacional. En este nuevo orden los asuntos de seguridad y defensa, relacionados esta vez no con la expansión comunista sino con el terrorismo internacional y el fundamentalismo religioso, constituyen la principal preocupación de ese “nuevo” orden, sobre todo a partir del 11-S.

Antonio Sanz Trillo es Licenciado en Geografía e Historia, doctorando en Historia Contemporánea de América Latina en el Instituto Universitario Ortega y Gasset y profesor de Relaciones Internacionales en ICAI-ICADE

## América Latina y el “lustró perdido”

En América Latina, después de la recuperación económica de los años noventa, el periodo 1997-2002 fue bautizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como el “lustró perdido” (que recuerda a la “década perdida” referida a los años ochenta), a pesar del crecimiento demostrado por algunas economías (Brasil, México y Chile) en comparación con la media mundial. Un dato que muestra con rotundidad la gravedad de la crisis que afecta al conjunto de la región es la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB), que en 1997 alcanzó el 5% y en 2002 descendió al -0,5%. Por otra parte, persisten los elevados índices de desigualdad y pobreza. En valores absolutos, ésta ha pasado de afectar a 200,2 millones de personas en 1990 a 214,3 millones en 2001.<sup>3</sup>

En la actualidad, se puede afirmar que, tras largos periodos de gobiernos autoritarios, la democracia ha triunfado en América Latina, y que este sistema es valorado favorablemente por la mayoría de los ciudadanos, como se desprende del *Latinobarómetro 2003*.<sup>4</sup> Por el contrario, y aunque parezca una contradicción, ha aumentado el porcentaje de personas que desconfían de las instituciones y de los partidos políticos tradicionales.<sup>5</sup> Esto ha dado como resultado la fragmentación de la representación partidaria y la aparición de nuevas fuerzas políticas: unas, lideradas por antiguos militares que intentaron acceder al poder mediante golpes de Estado, como Hugo Chávez en Venezuela; otras por personajes desconocidos en la política, como Álvaro Uribe en Colombia; y, en tercer lugar, el auge de actores políticos surgidos de los movimientos indígenas en países como Ecuador y Bolivia.

A escala nacional, el “lustró perdido” ha sido testigo de importantes cambios en América Latina, como por ejemplo lo sucedido en Brasil, Argentina y Colombia. En Brasil, la victoria del Partido de los Trabajadores liderado por Luiz Inácio Lula da Silva en 2002 albergó esperanzas en muchos sectores de la sociedad brasileña e internacional. En Argentina, el Gobierno de Néstor Kirchner se enfrenta ante un doble desafío, interno y externo: impedir que la división interna del Partido Justicialista incida en la gobernabilidad del país, y la obtención de

<sup>3</sup> Estos datos —proporcionados por la CEPAL y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)—, así como un análisis de la crisis socioeconómica en América Latina se puede encontrar en José Antonio Alonso, “Pobreza, desarrollo social y medio ambiente”, en Carlos Malamud (Coord.), *Anuario Elcano. América Latina 2002-03*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003, pp. 308-336.

<sup>4</sup> Según los datos de esta encuesta, el 67% de las personas preguntadas se mostró partidaria de la democracia como el mejor sistema de Gobierno. El *Latinobarómetro* ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)) es un estudio de opinión en 17 países de América Latina realizado por la Corporación Latinobarómetro cuya sede está en Chile. El primero se presentó en 1995. El objetivo de la encuesta consiste en presentar las opiniones, actitudes, valores y comportamientos de las sociedades de América Latina en las cuales se aplica.

<sup>5</sup> Ver Daniel Zovatto, “América Latina: balance electoral 2002”, en Carlos Malamud (Coord.), *op. cit.*, pp. 104-106.

condiciones favorables para el pago de la deuda externa en la negociación con el Fondo Monetario Internacional y los acreedores privados. A los problemas de gobernabilidad y crisis económica de los dos primeros, se une en Colombia la realidad de un conflicto en el que están implicados las guerrillas, los grupos paramilitares y el Ejército.<sup>6</sup> El triunfo electoral de Uribe en 2002 se ha traducido en un incremento de las medidas militares y de búsqueda de apoyo exterior para derrotar militarmente a la guerrilla, fundamentalmente a través de la colaboración del Gobierno estadounidense.

Pero, no todo han sido cambios. En algunos países persisten situaciones, unas antiguas como la dictadura de Fidel Castro en Cuba, y otras más recientes como la abierta confrontación entre partidarios y detractores de Chávez, con el intento de golpe de Estado en abril de 2002.

Finalmente, la incidencia de EEUU en la región ha sido constante a lo largo de la historia. Desde el siglo XIX, el interés por América Latina se ha traducido en iniciativas como la Doctrina Monroe, la Alianza para el Progreso o la más reciente Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).<sup>7</sup> Camuflado por la retórica, el fin último del discurso oficial ha consistido en ejercer una influencia directa en los asuntos internos de los países de la región, y Centroamérica representa uno de los ejemplos más evidentes. En los años ochenta, el Gobierno estadounidense dedicó ingentes recursos (económicos y humanos) a apoyar la lucha contrainsurgente (Guatemala, El Salvador) y a impedir la consolidación de regímenes no afines (Nicaragua) en la subregión.

Una cuestión que, a raíz de la respuesta estadounidense a los ataques terroristas del 11-S se encuentra en primera línea del debate político nacional de EEUU e internacional, es la definición de lo que este país “es” y “debe ser” en el nuevo orden internacional. Algunos analistas, como Michael Ignatieff, son partidarios de hablar de imperio y de actuar como tal, mientras que para autores como Joseph S. Nye sería un error confundir primacía con imperio.<sup>8</sup> La seguridad se ha convertido en la prioridad máxima de la política exterior estadounidense, y América Latina ha pasado a un lugar secundario, si no ha desaparecido, de la agenda internacional del Gobierno de Bush, salvo por las negociaciones del ALCA y el conflicto de Colombia, que ahora se ve a través del prisma de la “guerra global contra el terrorismo”, más que como “conflicto interno”.

*En primera  
línea del  
debate  
político  
nacional de  
EEUU e  
internacional,  
está la  
definición de  
lo que este  
país “es” y  
“debe ser”  
en el nuevo  
orden  
internacional*

<sup>6</sup> Ver el monográfico “La ‘crisis’ colombiana: causas y repercusiones externas e internas”, *Colombia Internacional*, Bogotá, febrero de 2001, N° 49-50.

<sup>7</sup> Ver *Alternativas Sur, El Área de Libre Comercio de las Américas*, CIP-FUHEM, Madrid, 2003, Vol. II, N° 1.

<sup>8</sup> Recientemente se han publicado en España dos interesantes trabajos que reflejan ambas posiciones. Por un lado, Roque San Severino explica que EEUU ejerce una hegemonía global. En “La realidad imperial norteamericana: otras realidades y algunas reflexiones”, *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales (REDRI)*, noviembre 2003, N° 3. Por su parte, Rafael Bardají considera a EEUU como un imperio post-imperial. En “La virtud de la hegemonía americana”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, Madrid, octubre 2003, N° 1, pp. 161-174.

## Cambios y matices en la política española hacia América Latina

Según Celestino del Arenal, en 1992 se abrió una nueva etapa en la política de España hacia América Latina caracterizada por un creciente pragmatismo, una mayor implicación de la dimensión europea en esa política, la construcción de una Comunidad Iberoamericana de Naciones como referente fundamental, el incremento del peso de los factores económicos en la relación, y el desarrollo de la paradiplomacia por medio de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos.<sup>9</sup> Unas características que no eran propias de los Gobiernos del Partido Popular (PP) sino que estaban presentes cuando todavía gobernaban los socialistas. Era lógico pensar en la permanencia de esas características porque la dimensión latinoamericana es una política de Estado a la que no deben afectar los cambios de Gobierno, ni en los principios que la guían ni en sus objetivos. Para confirmar esta idea bastaría comparar la definición de intereses del Gobierno popular manifestada por el Ministro de Asuntos Exteriores saliente, el 31 de octubre, con las realizadas por los sucesivos responsables del Ministerio de Asuntos Exteriores en los Gobiernos socialistas, o por su inmediato antecesor Abel Matutes. En el apartado dedicado a América Latina, Josep Piqué explicaba que “los intereses mencionados son el afianzamiento de las instituciones democráticas y el refuerzo de la gobernabilidad, el apoyo a los esfuerzos de integración, el acercamiento de América Latina a Europa y, a medio plazo, el interés compartido con los países latinoamericanos de crear un escenario nuevo acorde con los cambios derivados de la globalización”.<sup>10</sup> Es tan solo un ejemplo representativo de la continuidad a la que se hacía referencia; sin embargo, ésta no ha sido óbice para que cada nuevo Ejecutivo introdujera matices.<sup>11</sup>

### Nuevas prioridades a partir del 11-S

Los acontecimientos del 11-S señalaron un antes y un después en esa última etapa que comenzaba en 1992 y que aún no se ha cerrado. No se puede hablar de

<sup>9</sup> En Celestino del Arenal, “La política española hacia América Latina en 2003”, en Carlos Malamud (Coord.), 2003, *op.cit.*, pp. 15-16. Ver también Matías Kulfas, “Las inversiones españolas en América Latina”, *Alternativas Sur. El poder de las multinacionales. El punto de vista del Sur*, CETRI, CIP-FUHEM, Madrid, 2002, Vol. I, Nº2, pp. 137-162. El concepto de paradiplomacia ha sido desarrollado por Francisco Aldecoa y Michael Keating (Eds.), *Paradiplomacy in action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999. Sobre la acción exterior de las comunidades autónomas, ver Christian Freres y Antonio Sanz (Eds.), *Las comunidades autónomas Españolas y América Latina. Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid, 2002.

<sup>10</sup> En “Los intereses nacionales en la política exterior”. Es una parte de la conferencia del Ministro Piqué recogida por Rafael Grasa en “La política exterior española hacia América Latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro”, *Afers Internacionals*, Barcelona, noviembre 200, 1Nº 54-55, pp. 65-83.

<sup>11</sup> Ver Celestino del Arenal, *op.cit.*, pp. 18-19.

cambios en los principios y objetivos sino de alteraciones en el orden de prioridades de la política exterior. Las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad internacional siempre han estado presentes en los enunciados de la política exterior española desde la transición. Ejemplo de ello son los debates que en España provocó el ingreso en la OTAN entre 1981 (ingreso en la organización atlántica) y 1986 (referéndum sobre la manera de permanecer en ella). La novedad estriba en la importancia relativa que estos asuntos han adquirido a partir de esa fatídica fecha.

El Gobierno presidido por José María Aznar optó por un resuelto alineamiento con la posición del Gobierno estadounidense. De esta manera, el terrorismo internacional ascendía al primer plano de la acción exterior, y relegaba otros problemas y dimensiones, entre ellas la dimensión latinoamericana. Esta es una opinión compartida por muchos autores. Que el Ejecutivo del PP eligiera la vía de la adscripción a los postulados de EEUU para tratar la política internacional constituye un hecho irrefutable. Pero que de ahí se desprenda inmediatamente que América Latina haya sufrido las consecuencias se aleja de la realidad. Donde sí que se han sentido los efectos más directos es en la política europea del Gobierno al colocarse en el bando opuesto a Francia y Alemania y al lado de Gran Bretaña. Resulta cuando menos llamativo que en los momentos decisivos para la Unión Europea (UE) como los actuales, estos tres países hayan “aparcado sus diferencias” sobre Irak y estén dispuestos a erigirse en el centro decisorio de la UE, mientras que España, que hasta el momento rechaza esta posibilidad, sólo ha compartido opinión con Italia y Holanda fundamentalmente.<sup>12</sup>

¿Cuándo América Latina ha sido una prioridad efectiva de la política exterior española? En el plano discursivo la región siempre se cita entre las dimensiones naturales de esa política, junto a Europa y el Mediterráneo, además de la relación con EEUU. En ocasiones los Gobiernos socialista y popular han manifestado sus desencuentros sobre América Latina (por ejemplo, distintos puntos de vista acerca de los conflictos centroamericanos en los años ochenta), algunos de los cuales aún perviven en determinados asuntos (por ejemplo, la Ley Helms-Burton y el embargo a Cuba). Pero, en ningún caso las diferencias han sobrepasado el límite del enfrentamiento dialéctico.

La proliferación de regímenes autoritarios y de situaciones de abuso de los derechos humanos, así como los conflictos armados (Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Perú, Colombia) durante los años setenta y ochenta (algunos de ellos se resolvieron en los años noventa como Guatemala y otros como Colombia perduran en la actualidad) impulsaron el compromiso firme de los Gobiernos españoles de la época por la paz y la democracia en la región. Superados estos problemas en la mayoría de los casos, junto a una mejora de los parámetros económicos en los años noventa, se constató una disminución de la presencia de América Latina en el discurso oficial.

Hasta ahora, las relaciones económicas entre España y América Latina han avalado la idea de que el retroceso se produjo con anterioridad a los atentados en Nueva York y al comienzo de la estrategia antiterrorista global del presidente Bush.

<sup>12</sup> Ver *El País*, 20 de febrero de 2004.

Básicamente se observa en las inversiones españolas en la región, porque las relaciones comerciales apenas son relevantes para España.<sup>13</sup> Si en 1998 aquellas representaron un 65,1% del total de las inversiones en el exterior, en 2000 cayeron al 39,4% en beneficio de las destinadas a la UE (50%). En 2001 bajaron al 10% (la UE el 78%) y en 2002 no superaron el 16% (la UE el 61,8%) consecuencia, entre otras razones de la crisis económica en América Latina iniciada en 1998.<sup>14</sup>

Pero, algunas actitudes del Gobierno español en los últimos tres años no han contribuido precisamente a revertir la situación. Algunos ejemplos inciden en esta afirmación: la visita conjunta de los embajadores estadounidense y español a Pedro Carmona, presidente por unas horas tras el fracasado intento de golpe de Estado contra Chávez; la oferta de ayuda militar al Gobierno del presidente Uribe en el marco del Plan Colombia, el respaldo al endurecimiento de la estrategia anti-guerrillera del Gobierno colombiano y la identificación con los puntos de vista oficiales estadounidenses sobre el conflicto en Colombia; la ausencia de Aznar en los actos de toma de posesión del presidente Lula a comienzos de 2003; la rápida salida de Argentina de empresas españolas ante la crisis desatada en el país a finales de 2001;<sup>15</sup> la actitud del Gobierno español ante los procesos abiertos a los responsables de las dictaduras; el error estratégico que supuso el viaje de Aznar a México para recabar el apoyo del Gobierno de este país en las votaciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en relación a Irak; los pobres resultados de la II Cumbre UE-América Latina, o las acusaciones al Gobierno español de haberse apropiado de las Cumbres Iberoamericanas en su propio interés;<sup>16</sup> o la controversia suscitada por la presencia de militares hondureños y salvadoreños en la Brigada "Plus Ultra" en Irak.<sup>17</sup> Por último, resulta también frustrante que el Eje-

---

<sup>13</sup> En 1995 las exportaciones españolas a la región sumaron el 5,2% del total, alcanzando el 6,4% en 1998. Las cifras para 2002 representan un 5,1%, es decir, inferiores a 1995. Los datos de las importaciones son aún más desalentadores. Entre 1995 y 2002 no sobrepasaron el 4% del total de las importaciones (y ese porcentaje se alcanzó tan sólo en tres años: 1995, 1997 y 2002). En 1999 se redujo al 3,5%.

<sup>14</sup> Informaciones elaboradas a partir de los datos proporcionados por el *Registro de Inversiones Españolas en el Exterior*, Dirección General de Comercio e Inversiones, Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, Ministerio de Economía.

<sup>15</sup> En opinión de Carlos Malamud: "Mientras quienes han apostado por la inversión directa, como las empresas españolas, siguen mayoritariamente en el país y su suerte está atada a la evolución de la economía argentina, los que viven de la especulación ya se han ido, después de salvar todo lo que pudieron". En *Las relaciones hispano-argentinas en el marco de las negociaciones Unión Europea-Mercosur*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003, p. 5.

<sup>16</sup> Ver Raúl Sanhueza, "El sistema de Cumbres Iberoamericanas", en Tomás Mallo y Laura Ruiz Jiménez (Coord.), *El Sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2002, pp. 21-33.

<sup>17</sup> Una polémica que surgió cuando algunos medios de comunicación publicaron que España aportaría 161 millones de euros al banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que desde 2003 había aumentado las ayudas a Honduras, El

cutivo popular haya puesto énfasis en la seguridad cuando se trata de cooperación al desarrollo, y que lo aplique no sólo en su acción bilateral sino en el contexto de la UE, como se puso de manifiesto en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002.<sup>18</sup> En la práctica totalidad de los ejemplos mencionados amplios sectores de las sociedades latinoamericanas criticaron la actitud oficial española.

El 11-S y los posteriores sucesos (guerras en Afganistán e Irak, y amenazas directas a todos aquellos Estados que dieran cobijo o proporcionasen ayuda a grupos terroristas, etc.) han incidido en la política de España hacia América Latina, pero no es del todo cierto que el Gobierno saliente haya prestado menor atención desde el momento, sino que habría que retroceder en el tiempo para encontrar el inicio de esa desatención.

Evidentemente, no sería realista pensar en un cambio de orientación de la política latinoamericana de España con efectos inmediatos. Requerirá el esfuerzo por el diálogo sincero y directo con los pueblos latinoamericanos que ayude a profundizar en el conocimiento mutuo, más allá de la consabida retórica de los lazos históricos de los que, por otra parte, ningún iberoamericano es ajeno. Sin menoscabo de las alianzas que España mantiene con Estados Unidos y con sus socios europeos, América Latina representa su aliado natural, y es esta conexión (la “conexión iberoamericana” de Howard Wiarda) la que es perentorio cultivar con entusiasmo.

---

Salvador, República Dominicana y Nicaragua, y que el Gobierno estaba dispuesto a condonar la deuda externa que estos países mantenían con España a cambio de su participación en la Brigada. Ver *El Mundo*, 1 de marzo de 2004.

<sup>18</sup> José Antonio Sanahuja, “Guerras hegemónicas y ayuda al desarrollo”, *Le Monde diplomatique*, octubre 2003.

XULIO RÍOS

# El Plan Asia-Pacífico: ¿los últimos de Filipinas?

*Durante su segundo mandato (2000-2004), la política exterior del Gobierno de José María Aznar se acercó formalmente a la región Asia-Pacífico a través del diseño de un Plan Marco para la zona. Si bien dicho Plan obtuvo algunos logros y constituyó un primer paso importante de aproximación a una de las regiones con mayor proyección actualmente, son muchos los aspectos que revisar y las estrategias que diseñar para construir una relación sólida con una zona de suma importancia en el actual contexto internacional, pero prácticamente inexistente en el imaginario colectivo español.*

Xulio Ríos es director del Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI)

Una de las principales señas de identidad de la diplomacia española en el segundo mandato del Gobierno de Aznar ha sido el “retorno a la cuenca del Pacífico”, según palabras de Ion de la Riva, director de Casa Asia.<sup>1</sup> Ya en el discurso de investidura de 1996, el candidato popular mencionó la importancia de estar presente en esta región, especialmente en el ámbito económico y comercial, pero sin que de esas palabras se derivara ninguna acción, ni directa ni indirecta. A partir de 2000, durante su segunda y última presidencia, especialmente a partir de la reunión de Embajadores de España en Asia-Pacífico celebrada en Manila el 30 de junio de 2000, la retórica comenzó a tomar forma. El Plan Marco Asia-Pacífico, liderado por el Ministerio de Economía con la participación y apoyo de otros departamentos, en especial del de Asuntos Exteriores, concretó la respuesta de España a los desafíos que planteaba una región que aglutina al 56% de la población del planeta y que genera el 25% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial.<sup>2</sup> El Plan

<sup>1</sup> Ion de la Riva, “Retorno a la cuenca del Pacífico”, *Política Exterior*, enero/febrero 2002, Nº 85, pp. 21-25.

<sup>2</sup> Juan Costa, “La política del ICEX en Asia”, *Economía Exterior*, 2000/01, Nº 15, pp. 45-49.

convertía a Asia en uno de los ejes de la política exterior española, procurando medidas a nivel económico y comercial principalmente, pero también en el ámbito político, cultural y en materia de cooperación al desarrollo, y dibujando un amplio conjunto de estrategias, instrumentos y acciones que debían servir para paliar la ausencia de España en la zona que todos los analistas y observadores reconocen como de mayor importancia y proyección estratégica en el siglo XXI.<sup>3</sup>

### ¿Por qué un Plan para Asia-Pacífico?

Existen dos razones fundamentales que justifican la formulación de un Plan para la región asiática: por un lado, la importancia geoestratégica y económica de la zona; y, por otro, la necesidad de establecer unas pautas que sirvan de orientación a los diferentes actores políticos, económicos, sociales y culturales presentes en esa región.

Desde el punto de vista estratégico, el continente asiático ha adquirido una importancia creciente en las últimas décadas. La nueva situación generada en Asia Central a partir del 11-S, la guerra de Afganistán, el contencioso coreano o el indo-paquistaní, la emergencia de China y el conflicto con Taiwán, la amplitud del fenómeno islamista en toda la zona, entre otras cuestiones, dan cuenta de la persistencia de tensiones que pueden eclosionar de forma violenta en cualquier momento si no se disponen mecanismos institucionalizados para gestionar las crisis de forma preventiva.

A esta situación hay que añadir la variable del crecimiento. El mundo comienza a girar en Asia. A la vista del sorprendente y continuado crecimiento chino —y también el indio— o la rápida recuperación de las economías de los “dragones” asiáticos, nadie cuestiona la importancia del área entendida como mercado. Además, presenta en su conjunto la mayor estabilidad de precios entre los países en vías de desarrollo, el menor ratio deuda externa/PIB, y un riesgo país a medio y largo plazo reducido, además de otras características destacables.

España necesitaba aminorar las desventajas derivadas de llegar tarde a esta región. Como señala Arturo Avello, Embajador en misión especial para el Plan, otros países, incluidos los del entorno español, llevan décadas de ventaja, mientras que España, que posee una rica tradición asiática truncada al final del siglo XIX, se encuentra mal situada ante los desafíos en Asia, región prácticamente inexistente en el imaginario colectivo.<sup>4</sup> España ha estado muy alejada de Asia (salvo, quizás de Filipinas) como lo demuestran las pocas embajadas y consulados —apenas el 7% de funcionarios españoles en el extranjero ejercen en esta zona—, el intercambio menor de visitas de alto nivel y la escasa presencia en los debates y en los foros en los que se discute el porvenir de la región. Estas carencias complican las posibilidades españolas en la zona, habida cuenta de que se

<sup>3</sup> Miguel Nadal, “La exportación española a Asia”, *Economía Exterior*, 2000/01, Nº 15, pp. 7-13.

<sup>4</sup> Informe de Seguimiento del Plan Asia-Pacífico (2000-2004), Ministerio de Asuntos Exteriores. En: <http://www.iberglobal.com/>

trata de variables y factores que para su corrección exigen un relativamente dilatado horizonte temporal.

El Plan Asia ha logrado, en primer lugar, propiciar una reflexión general sobre la posición de España en dicho continente e incorporar una dimensión asiática a la diplomacia española.<sup>5</sup> Además, es el resultado de una iniciativa que toma buena nota de las circunstancias cambiantes del mundo actual y de la necesidad de generar respuestas más que aguardar los efectos. La formulación del Plan Asia ha sido un acierto, principalmente porque evidencia un cierto despertar de la diplomacia española, quizás más acostumbrada a las inercias que a la creatividad.

## **Resultados del Plan**

La eficacia general del Plan se mide, principalmente, a través de los resultados económicos. De 2000 a 2002, España consiguió multiplicar por seis su inversión en la zona, pasando de 252 millones a 1.496 millones de euros. Pero, a pesar de este aumento, se trata de un avance modesto, apenas relevante en el conjunto de los 117.000 millones de euros invertidos en el exterior durante ese periodo. En relación a las inversiones, Asia no alcanza el medio punto del total, factor influenciado tanto por la predominante orientación estadounidense de los flujos exteriores españoles como por las limitaciones que aún existen en muchos países asiáticos a la presencia extranjera en sectores en los que España podría hacerse notar (turismo, telecomunicaciones o energía, por ejemplo).

Por otra parte, la fragilidad económica de la región y la incertidumbre internacional de los últimos años, unida a las epidemias y otras calamidades, no han permitido un despegue destacable del comercio exterior, que ha presentado cifras de crecimiento relativamente modestas. La cuota de mercado española sigue siendo muy reducida y nuestros productos y empresas no disponen aún de una imagen consolidada que las haga más atractivas. En el primer bienio del Plan, el crecimiento de las exportaciones ha sido del 27%, pero sin conseguir superar el 3% de las exportaciones totales.<sup>6</sup> La tercera parte del déficit comercial exterior español corresponde a esta región. Si bien China destaca ya como primer destino de las exportaciones españolas, superando a Japón, en varios de los mercados más importantes (Hong Kong, Corea del Sur, Malasia, Tailandia o Indonesia) no se ha alcanzado aún el nivel de exportación anterior a la crisis de 1998.

El Plan ha tenido repercusiones positivas en otros órdenes. Se han multiplicado los contactos entre autoridades, institucionalizando el diálogo político con China, Japón, Filipinas e Indonesia y acometiendo numerosos viajes y visitas a la región. Se han desarrollado múltiples actividades de promoción orientadas a dar a conocer un país desconocido y del que abundan numerosos estereotipos alejados de la imagen contemporánea de modernidad y pluralidad; se han asegurado estructuras importantes como los Comités de Hombres de Negocios; se ha abierto

*El Plan Asia es una iniciativa que toma buena nota de las circunstancias cambiantes del mundo actual y de la necesidad de generar respuestas más que aguardar los efectos*

<sup>5</sup> Un resumen ejecutivo del Plan Marco Asia-Pacífico puede consultarse a través de la revista del ICEX, *El Exportador*, en: [www.el-exportador.com](http://www.el-exportador.com)

<sup>6</sup> Francisco Utrera Mora, "El plan Asia-Pacífico", *El Mundo*, 1 de marzo de 2004.

una oficina de turismo en Beijing; una nueva Embajada en Singapur, con un ligero refuerzo del personal diplomático; y ampliado y mejorado los instrumentos financieros para facilitar la presencia de empresas españolas en la zona. Quedan por resolver aspectos neurálgicos como los enlaces directos en vuelo regular, hoy inexistentes con ninguna capital asiática.

A nivel cultural, se ha propiciado cierto impulso a estas actividades, multiplicando una presencia que antes se antojaba muy limitada. La creación de Casa Asia en Barcelona ha sido el mayor de los aciertos, al disponer de un fuerte dinamismo y una eficaz gestión, acompañada de la creación de Casa de la India en Valladolid y el Centro Cultural Hispano-Japonés en Salamanca.

En sí misma, la formulación del Plan solo cabe valorarse como muy positiva. Otro asunto es que sus ambiciosos contenidos puedan ser creíbles, especialmente cuando los compromisos presupuestarios subsiguientes nunca han estado a la altura de las formulaciones recogidas en el documento.<sup>7</sup> Sin ese componente, era comprensible que muchos cuestionasen la capacidad del Plan para asegurar los objetivos que se había marcado pero, sin duda, su formulación ha servido para estimular un debate antes inexistente y ha permitido poner en marcha infraestructuras de gran importancia, promover una cualificada presencia en la Fundación Asia-Europa o propiciar un mayor desarrollo de los estudios académicos. Principalmente, ha despertado el interés de los empresarios, de la sociedad y ha abierto en la diplomacia española, directamente o a través de las instituciones comunitarias —con marcos de cooperación con la región desde hace más de veinte años—, una preocupación destacable en el desarrollo de iniciativas que revelen una clara vocación de incidencia mayor en la zona.

## Propuestas mirando a Asia

Asuma o no España responsabilidades a escala global, circunstancia en la que el ex presidente Aznar ha venido justificando en el último tiempo algunas de sus más polémicas decisiones en política exterior, es necesario perseverar en esta política, reforzando la necesidad de asumir el reto de Asia.

Perseverar significa, en primer lugar, definir objetivos realistas que cuenten con el mínimo e indispensable contrapunto económico para facilitar su realización. En segundo lugar, sin perjuicio de la dimensión económico-comercial e inversora, es importante atender a los aspectos culturales que pueden ayudar a facilitar el entendimiento y la comunicación sentando las bases para un intercambio de mayor contenido y consistencia, evitando los brotes de incomprensión y rechazo hacia el diferente. También el orden diplomático, aumentando la presencia española y estimulando la dimensión política, es de gran importancia en una región en la que lo institucional es la vía de entrada a muchos asuntos.

La cooperación es otro ámbito en el que el Plan debe acentuar su presencia. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que ha elaborado un

---

<sup>7</sup> Roque San Severino, "Una valoración de la política española en Asia: una iniciativa necesaria con medios inadecuados", en <http://www.iberglobal.com/>

Plan para Asia-Pacífico 2003-2004, se ha concentrado en Filipinas, China y Vietnam, con una probable ampliación a Indonesia, lo que constituye un grupo de países limitado. Resulta especialmente importante incorporar la dimensión migratoria en las políticas de cooperación. Por otra parte, es fundamental prestar atención a la cooperación científica y tecnológica, atendiendo a la producción de proyectos conjuntos de interés bilateral y recíproco.

La política española hacia Asia debería ser coherente con la de la Unión Europea y contemplar la necesidad de influir en ella.<sup>8</sup> Ponerse al día exigirá un gran esfuerzo, pero España puede enriquecer la política europea propiciando esquemas triangulares de cooperación, resaltando y haciendo valer su condición de puente entre dos continentes: América Latina y Asia.

El nuevo Gobierno socialista tendrá en Asia uno de los referentes esenciales de la acción exterior.<sup>9</sup> Solo cabe esperar un nuevo Plan, que ponga mayor énfasis en lo político, en la dimensión cooperativa y cultural, y que fortalezca y afiance la dimensión económica y comercial. El retorno a la cuenca del Pacífico debe ser para quedarse.

---

<sup>8</sup> Alberte Cid Peiteado, "El viraje de España hacia Asia-Pacífico: una 'dimensión en ciernes'", en *Observatorio de Política Exterior Europea*, junio de 2004.

<sup>9</sup> Trinidad Jiménez, "Elementos estratégicos de la relación entre España y Asia-Pacífico", Pablo Bustelo y Fernando Delage (Coords.), *El nuevo orden internacional en Asia-Pacífico*, Pirámide, 2002, pp. 383-388.

---

<b>Elecciones e incertidumbre en Irán</b>	<b>97</b>
---	-----------

---

<b>El muro en Palestina y el Derecho Internacional</b>	<b>105</b>
--	------------

---

<b>El Informe Brahimi y el futuro de las operaciones de paz de Naciones Unidas</b>	<b>117</b>
--	------------

---

MABEL GONZÁLEZ BUSTELO

# Elecciones e incertidumbre en Irán

*Las elecciones parlamentarias del 20 de febrero de 2004 en Irán fueron el último acto de un enfrentamiento que durante años ha dividido al país entre los partidarios de reformas para avanzar en la pluralidad democrática y los derechos políticos y culturales, y el ala dura de un régimen que no quiere perder los resortes del poder. La victoria de los conservadores se produjo tras el veto de más de 2.500 candidatos reformistas y el llamamiento de una parte de estos a la abstención, y con una participación de alrededor del 50% del electorado, mayor de lo que se esperaba pero el índice más bajo desde el triunfo de la Revolución Islámica en 1979.<sup>1</sup> Los iraníes han votado entre el pragmatismo y la decepción.*

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

El régimen iraní sigue perdiendo legitimidad, especialmente entre los jóvenes, las mujeres y el electorado urbano, pero recupera el control de las instituciones. Esto abre un periodo de incertidumbre sobre el futuro. Mientras para algunos sectores, dentro y fuera de Irán, es el fin de la experiencia reformista y de la tímida apertura democrática que desde 1997 ha liderado el presidente Mohamed Jatamí, otros consideran que serán los conservadores pragmáticos, y no el ala más dura, quienes se impondrán en el nuevo panorama político y que el “cierre” no se producirá.

La lucha entre conservadores y reformistas, aunque se haya radicalizado, no es nueva.<sup>2</sup> Después de la elección de Jatamí y, sobre todo, de las elecciones legislativas de 2000, cuando los reformistas lograron por primera vez el control del Parlamento, los conservadores comenzaron una ofensiva sistemática para boicotear

---

<sup>1</sup> Dan de Luce, “Iran’s clerics retake control of parliament”, en *The Guardian Weekly*, 26 de febrero al 3 de marzo de 2004.

<sup>2</sup> Entre otros, dentro del ala reformista puede mencionarse la Asociación de Religiosos Combatientes, a la que pertenece el presidente Mohamed Jatamí, el Frente de Participación, el Partido de los Servidores de la Reconstrucción, el Partido Islámico del Trabajo, etc. Entre los conservadores figura como destacado el Partido Islámico para el Desarrollo de Irán.

el proceso de reformas. Estos vetaron la mayoría de las leyes aperturistas y cerraron periódicos reformistas, además de detener a numerosos representantes de esta tendencia. Esta ofensiva obtuvo su resultado en las elecciones municipales de 2003, ganadas por los conservadores. La estrategia ha sido clara: deslegitimar al presidente Jatamí en la medida en que no consigue la apertura que su electorado le reclama y él defiende, debilitarlo a los ojos de sus partidarios, restarle apoyos y así acabar con el tímido proceso de reformas.

## Un panorama político complejo

La falta de homogeneidad de los bloques políticos iraníes explica, en parte, la situación actual. Mohamed Jatamí ganó las elecciones presidenciales de 1997 y 2001 con una propuesta de reformar el sistema y lograr lo que denomina una “democracia islámica”. Pero Jatamí pretende lograr el cambio desde dentro del régimen, sin derribarlo. En su discurso con motivo del 25 aniversario de la revolución, a principios de febrero, recordó que su vía es la de las reformas, no la de la ruptura.<sup>3</sup> Esta corriente ha sido la mayoritaria entre los reformistas: se trataba de conciliar modernidad y tradición y de imponer una interpretación más moderna del islam; no era, ni es, un movimiento secular.<sup>4</sup>

La propuesta logró el apoyo de la mayoría del electorado joven y de las mujeres, los sectores más dinámicos de la sociedad civil iraní. Pero el freno que el ala dura del régimen ha puesto a las reformas ha llevado a ese electorado a perder la confianza en él y a instalarse en la apatía y el desencanto. A esto hay que sumar su incapacidad para lograr avances significativos en las condiciones de vida de la población y las propias divisiones internas de los reformistas. Ante las elecciones, Jatamí pedía la participación, mientras otros destacados líderes —entre ellos su hermano y líder del Frente de Participación, Reza Jatamí, o la premio Nobel Shirin Ebadi— llamaban a la abstención para deslegitimar el proceso.<sup>5</sup> Estas divergencias internas entre los reformistas explican en parte los resultados y el proceso que ha conducido a la situación actual.

El movimiento reformista es heterogéneo y no comparte objetivos políticos más allá de la intención de “reforma”, poco definida, por lo que no ha sumado sus esfuerzos en torno a objetivos concretos. Otros elementos que se apuntan para explicar la situación es que sobreestimaron su poder, generaron expectativas poco realistas y, debido a su intención de trabajar desde dentro del régimen, se distanciaron de grandes sectores políticos como los demócratas seculares, nacionalistas y socialistas.<sup>6</sup> También se señala como error su intento de marginalizar al ex presi-

<sup>3</sup> “El presidente de Irán ataca al sector duro del régimen en el 25º aniversario de la revolución”, *El País*, 12 de febrero de 2004.

<sup>4</sup> Strategic Forecasting Alert, “Iran: Perceptions and Misperceptions”, Stratfor, 8 de julio de 2003.

<sup>5</sup> “Banned Iranian MPs challenge Khamenei”, *Al Yazira*, 18 de febrero de 2004. En su página web en inglés: <http://english.aljazeera.net>

dente Alí Akbar Hachemí Rafsanjani (entre 1989 y 1997), ahora presidente del Consejo de Esclarecimiento, lo que lo convirtió en un adversario determinado y eficaz. A partir de ahora, y hasta el final de su mandato el próximo año, Jatamí deberá afrontar las dificultades que implica tener un Parlamento mayoritariamente conservador, lo que hará aún más difícil el proceso de reformas.

Sin embargo, analistas iraníes sostienen que la baja participación electoral abre un espacio para los conservadores pragmáticos, que podrían incluso adoptar aspectos de la agenda de los reformistas moderados y llevar a cabo algunos cambios para mejorar su legitimidad e imagen ante la población. El bloque conservador tampoco es uniforme y existen en su interior tendencias aperturistas, apoyadas incluso por algunos ayatolás. El cierre de dos periódicos reformistas en vísperas de las elecciones y el veto de los candidatos de esa tendencia puede significar que son los que mantienen posturas más radicales quienes se imponen en esta lucha interna, pero hay señales que apuntan en la dirección contraria. En representación de los grupos conservadores se han presentado a estas elecciones una generación de políticos más joven y con menos experiencia política, que podrían ser más proclives a las reformas.<sup>7</sup> Tras conocer los resultados electorales, el pragmático Gholam-Ali Hadad-Adel, líder del Partido Islámico para el Desarrollo de Irán (triunfador en Teherán), ha anunciado que su país seguirá cooperando con el Organismo Internacional de la Energía Atómica para el control del programa nuclear y que su partido no dará marcha atrás en las reformas aprobadas en los últimos años, aunque sí harán algunos cambios. En declaraciones a la cadena de televisión *Al Yazira*, afirmaba: “no queremos atrasar el reloj de las reformas, sólo ajustarlo”.<sup>8</sup>

Dentro de este sector, la figura política clave es Rafsanjani, calificado por algunos como el menos dogmático de los clérigos conservadores y que parece tener mucha influencia sobre el líder espiritual Alí Jamenei. Para él y sus seguidores, los asuntos estratégicos y económicos tienen prioridad sobre los ideológicos. El modelo, en el ámbito interno, podría ser similar al chino: apertura económica y, gradualmente, cultural, mientras se mantiene la situación en lo político. En el nivel externo, su modelo podría compararse con el ruso: una política exterior conciliadora que permita “blindar” al régimen frente a las críticas internacionales e incrementar la inversión extranjera. Rafsanjani incluso ha insinuado la posibilidad de iniciar conversaciones con Washington.<sup>9</sup>

Medios de comunicación de tendencia conservadora moderada indican que es necesario continuar con las reformas y que son ellos quienes están en disposición de hacerlo porque tienen la confianza del sistema, algo de lo que carecían los reformistas. Esa desconfianza sería la que llevó el enfrentamiento a la situación límite de las últimas semanas, ya que el sector duro del régimen iraní no podía permitirse un cuestionamiento de su poder, especialmente cuando el país está

*Jatamí  
deberá  
afrontar las  
dificultades  
que implica  
tener un  
Parlamento  
mayoritaria-  
mente  
conservador,  
lo que hará  
aún más  
difícil el  
proceso de  
reformas*

<sup>6</sup> International Crisis Group, “Iran: Discontent and Disarray”, *Middle East Briefing*, Ammán-Bruselas, 15 de octubre de 2003.

<sup>7</sup> Scott Peterson, “Reform still tops agenda in Iran”, *The Christian Science Monitor*, 23 de febrero de 2004.

<sup>8</sup> Ver la información sobre las elecciones en Irán en <http://english.aljazeera.net>

<sup>9</sup> International Crisis Group, *op.cit.*, p. 13.

actualmente rodeado en sus dos flancos (en Afganistán e Irak) por EEUU. Otra cuestión, poco reflejada en los medios de comunicación, es que Irán ha reconocido al Gobierno provisional iraquí y ha aprobado los plazos establecidos para el traspaso de poder en el país vecino. Son señales mixtas pero que podrían indicar una mayor tendencia a la apertura.

Los pragmáticos ya intentaron, en los años noventa, abrir la economía del país para hacerla más competitiva, pero chocaron con poderosos intereses de miembros del *establishment* conservador, especialmente aquellos que se benefician por su papel en las empresas estatales y en las poderosas fundaciones ligadas al Estado que reciben gran cantidad de fondos del mismo. Sin embargo, el régimen podría darse cuenta ahora de que no podrá gobernar indefinidamente sin legitimidad y que, para mejorar su estabilidad, sería más conveniente hacer reformas políticas y económicas.

### El electorado reformista, desmovilizado

Aunque las perspectivas a largo plazo son poco claras, parece que en el corto y medio no variará la situación de lucha permanente entre reformistas y conservadores; descontento generalizado y un régimen deslegitimado, especialmente entre determinados sectores; protestas esporádicas sofocadas con dureza por las fuerzas de seguridad; y una economía que no funciona al ritmo que la sociedad requiere. Pero la posibilidad de revueltas o brotes de violencia es limitada debido a varios factores.

En primer lugar, el poder de los ayatolás, a pesar de todo, es sólido, tiene base social y cuenta con recursos para controlar la situación y con la voluntad de utilizarlos.<sup>10</sup> Además, el fracaso del proceso de reformas ha conllevado la desmotivación y desmovilización del electorado reformista. Como afirman fuentes iraníes, es más probable que los jóvenes desencantados se dediquen a intentar abandonar el país que a cambiarlo. No se pueden descartar respuestas populares como las que periódicamente, desde mediados de los años noventa, protagonizan los estudiantes. Sin embargo, éstas no parecen tener mucho apoyo popular. Las manifestaciones de los estudiantes del pasado verano en Teherán reunieron a unas 10.000 personas, pero teniendo en cuenta que en esta ciudad viven doce millones de habitantes, no pueden calificarse de masivas. Si son violentas, es más difícil incluso que consigan apoyo. La sociedad iraní ya vivió una dura revolución y diez años de guerra con Irak, y es mayoritariamente no violenta. Además, la dura represión hace que muchos decidan no participar. Y la difícil situación económica obliga a pensar más en la vida cotidiana que en asuntos políticos.

El proceso reformista del presidente Jatamí tenía pocas opciones dada la estructura del sistema político en el que se inscribe. Aunque existe un Parlamento (*Majlis*) y un presidente elegidos en elecciones, la autoridad real está por encima

---

<sup>10</sup> Aunque algunos analistas aseguran que su poder es fundamentalmente de carácter negativo, lo que mejor pueden hacer es bloquear iniciativas contrarias. Kaveh Ehsani, "Round 12 for Iran's Reformists", en *Middle East Report Online*, 29 de enero de 2004. Ver: [www.merip.org](http://www.merip.org)

de los procesos electorales. “Se trata de una inédita combinación de hierocracia, esto es, de gobierno de una oligarquía clerical en nombre de Alá, y de instituciones democráticas sometidas a aquella”.<sup>11</sup> La máxima autoridad religiosa, el líder espiritual y sucesor del ayatolá Jomeini, Alí Jamenei, tiene la última palabra. Controla las fuerzas policiales y las fuerzas armadas, el sistema judicial, los medios de comunicación y el Consejo de los Guardianes de la Revolución. Este Consejo decide qué leyes y personas son compatibles con las normas religiosas. En este marco se inscribe el veto de los candidatos reformistas.

## **Una sociedad en transformación**

A pesar de esta estructura política, una marcha atrás total en el proceso de reformas no parece una opción posible ni realista dados los profundos cambios que ha sufrido la sociedad iraní desde la revolución y que afectan, especialmente, a los jóvenes y las mujeres. Algunas de estas modificaciones muestran la complejidad del proceso iraní, poco susceptible de simplificaciones.

La tasa de alfabetización era del 50% de la población en 1979 y ha pasado a un 80%, un cambio que ha afectado principalmente a las mujeres. Ellas constituyen ahora más del 60% de los estudiantes universitarios y un 62% de las mujeres de áreas rurales están alfabetizadas.<sup>12</sup> Además, la tasa de hijos por mujer ha descendido de más de seis en el año de la revolución a algo más de dos, en uno de los declives del tamaño de la familia más rápidos de la transición demográfica moderna, apoyado desde las instituciones.<sup>13</sup> La inmensa mayoría de la población es joven: la mitad tiene menos de veinte años. Estos jóvenes tienen derecho a voto desde los 15 años, algo que les da poder político, un fuerte sentido de identidad y educación suficiente como para participar en el debate político.

Es una sociedad muy desarrollada, quizá porque nunca ha sufrido el colonialismo de forma directa, y de gran tradición asociativa. Y se encuentra en plena transformación: la participación social se ha traducido en la creación de asociaciones de ámbito cultural, religioso, profesional, escolar. Se debate sobre la organización territorial del Estado, sobre la situación de la mujer, la tortura o las condiciones carcelarias, cuestiones que han entrado en el debate político. Se trata de cambios sociales estructurales que significan cambios de mentalidad y de tendencias, procesos de largo plazo pero difícilmente reversibles, en los que también participa una diáspora cercana a los tres millones de personas.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Antonio Elorza, “El Irán de Jamenei”, *El País*, 15 de enero de 2004.

<sup>12</sup> Bernard Hourcade, “Iran: a spring of change”, en la edición en inglés de *Le Monde Diplomatique*, febrero de 2004, en <http://mondediplo.com/2004/02/02iran>

<sup>13</sup> Robert Engelman, Brian Halweil y Danielle Nierenberg, “Replanteando la población, mejorando las vidas”, en *La situación del mundo 2002*, Informe anual del World-watch Institute, Icaria-FUHEM, Barcelona, 2002.

<sup>14</sup> *El estado del mundo. Anuario económico geopolítico mundial 2004*, AKAL, Madrid, 2004, p. 241.

*Jatamí y sus aliados han conseguido llevar a cabo reformas para la liberalización económica que sientan las bases para una economía más abierta y competitiva*

Además, muchos otros acontecimientos señalan hechos de gran importancia que han tenido lugar en los últimos tiempos. Uno de ellos es la concesión del premio Nobel de la Paz a la iraní Shirin Ebadi, una jurista de larga trayectoria en la defensa de los derechos humanos y la primera mujer musulmana en lograr este galardón que, además de su valor simbólico, facilitará su lucha en el interior de Irán. En segundo lugar, la decisión del Gobierno iraní de aceptar las reglas internacionales para su programa nuclear, ante el despliegue diplomático de la UE, basado en negociaciones e incentivos. Y en tercero, la decisión de la compañía automovilística Renault de instalar en Irán una planta de fabricación con una inversión ligeramente inferior a los 900 millones de dólares, un monto muy alto que demostraría la estabilidad del país y la ausencia de riesgos políticos o económicos.<sup>15</sup> Esta decisión se suma a las adoptadas por varias compañías petroleras, que decidieron desafiar el embargo impuesto por EEUU a las inversiones en este sector.<sup>16</sup> Han comprendido las implicaciones y la importancia de este país.

### La importancia del factor económico

A pesar de las dificultades, Jatamí y sus aliados en el Parlamento han conseguido llevar a cabo reformas para la liberalización económica que sientan las bases para una economía más abierta y competitiva. Esto combinado con los altos ingresos del petróleo han ayudado a fortalecer la economía. En 2003 se incrementó de forma significativa el volumen de exportaciones ajenas al sector petrolífero, cifradas en 6.000 millones de dólares. A esto se ha sumado una mejora del *know how* tecnológico y de la calidad en sectores como el automovilístico, la construcción o astilleros. También fue el primer año después de siete en que bajó el desempleo y una mejora del sistema impositivo condujo a un aumento del 24% en los ingresos fiscales.<sup>17</sup> Sin el embargo de EEUU, sin duda este comportamiento económico habría sido mejor. Pero, el crecimiento económico no es suficiente para absorber el incremento de la población activa (750.000 personas cada año) ni para aumentar el Producto Interior Bruto (PIB) per cápita.<sup>18</sup> El paro y la pobreza urbana no se han reducido.

<sup>15</sup> Bernard Hourcade, Op. Cit.

<sup>16</sup> Desde el año 2000, han invertido en Irán TotalFinaElf, Royal Dutch/Shell, ENI-Agip, Statoil, Lukoil y compañías japonesas, entre otras. Entre 1995 y mediados de 1999, Irán atrajo unos 5.000 millones de dólares en inversión extranjera en el sector del gas y el petróleo y se espera que pueda atraer otros 20.000 millones hasta el año 2013. Datos procedentes de Mehidad Valibeigi, "Law of Unintended Consequences: US Sanctions and Iran's Hardliners", en *Middle East Report Online*, 28 de enero de 2004. A su juicio, las sanciones no sólo no han resultado eficaces sino que han reforzado a los conservadores, al darles una justificación para una economía que no crece lo suficiente y así permitirles ocultar sus propios errores de gestión. También funcionaría en ese sentido la política estadounidense de oponerse a la entrada de Irán en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ver: [www.merip.org/mero/mero012804.html](http://www.merip.org/mero/mero012804.html)

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *El estado del mundo 2004, op. cit., p. 243.*

Sin embargo, después de la revolución, y aunque no se alteró la estructura económica, se pusieron en marcha programas de desarrollo para la redistribución de la riqueza que afectaron sobre todo a las áreas rurales, donde vive el 40% de la población. Así, llegaron carreteras, electricidad, agua potable, escuelas primarias y estructuras de salud. Las políticas de apoyo a la agricultura también sirvieron para mejorar su situación. El estancamiento económico se ha percibido más en las zonas urbanas y el régimen ha tenido menos éxito a la hora de disminuir la pobreza en las ciudades, también debido a un crecimiento de población del 4% anual por la migración rural.<sup>19</sup>

## **Irán, clave para la estabilidad regional**

Por su ubicación geográfica, Irán es un país clave para la situación de Oriente Medio y Asia Central y su estabilidad interna debe ser una prioridad para la comunidad internacional, especialmente teniendo en cuenta la situación que atraviesa ahora Irak. La Unión Europea puede seguir jugando un papel si continúa apoyando las reformas y el respeto de los derechos humanos por la vía de la negociación y la cooperación. Por el contrario, bravatas diplomáticas como las que periódicamente se lanzan desde EEUU, como incluir al país en el eje del mal —aunque el enfrentamiento está encauzado dentro de ciertos límites— refuerzan al sector duro, que enarbola el discurso nacionalista, y cierran el espacio de los reformistas.

La compleja situación de Irak y la inestabilidad creciente en el área han acrecentado el papel de Irán como actor fundamental en la región. Por el momento, y a pesar del enfrentamiento verbal que sigue caracterizando a los dirigentes conservadores iraníes y a los miembros del Gobierno estadounidense, ambos países están evolucionando hacia un alineamiento muy pragmático y poco perceptible desde el exterior. En relación con la cuestión iraquí, Irán ha defendido su interés nacional más que principios ideológicos o religiosos. El presidente Jatamí reconoció al Consejo de Gobierno de Irak (creado por EEUU) en noviembre de 2003, y ha apoyado el calendario para la transferencia de poder en el país vecino.<sup>20</sup> El equilibrio de poder en la región siempre ha pivotado sobre el enfrentamiento Irán-Irak y el control o neutralización de éste es fundamental porque convertiría a Irán en el actor geopolítico más importante del área. Esto lo refuerzan sus lazos con las comunidades chiíes (mayoritarias sólo en Irán e Irak pero también importantes en otros países, incluyendo Arabia Saudí, donde habitan la zona rica en petróleo), así como el hecho de que es el ejército más fuerte de la zona excluyendo, obviamente, al estadounidense ubicado en Irak.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Joel Krieger (Ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Segunda edición, Oxford University Press, Oxford, 2001.

<sup>20</sup> Se trata de un hecho raramente mencionado en los medios de comunicación, a pesar de su importancia. Quizá esto se debe a que ni a EEUU ni al régimen iraní les parece conveniente que se conozca porque sería contradictorio con una retórica que va en sentido contrario.

<sup>21</sup> "The War in Iraq: Redefining and Refocusing", *The Stratfor Weekly*, 5 de marzo de 2004.

Irán puede influir sobre la situación iraquí de varias formas: en primer lugar, por su influencia sobre la comunidad chií (aunque ocasionalmente ha habido roces entre ellos), porque su inteligencia ha trabajado allí durante años y tiene buenas conexiones, y por la existencia de buenas relaciones con varios líderes clave, entre ellos el miembro del Consejo provisional Ahmed Chalabi.<sup>22</sup> Un Gobierno chií y pro-iraní en Irak reforzaría mucho a este país.

En suma, todo parece indicar que, aunque el cambio finalmente llegará a Irán, lo más probable es que lo haga lentamente y como consecuencia de un proceso interno prolongado. El primer paso puede ser el ascenso de los conservadores pragmáticos, interesados en mantener los aspectos fundamentales del sistema aunque dispuestos a abrir la economía a Occidente para mejorar la situación económica y satisfacer demandas sociales. Desde el exterior, la comunidad internacional debe continuar apoyando a los defensores de los derechos humanos y la apertura democrática del régimen, así como la estabilidad de un país clave para el área y, por tanto, para la estabilidad mundial. En un contexto internacional tan polarizado como el actual, esto es cada vez más importante. Más contactos económicos y culturales con el exterior, y la insistencia internacional en la reforma política y los derechos humanos, fortalecerá a la sociedad civil iraní en lugar de debilitarla.

---

<sup>22</sup> David Ignatius, "Iran's mullahs call the shots in Iraq", *The Guardian Weekly*, 4-10 de marzo de 2004.

VÍCTOR DE CURREA-LUGO

# El muro en Palestina y el Derecho Internacional\*

*La construcción del muro en Cisjordania por el Gobierno israelí tiene graves consecuencias directas para al menos 210.000 palestinos que se encuentran atrapados en un sistema de segregación y que ven vulnerados sus derechos a la libre movilización, la educación, la salud, la propiedad, el trabajo y la alimentación. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, el muro es ilegal y todos los Estados parte de los Convenios de Ginebra tienen la responsabilidad jurídica de intervenir y detener su construcción y sus implicaciones.*

En febrero de 2001 Ariel Sharon fue electo primer ministro. “La misma noche, la gente de Sharón me llamó y me pidió si yo podía reunirme con él lo más pronto posible, también me pidieron llevar mis mapas conmigo”, afirma el profesor Arnon Sofer, experto en asuntos demográficos palestinos. Sofer había discutido con Sharon la posibilidad de construir un muro en Cisjordania. Sharon le reconoció al alcalde del asentamiento de Ariel que estaba pensando sobre el proyecto del muro desde 1973.<sup>1</sup>

El muro ha sido presentado por Israel como una medida para prevenir ataques en su territorio. Por eso, el Gobierno israelí insiste en llamarlo “valla de seguridad”, al mismo tiempo que desarrolla una fuerte campaña para justificarlo y mostrar sus

---

\* Ponencia presentada en el IV Foro Social Mundial celebrado en la India en 2004 y en el Simposio Popular sobre el Muro en Palestina realizado en La Haya (Holanda, 2004) con motivo de las sesiones de la Corte Internacional de Justicia. Una versión más extensa del mismo será próximamente publicada en la colección de cuadernillos de Paz y Tercer Mundo.

<sup>1</sup> Meron Rappoport, “A Wall through their heart”, *Yedioth Ahronoth*, 23 de mayo de 2003.

Víctor de Currea-Lugo es médico, Master y Doctor en Estudios Latinoamericanos. Asesor jurídico de la campaña palestina *Stop the Wall* y coordinador de la campaña para España y América Latina

ventajas. En realidad, la idea del muro no coincide con los ataques, sino que ha sido parte de los planes de Sharon desde mucho antes de las acciones suicidas, que comenzaron a mediados de los años noventa. Los “motivos de seguridad” tienen un límite en los derechos humanos, y estos no pueden ser limitados por razones de seguridad.

## La aplicación del Derecho Internacional en Palestina

Israel es Alta Parte Contratante de los Convenios de Ginebra, sin embargo rechaza aplicar el IV Convenio de 1949 relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra. De acuerdo con la comunidad internacional,<sup>2</sup> cumplir las reglas contenidas en dicho Convenio no sólo es posible sino necesario en el caso palestino. “El Convenio se aplicará también en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante”.<sup>3</sup>

Israel ha ratificado varios tratados de derechos humanos, la mayoría de ellos en 1991.<sup>4</sup> Es importante destacar que la aplicación de tales tratados en un territorio ocupado no implica reconocer soberanía del ocupante. Los territorios palestinos no son parte de Israel pero, *de facto*, están dentro de la jurisdicción israelí. Israel es un país signatario de tales acuerdos y por tanto tiene ciertos deberes hacia la población ocupada. La interpretación israelí de los tratados internacionales de derechos humanos sólo es posible dentro del mismo Derecho Internacional y en concordancia con otros derechos reconocidos en los tratados.<sup>5</sup>

Además, la población ocupada es titular de ciertos derechos de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario (DIH), de los cuales “no se privará a las personas protegidas que estén en un territorio ocupado, en ninguna circunstancia ni en modo alguno” según el IV Convenio de Ginebra.<sup>6</sup> Este contenido estándar presente en los acuerdos ratificados por Israel reconoce derechos en base a princi-

<sup>2</sup> La Resolución 681 del Consejo de Seguridad llamó a Israel a “aceptar *de jure* la aplicación del IV Convenio de Ginebra” en Palestina (ONU, 1990). La Resolución 56/60 de la Asamblea General reafirmó que el IV Convenio de Ginebra es aplicable a los Territorios Ocupados de Palestina. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha ratificado tal interpretación. David Kretzmer, “The Occupation of Justice: The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories”, en PENGON (Palestinian Environmental NGOs Network), *Stop the Wall in Palestine*, Palestina, 2003, p. 80.

<sup>3</sup> IV Convenio de Ginebra, 1949, Art. 2.

<sup>4</sup> Israel ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, 1966; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, 1966; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU, 1965; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU, 1984; la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de la ONU, 1979; entre otros tratados.

<sup>5</sup> Al-Hag, *The applicability of Human Rights Law to Occupied Territories: the case of Occupied Palestinian Territories*, Al-Hag, Ramala, 2003.

<sup>6</sup> IV Convenio de Ginebra, Art. 47. Ver también, “Disposiciones comunes a los territorios de las Partes en conflicto y a los territorios ocupados”, IV Convenio de Ginebra, Art. 27.

pios como la protección de cada persona sin distinción alguna.<sup>7</sup> Incluso, “la potencia ocupante tiene el deber de abastecer a la población de víveres y productos médicos; deberá, especialmente, importar víveres, medicamentos y cualquier otro artículo necesario cuando sean insuficientes los recursos del territorio ocupado”.<sup>8</sup>

## **El muro**

Se trata de un mecanismo para asegurar el control de los territorios palestinos mediante la combinación de diferentes medidas.<sup>9</sup> De acuerdo con el Derecho de La Haya:<sup>10</sup> “La propiedad privada no puede ser confiscada”.<sup>11</sup> Para construir el muro, el Gobierno de Israel ha llevado a cabo vastas expropiaciones y destruido casas, comercios, escuelas, redes de acueducto y cultivos. Según el IV Convenio de Ginebra, “está prohibido que la potencia ocupante destruya bienes muebles o inmuebles, pertenecientes individual o colectivamente a personas particulares, al Estado o a colectividades públicas, a organizaciones sociales o a cooperativas, excepto en los casos en que tales destrucciones sean absolutamente necesarias a causa de las operaciones bélicas”.<sup>12</sup>

El Derecho de La Haya también afirma que está especialmente prohibido “destruir o tomar propiedades enemigas, a menos que tal destrucción o incautación sea absolutamente necesaria por necesidades militares imperiosas”.<sup>13</sup> De acuerdo con varios expertos en Derecho Internacional, la expresión “necesidades militares imperiosas” no es aplicable en este contexto.<sup>14</sup> Por ejemplo, la decisión de incluir los asentamientos ilegales de colonos en el lado israelí del muro no puede ser justificada como una necesidad militar.

El muro afecta a la población en general y se configura como una medida de castigo colectivo. Según el DIH, “no se castigará a ninguna persona protegida por infracciones que no haya cometido. Están prohibidos los castigos colectivos (...) Están prohibidas las medidas de represalia contra las personas protegidas y sus bienes”.<sup>15</sup>

Uno de los propósitos del muro es incorporar cerca de la totalidad de los asentamientos ilegales ubicados en Cisjordania al lado israelí y, por tanto, anexas las tierras más fértiles. Alrededor de “121.455 *dunums* de tierra —2% de Cisjorda-

*Para  
construir el  
muro, el  
Gobierno de  
Israel ha  
llevado a  
cabo vastas  
expropiacio-  
nes y  
destruido  
casas,  
comercios,  
escuelas,  
redes de  
acueducto y  
cultivos*

<sup>7</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU, 1966, Art. 2.

<sup>8</sup> IV Convenio de Ginebra, Art. 55.

<sup>9</sup> B'Tselem, “Behind the Barrier”, Jerusalén, marzo de 2003, pp. 6-11.

<sup>10</sup> El Derecho de La Haya es el conjunto de normas de regulación de la conducción de las hostilidades, a diferencia del Derecho de Ginebra cuyo fin primordial es la protección de las personas afectadas por los conflictos armados.

<sup>11</sup> Convenio IV, *Respecting the Laws and Customs of War on Land*, La Haya, 1907, Art. 46.

<sup>12</sup> IV Convenio de Ginebra, Art 53.

<sup>13</sup> Convenio IV, *op.cit.*, Art. 23 (g).

<sup>14</sup> B'Tselem, *op. cit.*

<sup>15</sup> IV Convenio de Ginebra, Art. 33.

nia—<sup>16</sup> han sido *de facto* anexadas por la llamada primera fase del muro, bajo la decisión israelí de considerar estas tierras como una ‘zona de seguridad’. 14.680 *dunums* de tierra han sido arrasados por el curso del muro y alrededor de 11.550 personas, de 16 pueblos están atrapadas entre el muro y la Línea Verde de 1967,<sup>17</sup> área *de facto* anexada por Israel al ser considerada ‘zona militar cerrada’.<sup>18</sup>

Los asentamientos son, *per se*, una grave violación del DIH: “La potencia ocupante no podrá efectuar la evacuación o el traslado de una parte de la propia población civil al territorio por ella ocupado”.<sup>19</sup> De acuerdo con el Derecho Internacional, los asentamientos son ilegales, luego son ilegales también las medidas que buscan su “legalización”.<sup>20</sup> El muro anexará cerca del 50% de Cisjordania justificando abiertamente esta medida por la presencia de colonos en tales áreas.

Según el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, John Dugard, “la ruta del muro cambia regularmente en respuesta a las demandas de los colonos y de otros grupos de interés dentro de Israel. No hay transparencia alrededor del muro y el curso final parece que sólo es conocido por un círculo interno de militares y políticos (...) Los asentamientos en Jerusalén Este y en Cisjordania son los principales beneficiarios del muro y se estima que aproximadamente la mitad de los 400.000 colonos serán incorporados al lado israelí (...) El muro debe ser visto en el contexto de los asentamientos y la anexión ilegal de Jerusalén Este”.<sup>21</sup>

El muro afecta a un grupo de población: los palestinos. “Va a perjudicar directamente a por lo menos 210.000 personas, quienes viven en 67 poblados y villas”.<sup>22</sup> Al mismo tiempo, el Gobierno israelí desarrolla obras y proyectos de infraestructura en los territorios palestinos (por ejemplo, autovías) para facilitar la movilidad de la población israelí.

De hecho, se están creando nuevas fronteras entre Palestina e Israel, no sólo desconociendo los reclamos de los palestinos sino también las recomendaciones sobre fronteras hechas por la ONU. La Carta de la ONU ha clarificado que “los miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de Naciones Unidas”.<sup>23</sup> La Asamblea General de la ONU ha ido

<sup>16</sup> Un *dunum* equivale a 1.000 m<sub>2</sub>.

<sup>17</sup> La Línea Verde es la demarcación fronteriza entre Israel y los territorios palestinos anterior a la guerra de 1967.

<sup>18</sup> PENGON, *Anti-Apartheid Wall Campaign: Fact Sheet*, “The Wall’s First Phase”, agosto de 2003.

<sup>19</sup> IV Convenio de Ginebra, Art 49.

<sup>20</sup> Esto no significa que las medidas para proteger a las personas que están viviendo en los asentamientos sean ilegales.

<sup>21</sup> John Dugard, “Question of the violation of Human Rights in the Occupied Arab Territories, including Palestine”, *Report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*. E/CN.4/2004/6, 8 de septiembre de 2003.

<sup>22</sup> B’Tselem, *op. cit.*, p. 9.

<sup>23</sup> Carta de Naciones Unidas, 1945, Art. 2.4.

más allá al declarar que el territorio de un Estado no puede ser objeto de adquisición por otro, como resultado de la amenaza o del uso de la fuerza, quedando claro que este tipo de adquisición de territorios no puede ser considerada legal.<sup>24</sup> El muro es producto de combinar los asentamientos y las políticas de cierre, añadiendo así una barrera permanente a la ya existente compuesta de controles militares. Además, constituye una expropiación permanente de la propiedad privada.

## **Consecuencias del muro**

La construcción del muro afecta a las condiciones de vida de las personas y, por tanto, a algunos de sus derechos. No existen razones para pensar que en las otras comunidades donde será construido el impacto será diferente. El Informe Bertini de la ONU —el más importante sobre la situación humanitaria en Palestina—,<sup>25</sup> muestra cómo las políticas de cierre afectan al acceso a la salud, la educación y el trabajo, así como al derecho a la libertad de movimiento y al derecho a la propiedad.

El muro es otro paso de la estrategia de cierre iniciada en el marco de la primera Intifada y legitimada en los Acuerdos de Oslo —mediante la designación de áreas A, B y C—.<sup>26</sup> Donde el muro ha sido construido, los derechos de libertad de movimiento, propiedad, salud, educación, trabajo, alimentación y agua están siendo afectados. En cualquier caso, su destrucción no sería suficiente para garantizar tales derechos.

### *Derecho a la libre movilización*<sup>27</sup>

Las limitaciones al derecho a la libre movilización han afectado a las actividades de los palestinos. En Qalqiliya, por ejemplo, el impacto del muro es comparable a una “transferencia masiva forzada de personas” dado que la población no tiene posibilidades de supervivencia. “Qalqiliya, ciudad con 40.000 habitantes, está completamente rodeada por el muro y sus residentes sólo pueden entrar o salir a través de un control militar abierto desde las 7:00 hasta las 19:00 horas”.<sup>28</sup>

La humillación es una experiencia cotidiana a la entrada de las ciudades encerradas o en las puertas a lo largo del muro. Los soldados israelíes determinan individualmente a quién permiten cruzar o cuándo las entradas estarán abiertas.

---

<sup>24</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 2625, 24 de octubre de 1970.

<sup>25</sup> Catherine Bertini, *Personal Humanitarian Envoy of the Secretary-General. Mission Report*, 2002.

<sup>26</sup> Ver Isaías Barreñada, “¿Palestina o “Palestinistán”?, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano 2002, N° 78, pp. 24-25.

<sup>27</sup> Derecho garantizado por el Art. 13, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948; Art. 12, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966; y Art 49, IV Convenio de Ginebra, 1949.

<sup>28</sup> John Dugard, *op. cit.*

Están ampliamente documentados maltratos físicos y verbales, humillaciones y abusos físicos contra palestinos. En Azzun Atma (Qalqiliya) se pueden cruzar por las puertas del muro sólo dos veces al día.

#### *Derecho a la propiedad*<sup>29</sup>

Sólo durante la primera fase del muro han sido destruidos 102.320 olivos, así como escuelas, 85 comercios, casas y más de 35 kilómetros de acueductos. Alrededor de 14.680 *dunums* de tierra han sido arrasados o confiscados. Hasta el momento han sido afectas más de 65 comunidades.<sup>30</sup>

Además, cinco viviendas y 218 edificaciones han sido demolidas en la villa de Nazlat 'Isa, la mayoría de ellas pequeños negocios. Al menos 75 comercios, 20 fábricas, 20 casas y una escuela primaria están bajo orden de demolición, que se calcula que se hará efectiva en breve.<sup>31</sup> La zona comprendida entre el muro y la Línea Verde fue declarada "zona cerrada" el 2 de octubre de 2003. La misma norma prohíbe el paso de toda persona a este área exceptuando a los israelíes y precisa que los palestinos deberán hacerlo en horario laboral y con permiso de trabajo, legalizando de esta forma el robo de sus tierras y su anexión a Israel. Los campesinos de Barta'a ash Sharqiya rechazaron tales procedimientos y fueron castigados por parte del ejército con 15 días de cierre para obligarlos a solicitar los permisos.

#### *Derecho a la salud*<sup>32</sup>

A pesar de que son claros los deberes de la potencia ocupante según el Derecho Internacional, además de no cumplirlos, Israel causa graves violaciones al derecho a la salud.<sup>33</sup> El Informe Bertini ya mostraba los problemas de acceso a los servicios de salud,<sup>34</sup> a lo que se suma el daño deliberado a instalaciones sanitarias y ataques a ambulancias y hospitales.<sup>35</sup>

De acuerdo con los informes sobre el impacto del muro en las comunidades, estos problemas de acceso se harán permanentes en Cisjordania. En la actualidad, el muro ha encerrado a numerosas localidades y viviendas a las que los servicios de salud no pueden acceder o están aisladas de los hospitales. Por ejem-

<sup>29</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, Art. 17; y Art 1, tanto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>30</sup> PENGON, *Stop the wall in Palestine*, *op. cit.*, p. 15 y p. 27.

<sup>31</sup> PENGON, *Anti-Apartheid wal campaign: Fact sheet*, *op. cit.*

<sup>32</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 12.

<sup>33</sup> IV Convenio de Ginebra, Art 56.

<sup>34</sup> Catherine Bertini, *op. cit.*, comentario 34.

<sup>35</sup> Victor de Currea-Lugo, "La crisis de las organizaciones humanitarias en Palestina", *Tiempo de Paz*, Madrid, otoño de 2002, Nº 66, pp. 102-113.

plo, el hospital de la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (UNRWA, por sus siglas en inglés) en Qalqiliya está prácticamente cerrado para todos los refugiados del norte de Cisjordania —excepto para los residentes en Qalqiliya— a los que se supone debería brindar cuidados sanitarios. La ONU reconoce una caída en un 40% del número de casos atendidos. En Azzun Atma fueron restringidas aún más las visitas médicas a la comunidad, pasando de dos días por semana a un total de cuatro horas semanales.

#### *Derecho a la educación*<sup>36</sup>

Solamente en Tulkarem, “650 profesores enfrentan dificultades para llegar a sus sitios de trabajo”.<sup>37</sup> Los niños de las localidades de Ras Tira y de Daba frecuentemente se ven impedidos para asistir a la escuela por el aislamiento que supone el muro. En Jubara (Qalqiliya) la apertura de las puertas se aplaza por horas afectando el paso de los escolares. En Baqa ash Sharqiya (Tulkarem) se exige permiso escrito a los profesores para que estos puedan cruzar las puertas camino a sus trabajos. En Azzun Atma las jóvenes estudiantes han sido víctimas de acoso por parte de los soldados lo que ha llevado a que algunas de ellas abandonen sus estudios.

#### *Derecho al trabajo*<sup>38</sup>

Con la construcción del muro, la tierra más fértil quedará del lado israelí. Los habitantes de 25 comunidades en el norte —de las 51 afectadas por el muro— informaron en mayo de 2003 de la pérdida del acceso a sus tierras.<sup>39</sup> Alrededor de 600 comercios y empresas han cerrado en Qalqiliya como resultado de la construcción del muro.<sup>40</sup>

En Nazlat ‘Isa, comunidad atrapada entre esta pared y la Línea Verde, toda la zona comercial ha sido destruida. En el lado oriental del muro, otra barrera de aislamiento está siendo construida y en la parte más alta del pueblo estará la autovía trans-israelí, que conectará la red israelí con la de los asentamientos. La confiscación de tierra, destrucción y la severa restricción de movimientos significará al menos la pérdida de 6.500 empleos. Desde la construcción de la pared, en Tulkarem las personas no pueden desplazarse a sus sitios de trabajo lo que ha significado un aumento del desempleo pasando del 18% en 2000 al 78% en la primave-

---

<sup>36</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 13; y IV Convenio de Ginebra, Art. 50.

<sup>37</sup> World Bank, *The impact of Israel's Separation Barrier on Affected West Bank Communities*, Washington, 2003, citado en PENGON, *Stop the wall in Palestine*, *op. cit.*, p. 39.

<sup>38</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 23; y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 6.

<sup>39</sup> PENGON, *Stop the wall in Palestine*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>40</sup> John Dugard, *op. cit.*

*En Barta'a ash Sharqiya los soldados israelíes deciden qué cantidad de comida es suficiente para cada familia palestina*

ra de 2003.<sup>41</sup> En la ciudad de Qalqiliya, los cierres afectaron la recolección de la cosecha de guayaba. En Jubara, sólo pueden cruzar a cultivar la tierra los campesinos que tengan permisos escritos. En Jayus, 116 agricultores rehusaron solicitar los permisos para cruzar a sus tierras. Ahora Israel ha decidido prohibirles el paso por completo.

*Derecho a la alimentación y al agua*<sup>42</sup>

En relación con la situación de los campesinos, "la principal restricción, como en la mayoría de áreas de empleo y producción, es el acceso. Los campesinos no pueden acceder a sus tierras a causa del bloqueo de vías, incluyendo las vías destruidas por el Ejército israelí, las amenazas de los colonos cercanos y los nuevos requisitos para obtener permisos que en algunos casos se necesitan para pasar al otro lado de las autovías".<sup>43</sup> Desde el muro, esta clase de restricciones se hacen permanentes, especialmente la propuesta israelí de que cada campesino necesita de un permiso especial para cruzar a su propia tierra. "Aproximadamente 20.000 personas, de 3.175 familias, quedarán ubicadas en un lado del muro, mientras sus tierras agrícolas quedarán al otro lado, perdiendo sus propiedades y fuentes de sustento".<sup>44</sup>

En Barta'a ash Sharqiya, los soldados sustraen a los campesinos parte de sus alimentos bajo el argumento de permitir únicamente el paso de una cantidad determinada de estos por parte de los controles militares de acuerdo con el tamaño de la familia. Así, los soldados deciden qué cantidad de comida es suficiente para cada familia.

En relación al agua, el muro dificulta su acceso de diferentes maneras: por la destrucción de acueductos de riego, la destrucción de acueductos que no pueden ser redireccionados por donde pasa la barrera, la pérdida de acceso a los pozos, la imposibilidad para surtir de agua a las comunidades a través de carro-tanques y la destrucción de cisternas y depósitos de agua.<sup>45</sup>

En la primera fase de construcción, "36 pozos y más de 200 cisternas están aisladas de sus comunidades por el muro, y 14 pozos están amenazados de demolición por el desarrollo de las zonas *buffer* (de amortiguación). La construcción del muro ha significado la destrucción de 35 kilómetros de acueducto y 25 pozos y cisternas, tanto de uso agrícola como doméstico. De las 51 comunidades ubicadas en su recorrido, casi el 50% quedará sin posibilidad alguna de irrigar su tierra al otro lado del muro".<sup>46</sup>

41 PENGON, *Anti-Apartheid Wall Campaign: Fact Sheet*, op. cit.

42 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 11.

43 Catherine Bertini, op. cit., comentario 50.

44 PENGON, *Anti-Apartheid Wall Campaign: Fact Sheet*, op. cit.

45 PENGON, *Stop the wall in Palestine*, op. cit., pp. 57-58.

46 PENGON, *Anti-Apartheid Wall Campaign: Fact Sheet*, op. cit.

## **El muro como política de *apartheid***

La definición de *apartheid* en el Derecho Internacional es: "las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial (...) que denotarán los siguientes actos inhumanos cometidos con el fin de instituir y mantener la denominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente:

- a) La denegación a uno o más de sus miembros de uno o más grupos raciales del derecho a la vida y a la libertad de las personas: mediante atentados graves contra la integridad física o mental, la libertad o la dignidad de los miembros de uno o más grupos raciales, o sometimientos a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (...).
- b) La imposición deliberada a uno o más grupos raciales de condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.
- c) Cualquier medida legislativa o de otro orden destinada a impedir (...) el pleno desarrollo de tal grupo o tales grupos, en especial denegando a los miembros de uno o más grupos raciales los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre ellos el derecho al trabajo, el derecho a formar asociaciones sindicales reconocidas, el derecho a la educación, el derecho a salir de su país y regresar al mismo, el derecho a una nacionalidad, el derecho a la libertad de circulación y de residencia.
- d) Cualquier medida, incluidas las de carácter legislativo, destinada a dividir a la población según criterios raciales, creando reservas y guetos separados para los miembros de uno o más grupos raciales, prohibiendo los matrimonios mixtos entre miembros de distintos grupos raciales y expropiando los bienes raíces pertenecientes a uno o más grupos raciales o a miembros de los mismos".<sup>47</sup>

Existen numerosos ejemplos que demuestran que el muro viola esta convención. Éste divide a la población sobre la base de grupos raciales y étnicos, su ruta no sólo segrega sino también discrimina por razones raciales: los intereses de los colonos son considerados prioritarios sobre los derechos de los palestinos. En muchos casos, a los campesinos les es denegado el acceso a tierras y mercados. En su primera fase, 16 poblados han sido separados de Cisjordania y privados de derechos como la salud, la educación o el trabajo.

## **El muro como crimen**

De acuerdo con el DIH, el muro es claramente un crimen. En cuanto destruye propiedades, está clasificado como una grave infracción al DIH y por tanto constituye un crimen de guerra. Actos cometidos "contra personas o bienes protegidos

---

<sup>47</sup> Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, 1973, Art. 2.

por el Convenio: (...) la destrucción y la apropiación de bienes no justificadas por necesidades militares y realizadas a gran escala de modo ilícito y arbitrario".<sup>48</sup>

La Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid clarifica que *apartheid* es "un crimen de lesa humanidad y que los actos inhumanos que resultan de las políticas y prácticas de *apartheid* y las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial que se definen en el artículo II de la presente Convención son crímenes que violan el derecho internacional".<sup>49</sup> *Apartheid* es un crimen en contra de la humanidad y los Estados deben declarar "criminales las organizaciones, las instituciones y los particulares que cometen el crimen de *apartheid*".<sup>50</sup> Además, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) sostiene que la destrucción masiva o la apropiación de bienes no justificados por necesidades militares es ilegal y constituye un crimen de guerra.<sup>51</sup>

## Debates jurídicos

La promesa israelí de seguridad con la construcción del muro es una estratagema, pues la paz no depende de soluciones militares o de medidas de seguridad sino del fin de la ocupación y la aceptación y respeto israelí de los derechos de los palestinos. La mayoría de suicidas han pasado al lado israelí a través de *check-points* y el muro no disuadirá a las personas decididas a cometer actos de terrorismo.<sup>52</sup> Otros argumentos en contra de la idea de asociar éste a seguridad es la fecha de su origen como proyecto (1973), el trayecto que sigue sometido a la voluntad de los colonos, la construcción de un muro interno en la zona del Valle del Río Jordán y la continua separación de la Línea Verde. Además, resulta ingenuo afirmar que existe un conflicto de derechos: el derecho a la vida de los israelíes enfrentado al derecho a la propiedad de los palestinos. El asunto es más complejo.

Israel explicó y defendió la construcción del muro ante la ONU argumentando que "la requisita de tierras para su construcción es proporcional al número de ciudadanos israelíes muertos y heridos y se ajusta al Derecho Internacional y local"; y sostuvo que "una vez terminado el muro permitirá, de hecho, reducir la presencia de las Fuerzas de Defensa israelíes en la Ribera Occidental y eliminar los bloqueos de caminos y los puestos de control, con lo que mejoraran las condiciones humanitarias".<sup>54</sup>

Todas las Altas Partes contratantes de los Convenios de Ginebra, incluido Israel, tienen el deber de asegurar la aplicación del DIH, el cual afirma que: "Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el pre-

<sup>48</sup> IV Convenio de Ginebra, Art. 147.

<sup>49</sup> Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, Art. 1.

<sup>50</sup> *Ibidem*, Art. 1 (2).

<sup>51</sup> Crímenes de Guerra, a, (iv), Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 1998, Art. 8. Israel firmó el Estatuto pero ha rehusado su ratificación.

<sup>52</sup> John Dugard, *op. cit.*

<sup>53</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, "Informe del Secretario General preparado en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución ES-10/13 de la Asamblea General", 24 de noviembre de 2003.

sente Convenio en todas las circunstancias”.<sup>54</sup> En cuanto que el muro es ilegal, todos los Estados parte de los Convenios de Ginebra tienen la responsabilidad jurídica de intervenir y detener su construcción y sus implicaciones. Además, según la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, todos sus Estados parte tienen la responsabilidad de prevenir y castigar políticas y prácticas de este tipo.

Como la relación entre el muro y la política de *apartheid* de Israel es clara, es importante resaltar que “se consideran criminalmente responsables en el plano internacional cualquiera que sea el móvil, los particulares, los miembros de organizaciones e instituciones y los representantes del Estado, tanto si residen en el territorio del Estado en que se perpetran los actos como en cualquier otro Estado”.<sup>55</sup> Las personas han de ser castigadas “independientemente de que tales personas residan en el territorio de un Estado en que se han cometido los actos o sean nacionales de ese Estado o de algún otro Estado o sean personas apátridas”.<sup>56</sup> Los Estados parte en la Convención citada “podrán pedir a cualquier órgano competente de Naciones Unidas que adopte, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, todas las medidas que considere indispensables para la prevención y represión del crimen de *apartheid*”.<sup>57</sup> A pesar de esta claridad legal de deberes bajo el DIH y la Convención contra el *apartheid*, la comunidad internacional continúa en silencio sobre la situación palestina y en particular sobre el muro.

El Relator Especial condenó el muro como un acto ilegal de anexión, citando resoluciones del Consejo de Seguridad —resoluciones 478 (1980) y 497 (1981)— que declaran que las intenciones de Israel de anexar Jerusalén Este y los Altos del Golán son nulas e inválidas y no deberían ser reconocidas por ningún Estado.<sup>58</sup>

Más allá de la construcción del muro, la peor consecuencia sería la expulsión forzada de los palestinos por sus condiciones de vida insostenibles. “El muro, por tanto, creará una nueva generación de refugiados o de desplazados internos”.<sup>59</sup> La comunidad internacional invierte una parte significativa de su tiempo hablando sobre terrorismo pero olvida, algunas veces de manera deliberada, hablar de ocupación. En el caso de Palestina, quien no quiera hablar de ocupación, no tiene derecho moral para hablar de terrorismo.

El actual sistema de derechos humanos existe parcialmente como consecuencia del Holocausto y de otros crímenes cometidos durante la II Guerra Mundial. El sistema buscó proteger a las víctimas de la guerra: a todos a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), a la población civil a través del IV Convenio de Ginebra (1949), a los refugiados europeos a través de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), a grupos nacionales, étnicos, raciales o religiosos a través de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio

<sup>54</sup> Art. 1 común a los Cuatro Convenios de Ginebra, 1949.

<sup>55</sup> Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, Art. 3.

<sup>56</sup> *Ibidem*, Art. 4.

<sup>57</sup> *Ibidem*, Art. 8.

<sup>58</sup> John Dugard, *op. cit.*

<sup>59</sup> *Ibidem*.

(1948). A pesar de este gran esfuerzo por proteger la dignidad de las personas, en el comienzo del nuevo milenio, algunas políticas, como las del *apartheid*, continúan.

Recientemente se observan acciones de la comunidad internacional para bloquear esta construcción como el intento fallido de Resolución del Consejo de Seguridad contra el muro —finalmente bloqueada por el veto de EEUU—, la Resolución de la Asamblea General del 21 de octubre de 2003 contra el muro,<sup>60</sup> el informe de la ONU que confirma la ilegalidad de éste del 24 de noviembre de 2003 y la Audiencia Pública realizada en febrero pasado en la Corte Internacional de Justicia de que se pronuncie sobre la legalidad del muro.

El informe mencionado reconoce que, en algunos lugares, el muro se separará hasta 22 kilómetros de la Línea Verde y que busca incluir 320.000 colonos en Israel; cita que las expropiaciones se realizan el mismo día en que se firman las órdenes y que éstas se hacen válidas aunque no se hayan entregado a los propietarios. Muchas de las puertas abren sólo tres veces al día y durante apenas 15 minutos. Concluye señalando que, hasta la fecha, se han separado 30 localidades de los servicios de salud, 22 de las escuelas, 8 de las fuentes de agua y 3 de las redes de servicio eléctrico.<sup>61</sup>

A los pasos positivos del Derecho Internacional se oponen análisis que reducen el debate a un hecho eminentemente político y, por tanto, no en materia jurídica. Esta ha sido la postura de Israel para rechazar el proceso en la Corte Internacional de Justicia, que busca dar una Opinión Consultiva sobre el muro, y que ha contado con el respaldo de EEUU y de la Unión Europea. El mensaje que parece enviar la comunidad internacional al pueblo palestino es que el derecho no existe en su caso sino tan sólo la política; y nos corresponde entonces recordar la frase de que la guerra es la continuación de la política por otros medios. Si este mensaje es respaldado por la Corte, o si ésta se declara impedida a examinar el muro, el mensaje es aún más fuerte: “Naciones Unidas se limitará únicamente a seguir llevando aspirinas a Palestina y esto cuando el Gobierno israelí lo permita”.

Israel rechaza aplicar el Derecho Internacional en los Territorios Ocupados así como en el propio territorio israelí. Este Estado, en cuanto teocrático y, por tanto, premoderno, rechaza reconocer tanto los derechos civiles y políticos como los económicos y sociales de los palestinos. Con dos clases de ciudadanía, el núcleo de los derechos no depende de la relación Estado-persona, sino de la relación Estado-creyente, lo cual es la negación de la democracia.

Israel rechaza reconocer su condición de ocupante de Palestina. La razón más determinante puede ser que la aplicación del Derecho Internacional no sólo significa más responsabilidades económicas bajo la ocupación, sino principalmente la negación de Israel en cuanto Estado judío. Más allá del muro, el gran dilema es cómo ser Estado moderno —con todas sus consecuencias— y al mismo tiempo ser un Estado religioso. Y las principales víctimas de este dilema son los palestinos.

<sup>60</sup> La resolución ES-10/13 exige que se “detenga y revierta la construcción del muro en el territorio palestino ocupado”. Hubo 144 votos a favor, 4 en contra (EEUU, Israel, Micronesia y las Islas Marshall) y 12 abstenciones.

<sup>61</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, 24 de noviembre de 2003, *op.cit.*

THE HENRY L. STIMSON CENTER

# El Informe Brahimi y el futuro de las operaciones de paz de Naciones Unidas\*

*La Organización de Naciones Unidas (ONU) sufrió grandes fracasos en su intento por cumplir con los múltiples retos relacionados con el mantenimiento de la paz que le encomendaron a mediados de la década de 1990. Con la determinación de no repetir estos fracasos, y mientras se incrementaba la demanda de operaciones de paz, a finales de los años noventa, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, encomendó a un grupo de expertos que evaluaran las carencias del sistema de la ONU y que presentasen recomendaciones francas, concretas y realistas para poder mejorar la situación. El resultado de dicha evaluación fue el Informe Brahimi. Este texto resume el análisis del The Henry L. Stimson Center sobre la implementación de las recomendaciones del Informe Brahimi, organizado en las categorías: doctrina y estrategia, capacidad para las operaciones, y despliegue rápido y efectivo.*

El Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas (conocido como el Informe Brahimi, por el presidente del Grupo, el Secretario General Adjunto, Lakhdar Brahimi), publicado en agosto de 2000, criticó en profundidad la conducta de las operaciones de la ONU y señaló ciertas recomendaciones específicas

\* Este texto corresponde al Resumen Ejecutivo del libro *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*, William J. Durch, Victoria K. Holt, Caroline R. Earle, Moire K. Shanahan (Eds.), The Henry L. Stimson Center, Washington, 2003. Se cuenta con autorización para su publicación.

The Henry L. Stimson Center es una institución no lucrativa e independiente, con sede en Washington, que ofrece soluciones prácticas a los problemas de seguridad nacional e internacional a través del análisis, la participación y la aproximación creativa a los problemas

Traducción:  
Leandro Nagore

para mejorar el sistema. Según el Grupo, tan sólo realizando estos cambios la ONU estaría en condiciones de afrontar los desafíos críticos de sus Estados miembros para mantener y consolidar la paz en el siglo XXI.

Tres años después de la finalización de este informe, Naciones Unidas se encuentra en un punto de inflexión. Un enconado debate sobre el papel global de la ONU, impulsado tras el 11-S y acrecentado por los hechos ocurridos en Irak y la política de uso de la fuerza desarrollada por Washington en este país, se ha adueñado de Nueva York. No obstante, la ONU sigue gestionando misiones de determinación de los hechos, 13 de mantenimiento de la paz y 12 de consolidación de la paz, además de misiones políticas en sociedades posbélicas. También están previstas otras nuevas. En otoño de 2003, sólo en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU participaron más de 90 países, con más de 40.000 efectivos de policía y militares. Debido a la aplicación de las recomendaciones del Informe Brahimi, Naciones Unidas está en la actualidad mejor posicionada que nunca para cumplir con la demanda de operaciones de paz.

Por lo general, la ONU ha demostrado un claro progreso en la implementación de la mayoría de las reformas recomendadas por el Grupo sobre Operaciones de Paz. Las recomendaciones más concretas y operativas del Informe, aplicables por la burocracia de la ONU, fueron más efectivas que las relacionadas con la doctrina o la estrategia, o incluso que las dirigidas a los mismos Estados miembros.

## **Aspectos de doctrina y estrategia**

### *La necesidad de una estrategia de acción preventiva y de construcción de la paz*

Tanto el Secretario General como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas respaldaron el llamamiento incluido en el Informe en favor de un mayor uso de las misiones de determinación de los hechos en áreas de tensión. Tanto el Consejo de Seguridad como el Secretario General han aumentado la utilización de este tipo de visitas, en especial las de carácter político por parte del Secretario, aunque la financiación y el apoyo para estas misiones varía en cada caso. Tal y como solicitaba el Informe, el Secretario General pidió al Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (CEPS) interno que redactase para la ONU una estrategia más integrada de consolidación de la paz. Sin embargo, el Plan de Acción resultante, presentado en noviembre de 2001, tan sólo ofreció unas pautas generales y ha carecido de un seguimiento posterior, lo cual demuestra la necesidad de encontrar un mejor catalizador interno para las estrategias de consolidación de la paz.

### *La necesidad de unos mandatos claros, convincentes y viables*

El Informe Brahimi solicitó a la Secretaría de la ONU que no flaquease al elaborar los requisitos para una operación en un entorno potencialmente peligroso, y que indicase al Consejo de Seguridad cuando una posible operación excede su capacidad. La Secretaría ha empezado a cooperar en este sentido, como lo demuestra

su rechazo a asumir un papel militar en Afganistán en 2001, al mismo tiempo que aceptaba mandatos más viables para operaciones sólidas en Liberia y en zonas poco estables de la República Democrática del Congo (RDC) en 2003. En una serie de resoluciones y comunicados presidenciales, el Consejo prometió que incrementaría de forma considerable sus consultas con los países que envíen tropas en el momento de redactar los mandatos, o cuando se sopesasen los cambios que podrían incrementar el nivel de riesgo para las tropas desplegadas sobre el terreno. Aunque el número de consultas a estos países ha aumentado, el Consejo no creó la entidad permanente y subsidiaria que recomendó el Grupo para realizarlas.

#### *Requisitos para el mantenimiento efectivo de la paz en operaciones complejas*

El Grupo demandó el reconocimiento de que el mantenimiento efectivo de la paz en operaciones complejas requiere de la voluntad de usar la fuerza cuando sea necesario para mantener un entorno seguro que permita continuar con los esfuerzos de consolidación de la paz. El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de los Estados Miembros acordó que “las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU, (...) una vez desplegadas, deben ser capaces de cumplir con el mandato de la misión y de defenderse a sí mismas, y cuando fuera incluido en su mandato defender a otros componentes de la misión”, pero no respaldó el llamamiento que realizó el Informe a favor de fuerzas “resistentes” y de unas normas sólidas para entablar el combate. Este último aspecto fue puesto a prueba con los nuevos mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo y en Liberia en 2003, que cumplieron los criterios del Informe en cuanto a la solidez de las operaciones. Ambas operaciones también permiten que las fuerzas de mantenimiento de la paz actúen, dentro de sus medios, para poner fin a la violencia contra civiles en sus áreas de operaciones —una autoridad que según el Informe es implícita a los principios de la Carta de la ONU—.

#### *Requisitos para la consolidación efectiva de la paz en operaciones complejas*

El Grupo reconoció la efectividad de los esfuerzos de consolidación de la paz efectuados por la ONU en el afianzamiento de la paz tras un conflicto. Las fuerzas de mantenimiento de la paz protegen a los efectivos de consolidación de la paz formados por miembros, principalmente civiles, de una operación compleja, que ayudan a crear las condiciones que permiten que las fuerzas de mantenimiento de la paz puedan retirarse. El Informe Brahimi se centró en herramientas de consolidación de la paz como los proyectos de efecto inmediato (PEI) —diseñados para generar una rápida mejora en la calidad de vida de la población local— y que ahora son un componente habitual en los presupuestos del primer año de las misiones de mantenimiento de la paz, tal y como se solicitó. La recomendación de que estos presupuestos financiasen también el desarme, la desmovilización y la rein-

*El manteni-  
miento  
efectivo de la  
paz en  
operaciones  
complejas  
requiere de la  
voluntad de  
usar la fuerza  
cuando sea  
necesario  
para  
mantener un  
entorno  
seguro que  
permita la  
consolidación  
de la paz*

serción (DDR) se ha cumplido parcialmente —la financiación para la reinserción de soldados desmovilizados y el ayudarles a encontrar empleos productivos han sido incorporados hace poco en el presupuesto de una misión (Liberia)—. Los retrasos en la financiación voluntaria para la reinserción pueden incrementar el riesgo de que aumente el crimen y la violencia en el área de la misión, por lo que habilitar fondos prorrateados para iniciar dicha actividad en las operaciones con responsabilidades de DDR se convierte en una prioridad urgente.

El Informe argumentó que los efectivos internacionales de la policía civil no podrían desempeñar sus funciones de forma efectiva sin el apoyo de un sistema de justicia penal y sin prestar una especial atención a la formación en derechos humanos. Solicitó que se realizase un “cambio doctrinal” hacia “equipos para la instauración del Estado de derecho” en las operaciones de paz complejas, que combinaran expertos policiales, judiciales, legales y de derechos humanos. El Secretario General negó la necesidad de tal cambio doctrinal, pero el CEPS respaldó una Fuerza de Choque para el Estado de Derecho de carácter interno para que estudiase las capacidades de la ONU en este área. Una nueva unidad en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, compuesta por dos personas, tiene la tarea de implementar las recomendaciones de la fuerza de choque y de redactar un “marco para el Estado de derecho” para las operaciones de paz. A pesar del apoyo del Secretario General a las medidas propuestas por el Grupo para incrementar la capacidad de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra, relativas a la planificación de los componentes de derechos humanos en las operaciones de paz y al uso de las tecnologías de la información más avanzadas para apoyar a las investigaciones sobre el terreno, casi todas las demandas para incrementar efectivos fueron rechazadas por los Estados miembros.

### *El reto de las Administraciones Civiles de Transición*

Para finales de 1999, la Secretaría de la ONU se convirtió prácticamente en fideicomisario interino de la provincia serbia de Kosovo y de Timor Oriental (ahora Timor Leste). El Informe Brahimi subraya que la Secretaría, recelosa a este tipo de funciones, debe estar preparada para asumirlas y evitar que fracasen futuras solicitudes. Los responsables de las misiones de Kosovo y Timor recalcaron la necesidad de tener a su disposición herramientas legales para el uso de los gobiernos en transición en Estados fallidos. El Informe solicitó que se realizase un estudio sobre un código penal provisional para su aplicación en operaciones de paz. Un grupo de la Secretaría concluyó que un código de procesamiento penal sería de gran utilidad en futuras operaciones y se remitió la responsabilidad de su redacción a una oficina sin fondos ni plantilla suficiente para elaborarlo. El programa de Estado de derecho, del Instituto para la Paz de EEUU, ha asumido, de forma independiente, el papel de redactar un modelo de código penal y de normas de procedimiento. A finales de 2003 todavía solicitaba sugerencias ajenas.

### *Recomendaciones: doctrina y estrategia*

En base a los elementos no implementados de lo que el Informe Brahimi definía como un “cambio doctrinal” en la actitud de la ONU respecto al Estado de derecho y las labores de consolidación de la paz, Naciones Unidas y los Estados Miembros deberían:

- Revisar y evaluar la capacidad del Departamento de Asuntos Políticos (DAP) para respaldar con éxito el creciente número de misiones de determinación de los hechos y misiones políticas especiales; y estudiar la posibilidad de realizar una evaluación externa sobre la gestión del DAP, comparable a la realizada sobre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) en 2001.
- Incluir la financiación de proyectos para el desarme, la desmovilización y la reinserción de excombatientes en los presupuestos del primer año de todas las misiones de paz con responsabilidades de DDR; y permitir que los fondos no utilizados sean reinvertidos en los próximos años en misiones como la operación de mantenimiento de la paz en la RDC (MONUC), cuyos programas se retrasan por culpa de la política local.
- Analizar los actuales obstáculos que merman la capacidad de la ONU para apoyar la restauración de la gobernanza, los gobiernos transitorios, la política civil (con o sin autoridad ejecutiva), y otros componentes del Estado de derecho en las operaciones sobre el terreno. Considerar la forma de integrar de manera eficaz la capacidad de la ONU en este terreno con los programas de organizaciones regionales como la Unión Europea y la Unión Africana.
- Considerar seriamente la posibilidad de redactar un código penal y un código de procedimiento para su uso *ad interim* por los gobiernos de transición, y para ser utilizado en el curso de la formación de posibles efectivos de una misión.
- Crear una capacidad de reserva para realizar operaciones de gobierno de transición, y ampliar las listas de reclutamiento civil de la ONU para incluir descripciones de puestos de trabajo exclusivos para los gobiernos de transición.

## **Capacidad para anticipar, planificar y gestionar operaciones**

### *Análisis estratégico y gestión de conocimientos*

Naciones Unidas carece de un único equipo fijo dedicado a la gestión de información, al seguimiento de crisis múltiples y a las tendencias de conflicto, capaz de recomendar acciones preventivas basándose en estas tendencias o anticipando requisitos internacionales de la ONU, tanto para operaciones de mantenimiento como de consolidación de la paz. Los Estados miembros se han resistido en reiteradas ocasiones a crear esta capacidad. El Grupo recomendó establecer un equipo de análisis estratégico y de información (la Secretaría de Información

y Análisis Estratégico -SIAE) basado en el CEPS, para realizar tales tareas. Una vez más, los Estados miembros se opusieron a esta medida, permitiendo tan sólo que se crease una pequeña secretaría de apoyo al CEPS. No obstante, tanto el Centro de Situación como la Dependencia de Análisis de Políticas del DOMP se están desarrollando rápidamente como parte de una red de conocimientos de operaciones de paz; y la Dependencia de Planificación de Políticas del DAP desarrolla redes de apoyo fuera del sistema de la ONU. Aprovechando el creciente número de personal con experiencia sobre el terreno en las sedes de la ONU, estas oficinas podrían permitir que un grupo disperso de personas cumplieran algunos objetivos del Informe con ayuda de bases de datos compartidas y con una serie de criterios conjuntos para el análisis y la realización de informes. Tal y como se recomendó, se está desarrollando Extranet, que abarcará toda la ONU, para conectar las sedes con las misiones de la ONU en todo el mundo mediante comunicaciones de banda ancha. Las políticas de la ONU y sus procedimientos publicados en Extranet promoverán la delegación de autoridad hacia las misiones y, de esta forma, aumentará la rapidez y la eficiencia en la contratación, gestión y logística, además de lograr una forma rápida para compartir mejores prácticas.

#### *Equipos de tareas integrados de misión*

Lo que el DOMP definió, antes del Informe Brahimi, como equipos de tareas integrados de misión eran grupos *ad hoc* que se reunían con poca frecuencia y que daban escasa representación a otros elementos de la ONU, no basados en el DOMP, de los que se esperaba que contribuyesen con efectivos y conocimientos para nuevas misiones. El Informe puso especial énfasis en la necesidad de una planificación conjunta real de las operaciones mediante "Equipos de Tareas Integrados de Misión" (ETIM), en un intento por empujar a la ONU y al CEPS, sobre todo, hacia un proceso de toma de decisiones común. Desde 2000, se han creado estos organismos para misiones de la ONU (por ejemplo, en Afganistán) y han mejorado el proceso de debate horizontal al igual que la planificación. Sin embargo, estos ETIM han carecido de la autoridad decisoria y del recurso a entidades de mayor rango para la validación o la apelación, por lo que sirven más bien como comités de reflexión y de redacción. El sistema de la ONU aún tiende a resolver los asuntos de abajo arriba, mediante una única cadena decisoria (por ejemplo, del Departamento de Operaciones del DOMP al responsable del DOMP, al Secretario General), que deja a otros departamentos y agencias alejados de la toma de decisiones. Incorporar de forma efectiva el mando de la misión en el proceso de planificación en una fase bastante temprana, también ha demostrado ser complicado. Una vez más, la tendencia gira entorno a la canalización de todas las decisiones a través del responsable designado, en lugar de delegar la autoridad para resolver partes específicas del problema. Estas cuestiones estructurales y culturales deberán ser resueltas si la ONU va a planificar y ejecutar operaciones sólidas de una forma efectiva.

### *Reconstruyendo la Secretaría*

El Informe Brahimi reconoció la necesidad de revitalizar y reorganizar las oficinas de escaso personal con las que la ONU apoya las operaciones de paz. Las propuestas del Grupo sobre la ampliación y reestructuración del DOMP y la necesidad de buscar fondos sostenibles y de emergencia, junto con cambiar su cultura ejecutiva, han sido ampliadas por un estudio independiente sobre la gestión realizado en la primavera de 2001. Desde entonces, el DOMP ha crecido (se han creado 191 puestos nuevos), se han separado la planificación y el apoyo militar de la policía civil, y se les ha colocado en pie de igualdad organizativa. De ahí que la ONU pueda apoyar mejor a todos los elementos de una operación de paz, tanto militar como civil, ya sea a nivel político como operativo, aunque el DOMP sigue estando falto de efectivos en el área policial y del Estado de derecho, así como en la planificación de elementos civiles para operaciones de paz.

El departamento ha incorporado en gran medida “el cambio gerencial”, aunque puede que haya que esperar a que cambien algunas personas que ocupan puestos clave para que tenga lugar la plena implementación de una nueva cultura gerencial. Mientras, la interacción entre las sedes y el terreno se beneficia ahora de un flujo más bidireccional. Los mandos en el terreno van periódicamente a la sede de la ONU en Nueva York para consultas, y los funcionarios en las oficinas intercambian tareas con estos mandos para experimentar por sí mismos los problemas de uno y otro.

El DAP de la ONU, sin duda el órgano más parecido a un Ministerio de Asuntos Exteriores, carece de sus propias fuentes de información política sobre el terreno (salvo en aquellos lugares donde también haya una misión especial política) y, hasta hace poco, no tenía contacto con expertos en la zona ajenos al sistema de la ONU (algunas iniciativas recientes han empezado a colmar este vacío). Surgida hace una década como una fusión de varias unidades y obligaciones anteriores, el DAP necesita para su gerencia un sistema de revisión externa, comparable al realizado al DOMP en 2001. En 2002, el DAP acordó la transferencia al DOMP de la gestión de todas las operaciones complejas de paz —incluidas aquellas, que como en Afganistán, carecen de tropas o de fuerzas de policía—. Por su parte, el DOMP se comprometió a centrarse en las operaciones y dejar al DAP la alta política. Este acuerdo ha sido implementado en gran medida y ha ayudado a asegurar el apoyo mutuo, por ejemplo, al incluir a representantes del DOMP en las negociaciones de paz que estén en curso.

El Informe Brahimi hizo referencia a sólo dos oficinas del DAP. Recomendó la creación de una futura Dependencia de Apoyo a la Consolidación de la Paz —cuyo estatus está aún sin resolver— y regularizó la financiación para la muy solicitada División de Asistencia Electoral, cuya plantilla ha crecido de forma modesta pero que todavía recibe más solicitudes de asistencia electoral de lo que es capaz de gestionar.

Es importante que las nuevas capacidades de apoyo de la ONU sean sostenidas a través de las fluctuaciones de intensidad de sus operaciones. Encontrar personal con experiencia, así como formarlo y familiarizarlo, toma su tiempo.

*Es importante  
que las  
nuevas  
capacidades  
de apoyo de  
la ONU sean  
sostenidas a  
través de las  
fluctuaciones  
de intensidad  
de sus  
operaciones*

Mantener este grado de experiencia es la opción más efectiva, en cuanto al coste, que tiene la organización a largo plazo. Incluso después de su reciente incremento, el coste del apoyo operativo de las sedes supone tan sólo el 5% del total de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, un gasto fijo muy razonable que pocas empresas podrían igualar. Esto refleja un esperado proceso de cambio y renovación que merece la pena preservar.

*Recomendaciones: capacidad para anticipar, planificar y gestionar operaciones*

En este ámbito, Naciones Unidas y los Estados miembros deberían:

- Reconsiderar la necesidad de la ONU en cuanto a la recopilación de información estratégica y análisis, teniendo en cuenta lo ocurrido el 11-S, el bombardeo de las oficinas de la ONU en Irak y otros desafíos a los que se enfrenta el personal en el terreno. Mejorar tal capacidad proporcionaría integridad y seguridad al personal en el terreno y la planificación e implementación efectiva de la misión.
- Financiar plenamente los planes de la Secretaría para el uso creativo de las modernas tecnologías de la información, ya que la inversión de la ONU en ello es muy inferior a la de otras organizaciones internacionales como el Banco Mundial.
- Revisar, y si fuera necesario, redefinir el concepto de los ETIM para ostentar un proceso de planificación a diferentes niveles en constante evolución, capaz de afirmar el concepto del departamento de mando y a la vez ser efectivo para los que suministran recursos a las misiones fuera del ámbito del DOMP. Para ello:
  - Crear un grupo estratégico de misión compuesto por los responsables del DAP y de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), y presidido por el DAP con la participación del Representante Especial del Secretario General (RESG) para la misión. Dar al grupo la capacidad de aprobar objetivos básicos de la misión para presentarlos al Secretario General y al Consejo de Seguridad, así como para funcionar como tribunal de apelación para asuntos sin resolver tras su paso por el ETIM.
  - Incluir en cada ETIM al equipo de asesoramiento técnico de cada misión; tener ETIM presididas por el Representante Especial del Secretario General Adjunto (RESGA) de la misión, con un vicepresidente designado conjuntamente por los Secretarios Generales Adjuntos para Operaciones y Apoyo a Misiones del DOMP; hacer que los ETIM elaboren el concepto detallado de las misiones y coordinar a los que suministren contribuciones de activos a la misión, siendo referidas todas las disputas al grupo estratégico de la misión para su resolución.
- Entregar al DOMP y a otros elementos de la Secretaría que apoyan a las operaciones de paz una financiación estable para mantener una plantilla experimentada mientras las operaciones se desarrollan con altibajos, y mientras fluctúa el presupuesto total de la misión:
  - Establecer un nivel “mínimo” de plantilla de la Cuenta de Apoyo para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que no sufrirá recortes salvo que la

financiación de la Cuenta de Apoyo supere un 10% de los presupuestos de misiones durante dos años consecutivos.

- Mantener los niveles de la plantilla de la Cuenta de Apoyo para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el 5% de los presupuestos totales para este tipo de misiones, calculados sobre una media flexible de cinco años, con una provisión por necesidades de contratación urgente en años en los que los presupuestos de las misiones crezcan de forma significativa.
- Considerar trasladar la Cuenta de Apoyo para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (actualmente de aproximadamente 112 millones de dólares al año) al presupuesto ordinario de cada bienio, tal y como lo recomendaba el Informe Brahimi, mientras, a la vez, se transfieren las operaciones de mantenimiento de la paz (UNTSO y UNMOGIP) y las misiones políticas especiales que ahora se financian mediante el presupuesto ordinario (que suma cerca de 118 millones de dólares al año), en un ampliado “presupuesto para misiones de operaciones de paz”.
- Dotar a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos del personal suficiente para mejorar el reclutamiento, la selección y la formación de expertos en derechos humanos para trabajar en misiones complejas de paz y para acometer su integración en equipos para la planificación de misiones y de Estado de derecho.
- Apoyar la adquisición por parte del DAP de fondos y personas voluntarios para la futura Dependencia de Apoyo a la Consolidación de la Paz (DACP), para analizar cómo y por qué fracasan o tienen éxito las medidas de consolidación de la paz; hacer que la unidad colabore de cerca con la Dependencia de Análisis de Políticas del DOMP; y hacer que la DACP tenga partida presupuestaria ordinaria en el presupuesto para el bienio 2006-2007 si el programa piloto resulta ser productivo.
- Dar a la División de Asistencia Electoral del DAP el apoyo que requiere para cumplir con las solicitudes de los Estados miembros en cuanto al asesoramiento electoral, incluida la financiación operativa prorrateada similar a la que se otorga a las misiones políticas especiales.

## **Despliegue rápido y efectivo**

### *Definición de hitos para el despliegue*

El Informe Brahimi propuso los primeros parámetros para el despliegue rápido de misiones de paz y ayudar de igual forma a los negociadores de paz, a los planificadores de misiones y a los países que contribuyen con tropas. El Secretario General y los Estados miembros acordaron una definición de la ONU sobre “las capacidades de despliegue rápido y efectivo”, identificando un plazo de treinta días para el despliegue de una operación tradicional (por ejemplo, la monitorización de fronteras), y noventa días para el de una operación compleja. En cuanto a la planificación, estas misiones se definieron como misiones integradas por 5.000 y 10.000 efectivos respectivamente, con el número correspondiente de personal de policía y de personal civil.

### *Planificación adelantada y autoridad de gasto*

El Informe Brahimi recomendó que los mandatos de nuevas operaciones fuesen mantenidos como proyectos hasta encontrar las tropas necesarias para poder cumplir con ellos. No obstante, el Consejo ofreció la posibilidad de creación de “mandatos de planificación”, que permitirían que el Secretario General solicitase el apoyo de los Estados miembros aportando tropas a la operación. La plena implementación de dichos mandatos no se realizaría hasta que el Secretario no recibiera compromisos firmes sobre contingentes. La autoridad de gasto de 50 millones de dólares del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz previos a la aprobación del mandato, que recomendó el Informe, se consideró que ya existía pero sin mecanismos claros para su implementación. Estos mecanismos fueron desarrollados en el verano de 2003 para su puesta en práctica en la nueva operación de mantenimiento de la paz de la ONU en Liberia.

### *Mejorando la dirección efectiva de la misión*

El Informe Brahimi recomendó medidas para mejorar el reclutamiento, selección, formación y apoyo de los responsables de las misiones. El Secretario General creó un Grupo de Nombramientos Superiores para establecer un perfil de liderazgo, consolidar una lista de “personas eminentes” disponibles para el despliegue rápido y para identificar a altos funcionarios de Naciones Unidas preparados para asumir puestos en el terreno. El Comité Especial, no obstante, insistió en que los candidatos políticos para los puestos de mando sean considerados, con o sin lista, y no respaldó el énfasis del Informe sobre el talento de mando y la experiencia como requisitos para el nombramiento de responsables de misiones. El Grupo también solicitó, y el Secretario General lo apoyó, una reunión previa de líderes de misiones en la sede de Naciones Unidas, la cual ya ha tenido lugar. El DOMP estableció sesiones informativas estándar para estos en la sede de Naciones Unidas dos o tres días antes de su despliegue. La formación previa de los máximos responsables de las misiones es aún una asignatura pendiente. Además, sigue habiendo pocas mujeres en los principales puestos de mando en el terreno, y aún no está claro si la sede ha mejorado su “orientación estratégica” para los responsables de misiones.

### *Reclutar y desplegar fuerzas militares capacitadas*

Para apoyar al despliegue rápido de operaciones de la ONU, el Grupo pidió que se hiciera mejor uso del Sistema de Fuerzas de Reserva del DOMP, la lista voluntaria de fuerzas de los Estados miembros disponibles para operaciones de paz. Un Sistema de Fuerzas de Reserva reorganizado ahora incluye cuatro grados distintos de compromiso, incluido un nuevo “Nivel de Despliegue Rápido” (NDR) para efectivos disponibles en un plazo de entre treinta y noventa días tras aprobarse un mandato en el Consejo de Seguridad, tal y como se especifica en una carta de entendimiento suscrita entre el país en cuestión y Naciones Unidas. El DOMP solicita actualizaciones

trimestrales de más de 75 Estados miembros con alguna de sus capacidades incluidas en el Sistema de Fuerzas de Reserva.

En cuanto al objetivo del Grupo de añadir “fuerzas a nivel de brigadas con toda la capacidad necesaria” al Nivel de Despliegue Rápido, se están logrando avances lentos. Además de la Brigada Multinacional de Despliegue Rápido de las Fuerzas de Reserva de Naciones Unidas, principalmente europea (la SHIRBRIG, sobre la que se basaron las recomendaciones del Informe), la Unión Europea espera poder contar con un número significativo de fuerzas de mantenimiento de la paz de rápido despliegue. Por su parte, la Unión Africana espera crear cinco brigadas multinacionales y cuatro Estados del sur de Asia (Bangladesh, Pakistán, Nepal y la India) han contribuido con fuerzas a la Brigada Ituri de la ONU en la RDC —una fuerza creada sobre el terreno sin ninguna antelación pero que, sin embargo, supone un importante paso adelante—.

Siguiendo al Informe Brahimi, el DOMP ha creado una Lista Militar de Personal de Guardia para facilitar el rápido despliegue de los efectivos en nuevas misiones. Nueve funcionarios clave (Grupo I) deberían llegar a la sede de la ONU en un plazo de una semana tras recibir la llamada para incorporarse a la planificación de la misión. El personal de Grupo II (el resto de la lista) debería personarse ante uno de los centros de la misión en un plazo de dos semanas tras ser llamados. El DOMP espera que los Estados miembros nombren a personas para al menos cubrir los puestos del Grupo I aunque, en la mayoría de los casos, los Estados se comprometen a ofrecer su *expertise* y no tanto a personas concretas.

Para asegurar que las fuerzas asignadas cumplen con los requisitos de la ONU y con los términos de los memorandos de entendimiento, el DOMP realiza inspecciones previas al despliegue y una vez iniciada la misión, así como evaluaciones operativas una vez desplegadas las tropas. Cuando las fuerzas ofrecidas por los países no cumplen con estos requisitos, la DOMP intentará relacionarlas, dentro de lo posible, con suministradores de equipos de terceros países, o bien podrá recurrir al equipamiento proporcionado gracias a los fondos de Reservas para el Despliegue Estratégico.

Finalmente, con las aportaciones de los contribuidores de tropas y las organizaciones regionales, el DOMP ha desarrollado y publicado 16 Módulos Estándar de Adiestramiento Genéricos diseñados para ayudar a los Estados a configurar sus programas de formación para cumplir con las necesidades operacionales de la ONU.

### *Reclutar y desplegar una fuerza policial capacitada y personal de justicia penal*

El Grupo recomendó que Naciones Unidas compile listas, comparables a las listas de guardia con las que cuentan los militares, para apoyar las operaciones de despliegue rápido de policía civil y a los equipos de operaciones para instaurar el Estado de derecho. El Informe también pidió a los Estados miembros que elaborasen listas nacionales de miembros de la policía y otros cuerpos especiales listos para el despliegue rápido y para comprometerse a formar a estas personas a nivel regional. Hay escasas pruebas de que los Estados miembros hayan creado listas

nacionales de candidatos para operaciones internacionales, o que se hayan tomado medidas regionales para el adiestramiento, con excepción de la Unión Europea. Mientras que son pocas las naciones que merecen un sobresaliente en este sentido, muchos son los Estados miembros que aún no ofrecen candidatos policiales calificados para las operaciones, al tiempo que las ofertas para completar la lista de policías para el despliegue rápido han sido relativamente escasas y lentas. En su conjunto, el desarrollo de equipos de rápido despliegue para implantar el Estado de derecho todavía está poco desarrollado.

### *Reclutar y desplegar personal civil capacitado sobre el terreno*

Las medidas para incrementar la disponibilidad de personal civil para operaciones en el terreno han avanzado con cierta velocidad. La publicación en internet del manual de recursos humanos del DOMP ofrece a las misiones en terreno el acceso instantáneo a los procedimientos más habituales, y facilita la delegación de la autoridad contratadora al terreno, lo que suele agilizar mucho la contratación. El Proyecto Galaxy que opera en el conjunto de la Secretaría ha publicado las ofertas de empleo en internet y en sus primeros tres meses ha contabilizado unas 20.000 solicitudes mensuales. Un programa más desarrollado permitiría que media docena de funcionarios gestionasen una lista de unos 10.000 nombres de civiles disponibles para el despliegue —a diferencia de las listas militares y de policía, el DOMP puede contactar con las personas de la lista de forma rápida y directa—. En respuesta a la recomendación del Grupo respecto al uso de una fuente centralizada y previamente seleccionada de personal civil, el DOMP está creando tres Equipos de Despliegue Rápido de civiles, compuestos por cerca de 120 empleados de Naciones Unidas cada uno, cuyos jefes directos han acordado con antelación liberarlos de sus obligaciones habituales para que puedan incorporarse a equipos de asesoramiento de misiones, y para iniciar y apoyar operaciones sobre el terreno.

El Grupo subrayó la importancia de mejorar las condiciones y los incentivos para el personal civil. La evaluación del DOMP de 2001 resaltó que la formación de personal civil era un área importante todavía por resolver. La financiación para la formación del personal de las misiones se ha triplicado desde entonces, pero sigue siendo tan sólo una pequeña parte del coste total de las operaciones sobre el terreno. La formación en el seno de la DOMP también ha sido institucionalizada por primera vez, financiada mediante el uso de casi un 3% de su presupuesto total. El sistema ha comenzado a tratar a los empleados civiles, tanto en la sede como en el terreno, como activos valiosos que merecen ser bien preparados y no explotados como si fueran trabajadores temporales.

Finalmente, el Servicio Móvil de la ONU, creado en 1949 para ofrecer apoyo técnico y de seguridad a las labores de mantenimiento de la paz, ahora supone el 13% del personal civil internacional empleado por la organización internacional para operaciones de mantenimiento de la paz, pero sigue siendo el único equipo permanente de “primera respuesta” de la ONU. Al esforzarse por homogeneizar su política de personal sobre el terreno, el DOMP podría perder una oportunidad

de reconstruir el Servicio Móvil como un equipo flexible de respuesta inmediata para los aspectos críticos de futuras operaciones.

### *Apoyo logístico para el despliegue rápido*

Para disminuir las complicaciones en el proceso de adquisición, que en operaciones pasadas han obstaculizado el despliegue rápido y efectivo, el Informe recomendó que el DOMP y la misión sobre el terreno tengan una mayor autoridad delegada para el suministro y que se ampliasen las existencias de equipamiento. La Secretaría fue más allá logrando, con éxito, la creación de Reservas de Despliegue Estratégico de uso inmediato para ser enviadas en cualquier momento, y que serían mantenidas y reparadas en la renovada Base Logística de la ONU en Brindisi (Italia), ya utilizada para despliegues. Esta reserva de equipamiento, valorada en 142 millones de dólares, es renovada con los presupuestos de las misiones y de forma rotatoria, y también se mantiene gracias a los fondos para las misiones de mantenimiento de la paz (unos 22 millones de dólares anuales). La evaluación sobre la gestión del DOMP concluyó que la autoridad respecto a los suministros debía permanecer en el Departamento de Gestión de la ONU, cuya división de suministros ha adoptado numerosas mejoras en sus sistemas y procedimientos. En 2001, casi la mitad de los suministros para misiones de mantenimiento de la paz se realizaba desde el propio terreno, y el DOMP ha continuado trabajando con el fin de incrementar la capacidad de las misiones en terreno para implementar y gestionar grandes contratos.

### *Promocionar la información pública sobre el terreno de forma rápida y efectiva*

Cuando una operación de mantenimiento de la paz de gran envergadura se despliega en una zona en conflicto debe explicar su presencia tanto a nivel global como local, y debe ser capaz de vender sus "productos", que van desde la desmilitarización hasta unas elecciones libres y justas. La radio ha demostrado ser un medio especialmente efectivo para impartir este mensaje en comunidades con alto analfabetismo. A pesar de ello, ninguna unidad en el seno de la ONU se ha dedicado al despliegue rápido de capacidades de información pública en operaciones de paz y, tres años después de la publicación del Informe Brahimi, la situación no ha cambiado mucho, aunque durante dos años, la Secretaría se esforzase para colmar este vacío. En julio de 2002 la Asamblea General finalmente desestimó las consideraciones del organismo de supervisión presupuestaria, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAP), para aprobar la creación de dos puestos dentro del Departamento de Información Pública para la planificación y el apoyo a las necesidades de información pública de las operaciones de paz a nivel global. Este resultado sigue sin ser del todo satisfactorio, y es reflejo de una percepción aquejada de cierta miopía por parte de los Estados miembros respecto a lo que es, en realidad, la información pública y todo lo que puede suponer para operaciones de paz en situaciones complicadas.

*Recomendaciones: despliegue rápido y efectivo*

Para mejorar la capacidad para un despliegue rápido, efectivo y exitoso, la ONU y los Estados miembros deberían:

- Mejorar la efectividad del Sistema de Fuerzas de Reserva de la ONU mediante una mayor participación de los Estados miembros y a mayores niveles, incluyendo unos listados más precisos y una mayor disponibilidad de las unidades claves necesarias para un despliegue efectivo.
- Animar y apoyar el mayor desarrollo de las “fuerzas del tamaño de brigadas” regionales, comparables a la Brigada Multinacional de Despliegue Rápido de las Fuerzas de Reserva de Naciones Unidas (SHIRBRIG) y a la Brigada Ituri de la MONUC, compuesta mayoritariamente por efectivos de países de Asia del Sur; reconociendo su potencial para una mayor efectividad, sobre todo si tales fuerzas tienen la oportunidad de entrenarse juntos antes del despliegue.
- Animar a los Estados desarrollados con capacidad de entrenamiento militar en el extranjero que ayuden a organizaciones regionales (como la Unión Africana) a implementar sus planes para el desarrollo de fuerzas del tamaño de una brigada, capaces de contribuir a las operaciones de paz de la ONU y de otras organizaciones regionales.
- Incrementar la capacidad de la Dependencia de Policía Civil del DOMP, todavía demasiado pequeña para desarrollar estándares y procedimientos, planificar operaciones y gestionar una fuerza compuesta de entre 4.000 y 8.000 oficiales reclutados, seleccionados y contratados de forma individual.
- Ampliar la plantilla de la Unidad de Derecho Penal y de Asesoramiento Jurídico, dentro de la División de Policía Civil, para proporcionar al DOMP la capacidad que requiere para evaluar las necesidades operacionales de las misiones para el Estado de derecho, además de colaborar en el diseño de equipos efectivos en las misiones de este tipo más complejas, así como para encontrar, reclutar, desplegar y gestionar el personal de justicia penal que una operación compleja de paz requiere.
- Reconocer el valor de aquellos Estados miembros que contribuyen con personal mejor formado a las listas de reserva de guardia para el despliegue rápido de policía y demás personal para las operaciones de paz; reemplazar el sistema de “rellenar puesto” en estas listas de llamada por candidatos reales con experiencia profesional y que estén familiarizados con las normas, procedimientos y requisitos operacionales de la ONU.
- Crear un centro de responsabilidad en la Secretaría de la ONU para estrategias de información pública y para su rápido despliegue en operaciones de paz. Esta capacidad sigue siendo un punto débil a pesar de la reorganización del Departamento de Información Pública de la ONU.

# Observatorio de conflictos

---

<b>Informe: conflicto en Haití</b>	<b>133</b>
<b>Haití: ¿La democracia vedada?</b>	<b>145</b>

---

RODRIGO SOSA

# Informe: conflicto en Haití

*El bicentenario de Haití, la segunda nación americana en conseguir la independencia, encuentra al país entre los más pobres del mundo e inmerso en una profunda crisis. El proyecto democrático de los años noventa se ha derrumbado y su principal protagonista, el ex presidente Jean Bertrand Aristide, ha sido expulsado del país acusado de corrupción y autoritarismo, en medio de un caos que ha causado la muerte a más de 200 personas. El futuro de Haití es incierto, con una intervención militar internacional, un Gobierno transitorio sin legitimidad, la actuación de grupos armados en un contexto con unas instituciones prácticamente inexistentes y una pobreza que afecta a la mayoría de la población. Por otra parte, el papel de EEUU en la crisis ha generado una fuerte controversia. Sectores críticos acusan al Gobierno de Bush de haber intervenido a favor de la oposición, en lugar de apoyar a un mandatario electo.<sup>1</sup>*

Rodrigo Sosa es Master en Periodismo por la Universidad Autónoma de Madrid/El País y profesor de Historia en la Universidad de Buenos Aires

Haití es la nación más pobre del hemisferio occidental, sólo comparable con algunos países de África Subsahariana. Más del 80% de la población malvive con un dólar o menos al mes y el desempleo afecta a más de dos tercios de los haitianos. Cerca del 5% de la población posee la mitad de la riqueza del país. La agricultura sólo se extiende por el 20% de la superficie cultivable, por lo que es necesario importar alimentos. A diferencia de otros países del Caribe, el sida ha traspasado la barrera de los grupos de alto riesgo y se ha propagado a la población general. Según el Banco Mundial, la enfermedad afecta a más del 6% de la población.

Sin embargo, la historia de Haití está jalonada por acontecimientos políticos precursores en América Latina. La llegada de esclavos provenientes de África, numerosa en toda el área del Caribe, fue excepcionalmente alta en la parte occidental de la entonces isla La Española, bajo dominio francés desde finales del siglo XVII. Estos protagonizaron, a finales del XVIII, la única rebelión esclava de importancia contra una autoridad colonial, rompiendo con la tendencia a la pasivi-

---

<sup>1</sup> Lillian Bobea y Joseph Tulchin analizan la crisis de Haití y el papel de la comunidad internacional en la misma en "Haití: ¿La democracia vedada?", en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, pp. 145-152.

dad imperante. La tensión se mantuvo y, finalmente, los esclavos derrotaron a las tropas napoleónicas en 1803, abolieron la esclavitud y declararon la independencia del país el 1 de enero de 1804.

Uno de los héroes del proceso independentista fue Toussaint L'Ouverture, conocido como el "Espartaco negro", jefe de una guerrilla que dominó el territorio. Sin embargo, el impulso independentista no se tradujo en la creación de un gobierno estable. Al poco tiempo, otro ex esclavo, Jean Jacques Dessalines, se declara emperador, pero muere asesinado en 1806. El caos se apodera del país, que sufrirá más de 30 golpes de Estado militares en su historia.

### **“Papa Doc” y “Baby Doc”**

El desgobierno permanente de Haití se volvió, a principios del siglo XX, una amenaza para los intereses de EEUU y sus inversiones en el país. En 1915 soldados estadounidenses invadieron el territorio haitiano. Las tropas permanecieron hasta 1934, aunque EEUU siguió manteniendo un estrecho control sobre el país. Los casi 20 años de presencia militar estadounidense no significaron un cambio en la política haitiana, que siguió sumida en una sucesión de asaltos militares al gobierno.

Durante la era de la familia Duvalier —padre e hijo gobernaron Haití durante 29 años entre 1957 y 1986—, las intenciones golpistas encontraron un freno a fuerza de represión y gobierno dictatorial. François Duvalier, conocido como “Papa Doc”, asumió la presidencia en 1957 y, después de consolidar su poder, se declaró presidente vitalicio en 1964. Murió cinco años después y en 1971 le sucedió su hijo de 19 años, Jean Claude Duvalier (“Baby Doc”), que heredó la presidencia de por vida. Los Duvalier mantuvieron el poder gracias a las fuerzas de seguridad y los elementos paramilitares, llamados *tontons macoutes*. “Baby Doc” es finalmente “destronado” por un golpe militar en 1986.

### **El “cura de los pobres”**

Durante los años ochenta aparece en la escena política Jean Bertrand Aristide (1953), entonces cura salesiano y defensor de la Teología de la Liberación. Su lucha contra el régimen de los Duvalier en pos de una democratización del país le valió el respeto y la admiración de una amplia parte de la población. En una nación donde predominan los ritos vudú, Aristide pareció dotado de un poder sobrenatural al sobrevivir a numerosos intentos de asesinato perpetrados por paramilitares. La práctica política del sacerdote también le granjeó enemigos entre las autoridades eclesásticas, que lo expulsan de la orden en 1988 pero no abandona los hábitos hasta 1994. Tampoco encontró amigos entre los conservadores de EEUU, que hicieron todo lo posible por limitar su carrera política.

En 1990, después de los caóticos años que siguieron a la caída de *Baby Doc*, Haití parecía entrar en la senda de la democratización con la celebración de las primeras elecciones libres de la historia del país. Aristide obtuvo un triunfo rotundo en los comicios de diciembre de 1990 con el 66,7% de los sufragios y una partici-

pación de más del 80% de la población. La década de los años noventa auguraba el comienzo de una nueva era y una ruptura con una larga historia de gobiernos autoritarios.

La ilusión durará poco, tan sólo siete meses. El golpe militar del jefe del ejército, Raoul Cédras, en septiembre de 1991 acabó con el Gobierno de Aristide, que se exilió primero en Venezuela y luego en EEUU.<sup>2</sup> Ante las crecientes presiones internacionales y el problema de los balseros haitianos que se dirigen a las costas del Estado de Florida (EEUU), el Gobierno de Bill Clinton acogió a Aristide y promovió su regreso a Haití. En 1994 las tropas estadounidenses entraron por segunda vez en el país para restituir al mandatario haitiano.

Entre las primeras medidas del nuevo Gobierno se encontraron el desmantelamiento de las Fuerzas Armadas haitianas para evitar un nuevo golpe de Estado. La policía asumió todas las competencias de control y vigilancia en el país. Los 20.000 soldados estadounidenses presentes en Haití fueron reemplazados por efectivos de la ONU, que realizaron labores de entrenamiento de la nueva policía y permanecieron en el país hasta 1997. El resto de la década transcurre bajo la presidencia de René Préval, que asume el mando en 1995. Sin embargo, Aristide continuó siendo el hombre fuerte del país.

## Fraude, corrupción y violencia

Al final de la década de 1990, el fracaso de la política de Aristide se hizo evidente. La pobreza no se redujo, la distribución de la riqueza no cambió y las prácticas de corrupción y coacción a las libertades aumentaron.<sup>3</sup> Haití sufrió los efectos de lo que el politólogo Robert Fatton ha llamado la República predatoria.<sup>4</sup>

La desilusión y la pérdida de apoyos a la figura de Aristide se tradujo en una baja participación del electorado en las elecciones legislativas y presidenciales de 2000, a las que no se presentó la oposición. El ex cura salesiano ganó con el

*Al final de la  
década de  
1990, el  
fracaso de la  
política de  
Aristide se  
hizo evidente*

<sup>2</sup> Según el historiador Ramón Trujillo Morales, la caída de Aristide se explica por el choque entre las políticas neoliberales, propugnadas por organismos internacionales, y las políticas heterodoxas que el presidente derrocado intentó aplicar —durante sus siete meses de mandato se opuso a las privatizaciones y defendió el aumento del salario mínimo, entre otras medidas—. La Casa Blanca obvió las repetidas violaciones que empresas estadounidenses como Texaco hicieron al embargo impuesto por la comunidad internacional al Gobierno *de facto*. Ramón Trujillo Morales, “La tragedia neoliberal de Haití”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2001, N° 75, pp. 101-108.

<sup>3</sup> Mientras que algunos analistas, como Ramón Trujillo Morales, consideran que los compromisos adquiridos por Aristide tras su reinstauración en el poder por EEUU en 1994 son los responsables del fracaso democrático; otros, como el opositor Gerard Pierre Charles, señalan que el “ex cura de los pobres” se fue apoderando de las características de los gobiernos anteriores: “observamos que se hizo con millones de dólares con (la privatización de) los teléfonos y eso quizás le hizo perder la cabeza”, *El País*, 5 de febrero de 2004.

<sup>4</sup> Robert Fatton Jr, *Haiti's predatory republic: the unending transition to democracy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado, EEUU), abril de 2002. Robert Fatton es profesor de ciencias políticas en la Universidad de Virginia (EEUU).

91,69% de los votos, ante las denuncias de irregularidades por parte de las formaciones opositoras. Organizaciones internacionales se sumaron a las denuncias de fraude en el proceso electoral que llevó a Aristide a la segunda presidencia del país.<sup>5</sup> La oposición inició un boicot político que prácticamente paralizó la actividad parlamentaria.

Dió comienzo una creciente violencia política. Sin ejército y con una policía débil, las bandas armadas ganaron presencia y se convirtieron en el órgano ejecutor de las represalias contra los opositores al régimen. El llamado Ejército Caníbal se convierte en el terror de los opositores. Son los *chimiers*, los “chicos malos” de Aristide. Un supuesto intento de golpe de Estado liderado por el ex jefe de la policía, Guy Philippe, a finales de 2000, conllevó el aumento de los controles del Gobierno sobre las actividades políticas de la oposición.

La organización Reporteros Sin Fronteras (RSF) incluye al Gobierno de Aristide entre los “depredadores de la libertad de prensa” en el mundo, tras el asesinato no esclarecido del prestigioso periodista y defensor de los derechos humanos Jean Dominique, en abril de 2000.<sup>6</sup> EEUU, la Unión Europea y organismos internacionales suspendieron la asistencia económica al Gobierno haitiano y establecieron una serie de condiciones democráticas para su restitución, como el desarme de las bandas parapoliciales.<sup>7</sup> Éste será el principio del fin para Aristide.

Hasta 1999 las ayudas internacionales representaban cerca del 50% del presupuesto anual del Estado, consistente en unos 800 millones de dólares. Los índices de pobreza, ya dramáticos, empeoran y la economía se reduce cada año: el producto interior bruto descendió de -1,7% en 2001 a -0,9% en 2002.

Los reclamos de la oposición aumentan y piden la dimisión de Aristide y la vuelta a las condiciones democráticas. Patronal y formaciones opositoras se unen en la Plataforma Democrática y convocan repetidas marchas en Puerto Príncipe, en medio de un creciente clima de violencia. A finales de 2003, la lealtad de las bandas armadas al Gobierno se reduce. La muerte del líder del Ejército Caníbal, Amiot Matenyer, supuestamente a manos del Gobierno, pone a la banda contra Aristide.

---

<sup>5</sup> Human Rights Watch (HRW) certificó que las elecciones legislativas de 2000 estuvieron empañadas por serias irregularidades en las elecciones. “Jean-Bertrand Aristide utilizó el fraude para fogonear su triunfo electoral y obtener un control casi total del Parlamento”, HRW, *World Report*, 2001.

<sup>6</sup> Amnistía Internacional (AI), junto con Reporteros Sin Fronteras (RSF) y otras organizaciones, ha reclamado el esclarecimiento de la muerte del periodista Jean Dominique. “Estos obstáculos (a la investigación) son sintomáticos del fracaso del respeto a los derechos humanos en el Haití actual. Esto incluye: la ausencia de independencia de las fuerzas policiales y judiciales; el fracaso del control por parte de la policía y la justicia de la violencia política de los activistas del Gobierno; la violencia de grupos armados que actúan bajo protección de funcionarios elegidos; represión de la libertad de discurso; amenazas y ataques a periodistas e impunidad”, abril de 2002.

<sup>7</sup> Los organismos internacionales, en particular el Banco Mundial, llegan a un punto conocido como “Fatiga de Haití” ante el fracaso del envío de más de 3.000 millones de dólares entre 1994 y 2000, que han resultado inútiles.

## Trágico bicentenario

Los festejos del bicentenario no podían encontrar a Haití en peor situación. Al menos una docena de personas mueren en enfrentamientos entre opositores y grupos de choque del Gobierno durante las manifestaciones de la oposición en Puerto Príncipe. Los primeros días de febrero de 2004, el Ejército Caníbal —ahora llamado Frente Revolucionario de la Artibonita (FRA)—, comienza un violento alzamiento que se hace con el control de la ciudad norteña de Gonaives, la cuarta del país y lugar simbólico donde se fraguó la independencia dos siglos atrás.

Al menos 200 personas mueren en los enfrentamientos durante el mes de febrero. La policía, con sólo unos 5.000 miembros, se ve completamente desbordada y huye.<sup>8</sup> Los rebeldes, bien pertrechados, avanzan imparables sobre localidades del norte y el este, y toman la ciudad de Cabo Haitiano, la segunda en importancia del país. La vecina República Dominicana moviliza tropas ante el aumento de la violencia en la frontera con Haití. El conflicto se convierte en una amenaza para la región y el presidente dominicano, Hipólito Mejía, reclama una intervención internacional.

Organizaciones humanitarias alertan también del peligro de una crisis alimentaria y sanitaria, especialmente en aquellas zonas afectadas por la violencia, que impide la llegada de las ayudas a la población.<sup>9</sup> Human Rights Watch (HRW) denuncia la vulneración de los derechos humanos.<sup>10</sup> Por su parte, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) también se moviliza ante el temor a la huida de miles de haitianos del conflicto.

## El regreso de los *tontons macoutes*

Procedentes de la República Dominicana, antiguos miembros derechistas del desmantelado ejército haitiano y paramilitares toman el control de las bandas arma-

---

<sup>8</sup> El periodista de la agencia *Reuters* Michael Christie relató la huida en desbandada de las fuerzas policiales de algunas localidades tomadas por los rebeldes. Tras la caída de la ciudad de Hinche, al este, cerca de la frontera con República Dominicana, los policías “desarmados, sin entrenamiento y desanimados, huyeron todo el camino hasta la costa oeste en cuatro horas de conducción (...), abandonaron al menos otras dos estaciones policiales a lo largo del camino y se llevaron con ellos a sus compañeros, obstaculizaron un puente con hierros y obligaron a un conductor de un camión a atravesar su vehículo para cortar la carretera en un desesperado intento de frenar a los rebeldes”, *Reuters*, 19 de febrero de 2004.

<sup>9</sup> El Comité Internacional de la Cruz Roja alertó ante la situación de los hospitales y el encarecimiento de los bienes básicos por los problemas de distribución. El director de Caritas Haití, Wilnes Tilus, afirmó en un comunicado que “la situación de anarquía (...) ha contribuido a empeorar la ya precaria situación de la población. Al menos cuatro millones de haitianos ya vive en una situación de constante inseguridad alimentaria”.

<sup>10</sup> HRW, en un documento del 14 de febrero de 2004, pidió al Gobierno haitiano el respeto a los derechos humanos. “Aristide debería garantizar que las fuerzas de seguridad del país respetan los estándares internacionales de derechos humanos en su uso de la fuerza”.

*Desde su exilio, Aristide acusa a EEUU de haber propiciado un golpe de Estado y llama a la resistencia de los haitianos*

das. Guy Philippe, ex jefe de policía en el norte del país, se convierte en la cara visible de la rebelión. Junto a él se encuentra Louis Jodel Champlain, ex jefe militar golpista condenado en ausencia a prisión perpetua por crímenes cometidos entre 1991 y 1994. Ambos son herederos de los *tontons macoutes*, partidarios de una salida autoritaria. Por su parte, la oposición política se desmarca de las bandas armadas, ante el temor a un descrédito internacional que impida un potencial acceso al poder.

La comunidad internacional realiza varios llamamientos a un acuerdo político entre Aristide y la oposición. Francia, Canadá y EEUU, partidarios de la salida del líder haitiano, aceptan promover un plan ideado por la Comunidad de países del Caribe (CARICOM), y apoyado por la Organización de Estados Americanos (OEA). La propuesta, aceptada por el mandatario haitiano, consistía en la designación de un nuevo primer ministro con la capacidad de formar un Gobierno que incluya a miembros de la oposición. Sin embargo, consciente de la debilidad de Aristide —acorralado entre las bandas armadas derechistas en el norte y la oposición política en la capital— la coalición opositora rechaza entablar cualquier diálogo con el presidente y reclama su salida incondicional del Gobierno.

Destacados miembros del Partido Demócrata de EEUU, entre ellos el candidato a la presidencia, John Kerry, critican duramente la política de su país en la crisis de Haití, y acusan al Gobierno de Bush de apoyar a la oposición y favorecer el derrocamiento de Aristide.<sup>11</sup> El principal blanco de las críticas es el subsecretario de Estado para América Latina, el ultraconservador Roger Noriega, acusado de participar en una reunión secreta en Canadá en 2003, junto con representantes de ese país y de Francia, para acordar un cambio de Gobierno en Haití.<sup>12</sup>

El 29 de febrero, Puerto Príncipe se encuentra sumergida en un caos de saqueos y violencia por parte de unos *chimiens* fuera de control, mientras los rebeldes se presentan en las puertas de la capital. Aristide abandona el Palacio Nacional y sale del país a bordo de una aeronave estadounidense que lo transporta a un exilio inesperado en la República Centroafricana. Boniface Alexandre, presidente de la Corte Suprema de Justicia, asume el Gobierno transitoriamente. Una nueva intervención militar de aproximadamente 2.000 *marines* estadounidenses, junto con tropas francesas (800), busca reinstaurar el orden en el país. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autoriza el despliegue del contingente internacional, al que se le suman tropas chilenas (130) y canadienses (70). Desde su exi-

<sup>11</sup> “La Administración ha manipulado la crisis de Haití. Ha permitido que los rebeldes se afiancen en el poder para así dejarles que veten el plan de la comunidad internacional, en vez de darles un *ultimátum*”, afirmó el jueves 26 de febrero el candidato demócrata John Kerry. *El País*, 28 de febrero de 2004.

<sup>12</sup> La congresista demócrata Maxine Waters destacó que la actuación de EE UU “evidencia un plan para cambiar el régimen y restablecer a la elite y al Ejército”. “El señor Noriega (...) está apoyando a André Apaid y a su organización, el Grupo de los 184, que a su vez recibe financiación del Instituto Republicano Internacional. Y ese respaldo es la causa de que Apaid se sienta seguro y se niegue a cooperar. No hay que olvidar que Apaid estuvo involucrado en el primer golpe de Estado a Aristide”, señaló Waters. *El País*, 28 de febrero de 2004.

lio, Aristide acusa a EEUU de haber propiciado un golpe de Estado y llama a la resistencia de los haitianos.

Un comité tripartito integrado por un representante de la coalición opositora, un delegado del ex oficialista partido Lavalás y otro de Naciones Unidas busca una salida a la crisis. Sin embargo, la calma y el orden están lejos de restablecerse en Haití. Los grupos armados, ex oficialistas y rebeldes —Guy Philippe se proclama jefe de un ejército supuestamente restituido—, conservan sus pertrechos y los saqueos y enfrentamientos persisten. El 7 de marzo, un grupo de *chimi*ers dispara contra una manifestación opositora en Puerto Príncipe y causa la muerte de seis personas, entre ellas el periodista español de la cadena de televisión *Antena 3* Ricardo Ortega. El futuro de Haití es incierto, pero todo indica que la paz y la democracia en el país, tras 200 años de independencia formal, tendrán que seguir esperando.

## **Actores del conflicto**

### ***Partidos políticos***

#### **Partido Familia Lavalás**

Jean Bertrand Aristide funda en 1996 el Partido Familia Lavalás. Aspirante a la reelección después de su primera presidencia (iniciada a finales de 1990, interrumpida durante casi tres años por un golpe militar y finalizada en 1995), Aristide crea el partido como una plataforma para su candidatura presidencial en las elecciones de 2000, tras la conclusión del mandato de René Preval (1995-2000). Pese a la salida del poder y el exilio de su líder el 29 de febrero, el Partido Lavalás continúa en activo y cuenta con una presencia en el comité tripartito encargado de organizar la transición política.

#### **Plataforma Democrática**

Sectores muy diversos de la oposición política se coaligaron tras la crisis desatada con las fraudulentas elecciones de 2000 para ejercer una presión mayor sobre el Gobierno de Aristide. La Plataforma Democrática es la formación que reúne a las dos principales coaliciones opositoras: Convergencia Democrática (centro izquierda) y el Grupo de los 184 (patronal, estudiantes y sindicatos).

#### **Convergencia Democrática**

Con una tendencia de centro izquierda, Convergencia Democrática es una de las dos principales coaliciones opositoras en Haití. Evans Paul, ex alcalde de Puerto Príncipe, es su principal referente. Paul inició su carrera como periodista y sufrió la cárcel y la represión durante el régimen de Jean Claude Duvalier. En 1990 apoyó la candidatura de Aristide desde una coalición de centro izquierda, pero se apartó cuando éste no lo incluyó en su círculo de allegados. Otro de los miembros más destacados de Convergencia Democrática es Gerard Pierre Charles, de antigua extracción comunista y líder de Organización del Pueblo en Lucha (OPL, escisión del gubernamental Familia Lavalás).

**Grupo de los 184**

Coalición política que surgió como forma de aglutinar a diferentes sectores de la sociedad civil haitiana. Según destacan sus integrantes, reúne a partidos políticos, asociaciones patronales y de estudiantes, y sindicatos. El empresario estadounidense Andy Apaid Jr., ferviente partidario de la salida de Aristide, es el principal líder del grupo, y una de las caras más visibles de la oposición. Nacido en Nueva York, su familia se instaló en Haití durante los años del régimen de François Duvalier. Apaid, que ha recibido importantes apoyos del Partido Republicano de EEUU, está imposibilitado para acceder a la presidencia por su nacionalidad estadounidense, salvo que se produzca una reforma constitucional. El empresario está acusado de haber participado en el golpe de Estado de 1991.

***Bandas armadas y líderes*****Frente Revolucionario de la Artibonita (FRA) / Frente Revolucionario Nacional (FRN)**

FRA es el nombre con que los insurgentes bautizan a su banda armada tras la rebelión iniciada el 5 de febrero en la región de Gonaives. Los miembros del FRA son herederos directos del Ejército Caníbal, la banda oficialista encargada de amedrentar a los opositores a Aristide. De lealtad y nombre cambiante —al tiempo que salen de su reducto de la región de Gonaives y se extienden por el país deciden llamarla Frente Revolucionario Nacional (FRN)—, el grupo armado es el factor detonante de la crisis actual de Haití. La rebelión conquista todo el norte y el este del país y finalmente provoca la salida de Aristide el 29 de febrero.

El líder visible del Frente Revolucionario de la Artibonita es Guy Philippe. Ex miembro del ejército y ex jefe de la policía en la ciudad norteña de Cabo Haitiano, se exilió en la República Dominicana en 2000 ante las acusaciones de intento de golpe de Estado. Tras la caída de Aristide el 29 de febrero, ha realizado una entrada triunfal en Puerto Príncipe y se ha autoproclamado jefe de un restituido ejército haitiano.

**Louis Jodel Chamblain**, líder en la sombra de la rebelión, es uno de los principales referentes del régimen dictatorial anterior a la década de los años noventa. En 1987 encabezó los escuadrones de la muerte que intimidaron a los partidarios de elecciones democráticas. Tras el derrocamiento de Aristide en 1991, se convirtió en líder del temido Frente Revolucionario para el Avance y el Progreso Haitiano (FRAPH), el escuadrón de la muerte responsable de las torturas y asesinato de cientos de partidarios de Aristide, y que se extinguió con el regreso de éste. Huyó a la República Dominicana cuando las tropas estadounidenses restituyeron al ex sacerdote en 1994. Chamblain fue condenado en ausencia a prisión perpetua por sus crímenes.

**Butteur Metayer** protagonizó el lanzamiento de la rebelión el 5 de febrero en Gonaives, así como los primeros avances por el norte y el este del país hasta la

llegada de Guy Philippe. Miembro del Ejército Caníbal, formación incluida en el FRA/FRN, se volvió contra Aristide tras acusarlo de la muerte de su hermano, Amiot Metayer, antiguo líder de la banda.

### **Actores regionales**

#### **República Dominicana**

El país vecino movilizó a sus fuerzas militares junto a la frontera con Haití ante el temor de que el conflicto rebasara los límites territoriales. El presidente dominicano, Hipólito Mejía, reclamó la intervención internacional para frenar la violencia y cerró la frontera al paso de ciudadanos haitianos en busca de refugio.

#### **Comunidad de países del Caribe (CARICOM)**

La principal organización política del ámbito del Caribe, integrada por 15 países —entre ellas Haití—, intentó encauzar la crisis haitiana desde 2003 con la propuesta de un acuerdo pacífico y democrático entre Gobierno y oposición. El CARICOM, que mantuvo una destacada participación en la crisis, planteó, entre otras medidas, el nombramiento de un primer ministro independiente y el envío de una policía multinacional. El plan de CARICOM logró un amplio consenso en la comunidad internacional, que asumió sus principales líneas. Sin embargo, mientras que Aristide aceptó los términos del acuerdo, la oposición rechazó cualquier solución que no implicase la salida del mandatario haitiano.

### **Comunidad internacional**

#### **EEUU**

El Gobierno de EEUU evitó involucrarse abiertamente en la crisis de Haití hasta que ésta alcanzó su punto más dramático, con decenas de muertos a causa de la violencia. El temor a una oleada de balseiros haitianos acabó por convencer al Gobierno de Bush de la necesidad de desplegar soldados estadounidenses en el país caribeño. Sin embargo, numerosos políticos —especialmente miembros del Partido Demócrata— consideran que la demora en la intervención no ha sido casual, sino intencionada y con un objetivo: dejar caer a Jean Bertrand Aristide.

#### **Francia**

El Gobierno francés se mostró desde un principio partidario de una intervención militar internacional, pero, a diferencia del plan de CARICOM que buscaba la permanencia del presidente Aristide, Francia consideró inevitable su salida del poder. El ministro de Exteriores francés, Dominique de Villepin, logró alcanzar un acuerdo con su homólogo estadounidense para la intervención en Haití, una medida que ha significado una de las primeras acciones concertadas con EEUU tras la crisis de la guerra de Irak.

**Naciones Unidas**

Naciones Unidas se mostró favorable al plan de CARICOM, incluyendo el mantenimiento en el poder de Aristide. Sin embargo, el Consejo de Seguridad de la ONU acabó aprobando la intervención internacional en coincidencia con la salida del mandatario haitiano del poder.

**Organización de Estados Americanos (OEA)**

La Organización de Estados Americanos fue una de las principales impulsoras del plan de CARICOM para la salida de la crisis. Al igual que CARICOM, la OEA buscó la permanencia en el poder del Gobierno electo de Aristide.

**DATOS BÁSICOS**

Haití, con 27.750 km<sup>2</sup> de superficie, ocupa alrededor de un tercio de la antigua isla de la Española, una de las Antillas Mayores del mar Caribe. Localizado en la parte occidental de la isla, es limítrofe con la República Dominicana.

La producción de azúcar ha sido la actividad económica tradicional del país. Hasta el siglo XIX, su cultivo en base a una abundante mano de obra esclava proveniente de África hizo de Haití una de las colonias más prósperas. En épocas más recientes, algunas industrias básicas de textiles comenzaron a producir para la exportación.

Junto con las ayudas internacionales, una de las principales fuentes de ingresos de Haití son las remesas que envían los emigrantes. Canadá y EEUU albergan amplias comunidades de haitianos. Cerca de un millón de ciudadanos se encuentran fuera de su país.

**Población:** 8.300.000 (2002)

**Capital:** Puerto Príncipe (2.000.000, est.)

**Tipo de Gobierno:** República presidencialista

**Esperanza de vida:** 52 años (2002)

**Tasa de nacimientos:** 34,06 por 1.000 habitantes (2003 est.)

**Tasa de mortalidad:** 13,36 por 1.000 habitantes (2003 est.)

**Tasa de mortalidad infantil:** 79 por 1.000 (2001)

**Tasa de mortalidad infantil hasta los cinco años:** 123 por 1.000 (2001)

**Sida:** 6,1% (2001 est.)

**Grupos étnicos:** negros (95%), mulatos y blancos (5%)

**Religión mayoritaria:** católica (80%), aunque se estima que el 90% de la población practica el vudú.

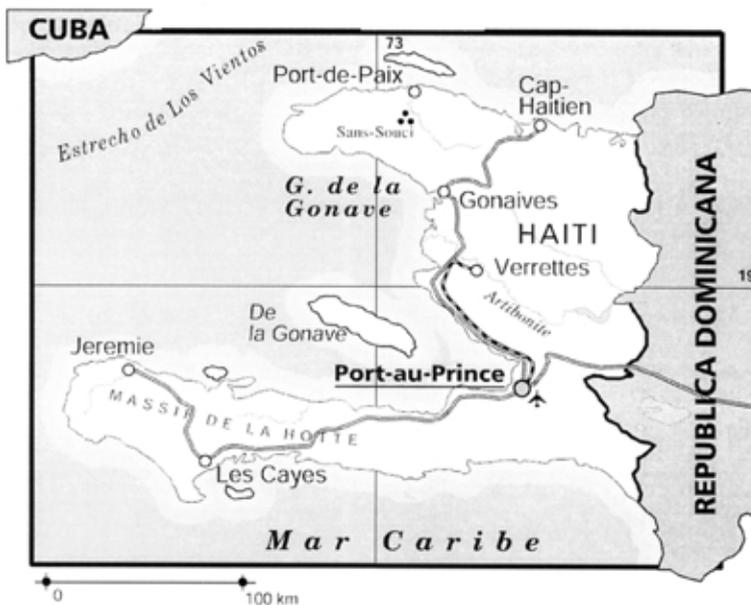
**Lenguas:** criollo y francés.

**Analfabetismo:** 48,1% (2002)

**PIB:** 3.900 millones de dólares (2001)  
**Per capita:** 480 dólares (2001)  
**Población por debajo de la línea de pobreza:** 80% (2002 est.)  
**Tasa de desempleo:** 70% (2002 est.)  
**Industrias:** textiles y refinamiento de azúcar  
**Agricultura:** azúcar, café y mango  
**Deuda externa:** 1.200 millones de dólares (1999)

Fuentes: Banco Mundial, CIA, ONU

Mapa de Haití



Fuente: [www.guiadelmundo.org.uy/cd/index.html](http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/index.html)

LILIAN BOBEA Y JOSEPH S. TULCHIN

# Haití: ¿La democracia vedada?

*La crisis de Haití es una demostración de las dificultades que enfrentan los intentos de crear un Estado democrático en una nación donde esta forma de gobierno es nueva. Los políticos haitianos han aprendido a utilizar a la comunidad internacional y a sus intervenciones militares como un factor habitual en la lucha doméstica por el poder. El juego político de Haití forma parte de una compleja red geopolítica que involucra a los países de la región. La comunidad de países del Caribe (CARICOM) ha tenido un papel muy destacado en la búsqueda de salidas pacíficas a la crisis de haitiana.*

En 1915, un buque de guerra estadounidense permanecía anclado en la bahía de Puerto Príncipe, mientras un tumulto de haitianos irrumpió en el palacio real y mató al presidente Vilbrun Guillaume Sam. A petición de los Gobiernos de Gran Bretaña y Francia, el presidente estadounidense Woodrow Wilson despachó los *marines* para establecer el orden. Permanecieron casi veinte años en un esfuerzo frustrado de construcción de una nación. A principios de marzo de 2004, los *marines* que protegen la Embajada estadounidense, acompañaron al presidente Jean Bertrand Aristide al aeropuerto nacional, donde un avión de las Fuerzas Armadas estadounidenses lo esperaba para llevarlo a un exilio inesperado en África.

La experiencia de la intervención estadounidense en el siglo pasado sugiere lo difícil que es “crear” un Estado democrático en un país donde la democracia nunca ha existido. Bajo la ocupación estadounidense, los políticos haitianos aprendieron a usar la comunidad internacional en su política interna y a crear un pernicioso triángulo en la lucha por alcanzar el poder: el gobierno, la oposición y el país (o países) interventor.<sup>1</sup> Haití es un caso paradigmático de un Estado intervenido, en el que tanto el Gobierno como la oposición juegan una ecuación de suma cero

---

<sup>1</sup> Un análisis detallado de las intervenciones estadounidenses en el Caribe entre la I y II Guerra Mundial se encuentra en Joseph S. Tulchin, *Aftermath of War*, New York University Press, Nueva York, 1971.

Lilian Bobea es investigadora de FLACSO Republica Dominicana y miembro del proyecto Creating Communities, del Woodrow Wilson International Center for Scholars

Joseph S. Tulchin es director del Latin American Program, del Woodrow Wilson International Center for Scholars

mientras el país que interviene también reduce sus opciones a una relación de suma cero: la intervención o la impotencia.

De nuevo, Haití se encuentra convulsionado. En esta ocasión, la crisis ha sido desencadenada por el agotamiento de un Gobierno cuestionado en su desempeño y credibilidad por parte de diversas fuerzas políticas y sociales y por un improvisado movimiento insurrecto, integrado por elementos represivos provenientes del “duvalierismo”,<sup>2</sup> así como ex funcionarios del Gobierno de Jean Bertrand Aristide. Estos últimos lograron catalizar el descontento popular que se fue gestando desde el momento de la reposición de Aristide en 1994, el primer presidente libremente electo en la historia haitiana, el “cura de los barrios bajos”.

A lo largo de los últimos diez años, la figura mesiánica de Aristide ha sido interpelada por las fuerzas conservadoras, que lo derrocaron en su primer mandato, y por sectores de la izquierda, que lo destituyeron en el segundo. El partido Convergencia Democrática, y un grupo de 184 organizaciones populares, profesionales y sindicales, aglutinados en la denominada Plataforma Democrática, y amparados por una fuerte presión internacional a favor de la renuncia del mandatario, lograron destituirle el pasado 29 de febrero de 2004. La salida forzada de Aristide, bajo serios rumores sobre la participación directa de las fuerzas militares estadounidenses, fue sucedida por la instalación de Boniface Alexandre, Jefe de la Suprema Corte de Justicia; y por el despliegue de una fuerza multinacional de paz, orientada a “reestablecer el orden, prevenir aniquilamientos políticos entre opositores y garantizar el flujo de ayuda humanitaria”.<sup>3</sup>

Haití, considerado el país más pobre del hemisferio, ocupa la posición 134 en la escala de Desarrollo Humano (IDH), solamente equiparable a Somalia y Yemen. El ingreso *per cápita* apenas alcanza los 480 dólares. Más del 80% de la población se sitúa por debajo de la línea de pobreza. Datos de Naciones Unidas indican que 3,8 millones de haitianos no poseen los ingresos necesarios para sobrevivir y de éstos, 2,4 se encuentran en una situación de inseguridad alimentaria calificada de crónica.<sup>4</sup> La esperanza de vida apenas alcanza los 52 años.

Con más del 48% de la población analfabeta, los cimientos institucionales de su sociedad —los sistemas de gobierno, justicia y seguridad—, se encuentran totalmente debilitados y, en algunos casos, son inexistentes. Sólo así se explica el rápido avance de las fuerzas insurgentes a lo largo del territorio nacional.

## Fragmentación y violencia política

El análisis de la actual crisis haitiana se sitúa en la perspectiva de los eventos desencadenados a partir de mediados de los años ochenta, cuando la deposición

<sup>2</sup> Antiguos elementos represores de la dictadura de la familia Duvalier (entre 1957 y 1986), particularmente miembros de la organización paramilitar Frente Revolucionario para el Avance y el Progreso Haitiano (FRAPH) han participado en la rebelión.

<sup>3</sup> *Boston Globe*, 1 de marzo de 2004.

<sup>4</sup> Programa Integrado de Respuestas para las Necesidades Urgentes de Comunidades y Poblaciones Vulnerables (PIR).

del entonces presidente Jean Claude Duvalier hijo (*Baby Doc*) dio inicio a una tortuosa y zigzagueante transición post-dictatorial aun inconclusa. Este proceso coincidió con la minimización de la lucha anticomunista y la búsqueda de estabilidad, como prioridades estadounidenses en el ámbito del Caribe. La naturaleza de los regímenes de la zona era un factor de la etapa final de la guerra fría. En ese contexto, la violenta, cínica y corrupta dictadura de la familia Duvalier se volvió inaceptable.

Pero, el nuevo régimen, establecido al amparo de la dictadura, sufrió constantemente de una crisis de gobernabilidad cuyos orígenes pueden trazarse en el divorcio entre lo político y lo social. Esto se expresa en la incapacidad de los políticos para desarrollar un liderazgo legítimo y representativo, capaz de asumir los intereses concertados de las mayorías, y en el deterioro progresivo de la institucionalidad democrática.<sup>5</sup> Entre tanto, surgió un amplio movimiento reivindicativo,<sup>6</sup> que comienza a expresarse en términos asociativos.<sup>7</sup> Este movimiento se aglutina bajo la consigna del cambio, a partir de una presión social consistente y estructurada para reformar el Estado. El periodo entre los años ochenta y noventa marcará una bifurcación entre ese movimiento social con base popular y los partidos políticos, conformados a partir de otras lógicas e intereses de más largo plazo con cuadros en su mayoría provenientes del exilio haitiano en Canadá, Europa y EEUU.

En este contexto, en los años noventa Aristide emerge como una alternativa que cristaliza, bajo un esquema netamente populista, la aspiración de representación política de las masas. El efímero mandato del “cura de los barrios bajos”, a consecuencia del golpe militar encabezado por el general Raoul Cedrés, tuvo como corolario la intervención militar estadounidense de 1994 —precipitada por la ola masiva de inmigración haitiana en Florida (EEUU)—, destinada a reponer al mandatario en el cargo para el cual había sido elegido. Como mantuvo un oficial estadounidense sobre la crisis del momento, “el éxito militar estadounidense devino en un fracaso de la política exterior”.<sup>8</sup>

En los años que sucedieron a su reinstalación, Aristide sufrió un deterioro absoluto. El hito más importante en el desencanto y en el socavamiento del incipiente proyecto de gobernabilidad democrática lo constituyó la crisis electoral surgida en las elecciones de mayo de 2000, consideradas por la oposición y por observadores internacionales como fraudulentas. Ello dio lugar al embargo estadounidense y la suspensión de un préstamo de 500 millones de dólares. Nuevamente, la comunidad internacional resulta atrapada en un esquema de suma cero:

*En los años  
noventa  
Aristide  
emerge como  
una  
alternativa  
que cristaliza,  
bajo un  
esquema  
netamente  
populista, la  
aspiración de  
representación  
política  
de las masas*

<sup>5</sup> Guy Alexandre, ex embajador haitiano en la República Dominicana, señala que en la historia moderna de Haití se han producido 33 golpes de Estado.

<sup>6</sup> Guy Alexandre cita, por ejemplo, al Movimiento Campesino de Papaye y el Movimiento Tet Ti Peyizan, que presionan por una reforma agraria y un sistema de comercialización más equitativo; estudiantes y maestros; mujeres relacionadas con organizaciones vecinales; religiosos; e incluso empresarios y microempresarios, entre otros.

<sup>7</sup> Guy Alexandre, “Contribución a un análisis de la coyuntura política en Haití”, presentación en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, República Dominicana, 2004.

<sup>8</sup> *Boston Globe*, 28 de febrero de 2004.

exige reformas que el régimen rechaza, dejando abierta como única opción la intervención militar.

En el mes anterior a su salida, el debate en el cual estaba enfrascada la comunidad internacional giraba en torno a si Aristide debería finalizar o no su mandato. Aquellos miembros de la oposición haitiana en el exilio y funcionarios del Gobierno de Bush opuestos a su continuación insistían en que éste había perdido legitimidad. Los que, por el contrario, continuaban apoyándolo —la minoría de la comunidad en el exilio, el gobierno francés, los gobiernos del caribe anglófono y los canadienses—, alegaban que, a pesar de las evidentes deficiencias, el hecho de permitirle finalizar el mandato para el que había sido elegido, contribuiría a fortalecer las incipientes instituciones políticas. Ambas vertientes estaban en lo correcto.

En ausencia de una efectiva institución del orden —militar o policial—, de la voluntad de concertación entre el Gobierno y la oposición, y sin claras señales provenientes de la comunidad internacional, grupos armados que han jugado un desafortunado papel en el gobierno militar o en la vieja dictadura “duvalierista”, cruzaron la frontera haitiana. Estos grupos, provistos de narcodólares, contrataron mercenarios, los equiparon de pertrechos militares y comenzaron a controlar las ciudades del interior del país. Estas fuerzas se autoproclamaron representantes de una supuesta oposición política no identificada.

De forma irónica, la presencia de un régimen semi-democrático impone serias dificultades a la comunidad internacional para actuar hasta que éste no haya sido depuesto. Sin embargo, Aristide ha denunciado desde África haber sido derrocado por un golpe de Estado promovido por EEUU, y varios observadores se cuestionan si ciertamente la “gentileza” de los *marines* de escoltar a Aristide a un avión militar estadounidense fue efectivamente un gesto desinteresado.

## **El papel de los micro-Estados del Caribe insular**

Más allá de los límites insulares, Haití forma parte de una compleja matriz de riesgo geopolítico-migratorio y de seguridad en la región del Caribe. Se estima que hay aproximadamente medio millón de haitianos indocumentados en la República Dominicana, así como un flujo intracaribeño de amplias magnitudes. La actual crisis en Haití no ha hecho más que exacerbar esa tendencia, debido al recrudescimiento de la pobreza y la violencia ejercida contra sus ciudadanos. Solamente en las últimas semanas, EEUU ha repatriado un contingente de 867 haitianos, que se suman a unos 600 interceptados entre los meses de octubre y noviembre del pasado año. Sin duda, la amenaza de ese flujo influyó en la perspectiva del Gobierno de Bush, en la medida en que se vieron involucrados en la vorágine de la política haitiana.

Considerado por muchos un país “inviabile” en términos económicos, y frente al virtual colapso del Estado haitiano debido a su extrema debilidad institucional, el propio Gobierno de Aristide ha sido acusado de promover un narco-Estado en el Caribe. Haití integraría un circuito de criminalidad organizada responsable en la región de más del 30% de la droga que transita hacia EEUU y Europa. En la República Dominicana, se estima que gran parte de las armas ilegales que circu-

lan en el país provienen de una amplia red de traficantes que logran introducir las desde Haití, presumiblemente en confabulación con funcionarios y autoridades militares corruptas dominicanas. La participación de funcionarios ha coadyuvado la articulación de una red que también involucra a otros países de la zona.

## Tensiones interestatales

El recrudecimiento de las condiciones sociales y económicas, junto a la violencia política, constituyen factores de expulsión de mano de obra, profesionales y clase media hacia los países vecinos. La presión demográfica que impone esta diáspora haitiana constituye uno de los elementos de tensión en algunos países de la región. En Bahamas —un micro-Estado con una población de 297.477 habitantes—, fuentes oficiales aseguran que existen unos 40.000 haitianos residiendo legalmente (13% de la población). Sin embargo, esas mismas fuentes estiman que una cantidad similar reside en condiciones de ilegalidad, elevándose el estimado de la población haitiana en el país a aproximadamente un 25% del total de la población de Bahamas. De forma similar, en la República Dominicana, fuentes no oficiales estiman en cerca de un millón la población haitiana residente en el país (12% de la población total). Pese al hecho de que esta mano de obra cumple una función importante en las economías receptoras, diversos sectores han manifestado su preocupación por lo que ese componente representa como presión a los recursos nacionales y, en otro plano, al tema de la identidad nacional.

La “cuestión haitiana” preocupa a la República Dominicana. El entramado de relaciones informales, las tensiones fronterizas y una arraigada aprehensión en amplios sectores de la población dominicana frente a lo que muchos consideran una “ocupación pacífica” por parte de haitianos —que llegan por su cuenta o que son reclutados por capitales privados y por el propio Estado dominicano—, ha sustentado históricamente la percepción negativa de que “Haití representa una amenaza a la seguridad nacional”.<sup>9</sup> Sin embargo, siendo el tercer socio comercial del país, intelectuales haitianos y dominicanos llaman la atención sobre el potencial desarrollo económico, tecnológico y organizacional complementario de ambas naciones.<sup>10</sup> El grueso de este intercambio comercial (95%) pasa precisamente por la frontera dominico-haitiana y, para algunos estudiosos en la República Dominicana, este hecho constituye un factor del proceso de acumulación capitalista y trans-

---

<sup>9</sup> Esta posición ha sido asumida con diferentes matices por intelectuales conservadores y de la izquierda política dominicana, por miembros del Congreso dominicano, profesionales y académicos. Sin embargo, quien de manera más consistente ha formulado este planteamiento ha sido el actual secretario de Estado de las Fuerzas Armadas, general Miguel Soto Jiménez. A propósito de estas aprehensiones, con el advenimiento de la crisis en Haití se manifestó un consenso generalizado a la negativa de establecer campos de refugiados en la frontera dominicana, bajo el argumento del riesgo potencial de una avalancha de amplias proporciones en términos económicos y sociales para la República Dominicana.

<sup>10</sup> Gerard Pierre Charles, declaraciones al periódico dominicano *Hoy*, 24 de enero de 2002.

ferencia de valores desde Haití hacia su país vecino, que en realidad beneficia a la economía y a la sociedad dominicana.<sup>11</sup>

A inicios de su segundo mandato, Aristide realizó una visita oficial a la República Dominicana, pese a las denuncias de su Gobierno de que en el país residían elementos que conspiraban para provocar un golpe de Estado contra su gestión. El mandatario haitiano reiteró su confianza en la “buena voluntad del Gobierno dominicano y en la política de fortalecimiento de las relaciones entre ambos países”.<sup>12</sup> Sin embargo, en el vértice de la crisis actual, el propio presidente dominicano, Hipólito Mejía, admitió que en la República Dominicana “viven muchos conspiradores”, en evidente alusión a las acusaciones de que las tropas rebeldes, que finalmente constituyeron las promotoras del derrocamiento de Aristide, se formaron y equiparon en territorio dominicano.

### **El rol de la mancomunidad caribeña**

Si bien estas tensiones dan cuenta de una lógica de relaciones interestatales, en términos geoestratégicos la crisis haitiana ha posibilitado la emergencia de un liderazgo insospechado dentro de la región. La comunidad de países del Caribe (CARICOM), de la que Haití forma parte, ha tenido un papel estelar en la búsqueda de soluciones a la crisis haitiana. Como precedente, en 1994, la organización llevó adelante la iniciativa de participación del Sistema de Seguridad Regional (RSS) en la intervención militar a favor de la reposición de Aristide.

La participación de CARICOM como entidad mediadora comenzó a vislumbrarse a través del “mapa de ruta” propuesto por la entidad y respaldado por la Organización de Estados Americanos (OEA) para facilitar la transición hacia un escenario de post conflicto, entre cuyos puntos aun mantienen vigencia los siguientes:

- La conformación de un nuevo Consejo Electoral Provisional.
- El desarme de los grupos armados.
- El establecimiento de una fuerza policial internacional.

Sin embargo, de cara al desenlace actual de los hechos, no queda claro cuál será el papel futuro de esa entidad, en la medida en que se ha decidido el envío de una fuerza multinacional (integrada por tropas estadounidenses, francesas, canadienses y chilenas) para el mantenimiento de la paz en Haití, así como una participación directa de EEUU en el proceso de construcción de la nación.

### **Escenarios para la búsqueda de soluciones**

La salida del presidente Aristide no garantiza una solución de la crisis haitiana en el mediano y largo plazo. La eventual construcción de un proyecto democrático en

<sup>11</sup> Haroldo Dilla, “Comerciantes, soldados y pobladores en los mundos de las fronteras”, *Vértice*, República Dominicana, noviembre-diciembre de 2002, N°8.

<sup>12</sup> *Perspectiva Ciudadana*, República Dominicana, 27 de febrero de 2001.

Haití implica varios retos. Por un lado, la constitución de un proyecto de nación bajo sus propios términos, al margen de una acción imperial bajo la lógica estadounidense de “cambio de régimen”, lo cual apunta a la cuestión de la legitimidad del nuevo gobierno que emerja. En segundo lugar, superar el riesgo de retrotraer el país a un pasado violento y dictatorial, que termine reivindicando los vestigios de las dictaduras militares anteriores frente al vacío de poder. En este sentido, las fuerzas que constituyeron la rebelión armada y que actualmente exigen el restablecimiento del ejército abolido gozan en estos momentos de plena vigencia.

A corto plazo, las prioridades deben orientarse a atender los problemas más acuciantes de salud, resolución de conflictos y desarme de sectores específicos de la población. A largo plazo, se ha insistido en que la economía haitiana necesita de inversiones de capitales tanto internos como externos para contrarrestar el proceso de descapitalización progresivo. También requiere de un flujo consistente de ayuda humanitaria y para el desarrollo, fortalecimiento institucional y de capacidades administrativas y gerenciales, así como de la formación y legitimación de un liderazgo que pueda asumir la paulatina consolidación de un proyecto democrático.

Desde la perspectiva regional, dos reflexiones generales se desprenden del análisis de la crisis haitiana. Por un lado, la fortaleza de todo proyecto democrático, o correlativamente su fragilidad, descansa en las capacidades institucionales y en un liderazgo con una legitimidad apoyada dentro y fuera del ejercicio del poder. Ese corolario se desprende de experiencias recientes a lo largo de América Latina, (Perú, Bolivia, Ecuador, Argentina, Venezuela), donde mandatarios otrora electos intentaron perpetuarse en el poder bajo formas despóticas y subterfugios semi-legales o abiertamente anticonstitucionales (disolviendo Congresos y cooptando contrapesos), socavando así las propias instituciones democráticas que una vez les dieron legitimidad. En segundo lugar, la crisis haitiana ofrece numerosas oportunidades para los países de la cuenca del Caribe, incluyendo a México y los Estados miembros de CARICOM, de jugar un papel destacado con miras a consolidar un sistema interestatal que impulse cambios favorables para la región en los ámbitos del desarrollo social y económico, de la seguridad regional y subregional y de la consolidación democrática a niveles nacionales.<sup>13</sup>

A nivel global, Haití se ha convertido en ejemplo para los que, abogando en favor del multilateralismo, critican el marcado unilateralismo del Gobierno de Bush. A pesar del furor contra el imperialismo estadounidense precipitado por el ataque contra Irak, y las tensiones europeas-estadounidenses, es evidente que EEUU no puede dejar de lado a la comunidad internacional. La lección aprendida en este caso es que si el Gobierno estadounidense quiere invocar el apoyo de la comunidad internacional en un escenario donde por cualquier razón no quiere o no puede actuar solo, entonces precisa dejarle a la misma el espacio suficiente para actuar.

El Gobierno de Bush tuvo que enviar los *marines* a Haití, pero no quiere realizar un ensayo de construcción de nación por sí solo. Francia, Canadá y Chile ya

---

<sup>13</sup> El concepto de protagonismo para los países de América Latina se explica en Joseph S. Tulchin y Ralph Espach (Compiladores), *Latin American in the New International System*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2001.

han desplegado fuerzas de seguridad, pero hace falta más que policías. ¿Cómo van a crear instituciones democráticas en Haití? ¿Qué hacen con los pistoleros que se declaran en conferencia de prensa jefes militares del nuevo gobierno? ¿Cómo van a convencer a la élite económica a jugar con reglas políticas? Quedan muchas preguntas y hay pocas respuestas.

# Derechos Humanos

---

**Guerra en Irak: no fue una intervención  
humanitaria**

---

**155**

KENNETH ROTH

# Guerra en Irak: no fue una intervención humanitaria

*Según se conjeturaba, la intervención humanitaria debía haber desaparecido con el fin de la década de 1990. El uso de la fuerza militar más allá de las propias fronteras nacionales para poner fin a matanzas a gran escala era considerado el lujo de una época en la que las preocupaciones sobre la seguridad nacional entre las grandes potencias eran menos apremiantes, y en la que los problemas de la seguridad humana lograron hacerse hueco. Somalia, Haití, Bosnia, Kosovo, Timor Oriental, Sierra Leona, intervenciones que fueron justificadas, en distintos grados, en términos humanitarios, posteriormente se rechazaron como productos de un intervalo inusual entre las tensiones de la guerra fría y la creciente amenaza del terrorismo. Se dijo que el 11-S cambió todo aquello al volver a poner el énfasis en nuevos y más inmediatos retos a la seguridad. Pero, sorprendentemente, con la campaña contra el terrorismo en curso, a lo largo del año pasado se han registrado unas cuatro intervenciones militares calificadas por sus instigadores como parcial o totalmente humanitarias.*

En principio, solo se puede recibir este renovado interés por el devenir de víctimas en tierras lejanas con satisfacción. ¿Qué podría ser más virtuoso que arriesgar la vida y la integridad física para salvar a otras personas de la masacre? Pero, el uso habitual de la etiqueta de lo humanitario oculta importantes diferencias entre estas intervenciones. La actuación francesa en la República Democrática del Congo, luego apoyada por una presencia reforzada de fuerzas de paz de Naciones Unidas, fue en la que se observó con mayor claridad un verdadero deseo de poner fin a la masacre que se estaba desarrollando. En Liberia y en Costa de Marfil, las tropas francesas y de África occidental intervinieron para garantizar la implementa-

Kenneth Roth es director ejecutivo de Human Rights Watch. Este artículo pertenece al informe anual *World Report 2004. Human Rights and armed conflict*, publicado por Human Rights Watch, 2004

Traducción:  
Leandro Nagore

ción de un plan de paz, pero también realizaron un importante papel humanitario. (EEUU participó, brevemente, en Liberia, pero las tropas que desplegaron tuvieron una repercusión mínima). Todas estas intervenciones en África fueron aprobadas, en un primer momento o con posterioridad, por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En cada uno de estos casos, el Gobierno nacional reconocido prestó su consentimiento a la intervención, aunque bajo distintos grados de presión.

A modo de contraste, las fuerzas de la coalición liderada por EEUU en Irak justificaron la invasión de éste país bajo distintos conceptos, tan solo uno de los cuales –y de menor importancia– era el humanitario. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no aprobó la invasión, y el Gobierno iraquí, por su parte, con su propia existencia en juego, se opuso de forma virulenta a ésta. Además, mientras que las intervenciones en África fueron de dimensiones bastante modestas, la guerra de Irak fue de enormes proporciones, incluyendo una campaña de bombardeo masivo y el despliegue de unas 150.000 tropas de distintos Ejércitos de tierra.

El tamaño de la invasión de Irak y la participación destacada por parte de la superpotencia mundial, junto con la enorme controversia que suscitó esta guerra, hacen que este conflicto haya ensombrecido las demás acciones militares. Para bien o para mal, esta prominencia le ha dado un mayor poder para formar las percepciones de la opinión pública en cuanto a las intervenciones armadas que, según sus promotores se justifican por motivos humanitarios. El resultado es que en una época de renovado interés por el concepto de la intervención humanitaria, la guerra en Irak y los esfuerzos por justificarla, aunque sea en parte, con motivos humanitarios amenazan con dar a la acción humanitaria una mala reputación. Si este hecho da pie al cinismo respecto al uso de la fuerza militar por motivos humanitarios, podría resultar devastador para aquellas personas que en el futuro necesiten ser socorridas.

Human Rights Watch no suele tomar posiciones sobre si un Estado debe o no recurrir a la guerra. Las cuestiones que están en juego suelen extenderse más allá de nuestro mandato, y una posición neutral maximiza nuestra capacidad de hacer presión para que las partes en conflicto eviten dañar a los no combatientes. La única excepción que hacemos es en aquellos casos extremos que necesiten de la intervención humanitaria.

Ya que el objetivo principal de la guerra en Irak no fue salvar al pueblo iraquí de la masacre, y porque entonces no ocurría ni era inminente ninguna masacre, en ese momento Human Rights Watch no tomó ninguna posición a favor o en contra de la guerra. Un razonamiento humanitario se ofrecía, de vez en cuando, respecto del motivo de esta guerra, pero era tan claramente secundario respecto a otras razones que no consideramos que había ninguna necesidad de abordarlo. Efectivamente, si Sadam Husein hubiese sido derrocado, y la cuestión de las armas de destrucción masiva tratada de forma eficaz, claramente no habría habido una guerra, incluso si el Gobierno sucesor hubiese sido igual de represivo. Algunos argumentaron que Human Rights Watch debería apoyar una guerra iniciada por otros motivos si, potencialmente, podría lograr mejoras significativas en cuanto al respeto de los derechos humanos. Pero el tremendo riesgo de que gue-

rras no guiadas por objetivos humanitarios harían peligrar los derechos humanos, nos impide adoptar tal posición.

Con el tiempo, las principales justificaciones ofrecidas en un primer momento para librar la guerra en Irak perdieron gran parte de su validez. Más de siete meses después de que se declarase el fin de las hostilidades mayores aún no han sido encontradas las armas de destrucción masiva. Tampoco se ha encontrado ningún vínculo, anterior al conflicto, entre Sadam Husein y el terrorismo internacional. La dificultad para establecer instituciones estables en Irak está reduciendo la posibilidad de que el país se convierta en una plataforma avanzada para promover la democracia en Oriente Medio. Mientras pasan los días, la justificación dominante que le queda al Gobierno de Bush para justificar la guerra es que Sadam Husein era un tirano que se merecía ser derrocado —un argumento para la intervención humanitaria—. El Gobierno de Bush ahora cita esta causa no sólo como un efecto positivo, aunque secundario, de la guerra sino como la principal justificación de la misma. Otros motivos también se siguen citando de forma regular, pero tan sólo el humanitario ha visto como aumentaba su protagonismo.

¿Es esta justificación válida? La cuestión no está tan sólo en determinar si Sadam Husein fue un líder despiadado, algo que claramente fue. La pregunta sería más bien saber si se daban las condiciones para justificar una intervención humanitaria —condiciones que van más allá del grado de represión—. Si así fuera, la sinceridad nos exigiría conceder esta verdad a pesar del nivel de rechazo global hacia esta guerra. Si no, sería igual de esencial reconocerlo, ya que permitir que los argumentos de la intervención humanitaria sirvan como pretexto para una guerra librada principalmente por otros motivos, amenaza con mancillar un principio cuya viabilidad podría ser esencial para salvar innumerables vidas.

Al examinar si la invasión de Irak puede ser considerada como una intervención humanitaria, nuestro propósito no es el de determinar si la coalición liderada por EEUU debería haber recurrido a la guerra por otros motivos. Esto, tal como hemos indicado, requeriría juicios de valor que van más allá de nuestro mandato. Ahora que los instigadores de la guerra se apoyan tan significativamente en razonamientos humanitarios para justificarla, la necesidad de evaluar esta justificación es cada vez más importante. Concluimos que, a pesar de los horrores del mandato de Sadam Husein, la invasión en Irak no se puede justificar como una intervención humanitaria.

## **Los estándares para una intervención humanitaria**

Human Rights Watch, a diferencia de otras organizaciones de derechos humanos, tiene una larga tradición respecto a una política sobre intervención humanitaria. Las guerras a menudo conllevan enormes costes humanos, pero reconocemos que la necesidad imperativa de detener o de prevenir el genocidio, u otro tipo de matanza sistemática, puede, en ocasiones, justificar el uso de la fuerza militar. Por este motivo, Human Rights Watch, en algunas, pocas, ocasiones ha abogado por la intervención humanitaria —por ejemplo para intentar poner fin al genocidio en Ruanda y en Bosnia—.

*Permitir que  
la interven-  
ción humani-  
taria sirva  
como pretexto  
para una  
guerra  
librada  
principal-  
mente por  
otros motivos,  
amenaza con  
mancillar un  
principio  
esencial para  
salvar  
innumerables  
vidas*

No obstante, el recurso a la acción militar nunca debe tomarse a la ligera, ni siquiera por motivos humanitarios. Se podría recurrir a la fuerza militar más fácilmente cuando un gobierno enfrentado a serios abusos en su territorio nacional invita a otros Estados a que le brinden asistencia militar —como ocurrió en el caso de tres recientes intervenciones en África—. Pero la intervención militar por motivos humanitarios demostrables, sin el consentimiento del gobierno nacional, debería realizarse con extrema cautela. En la elaboración de los estándares que consideramos deberían gobernar las acciones militares no consensuadas, nos remitimos a los principios fundamentales de nuestra propia política sobre la intervención humanitaria y sobre nuestras experiencias en su aplicación. También tenemos en cuenta otras fuentes relevantes, incluido el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, que cuenta con el patrocinio del Gobierno canadiense.

A nuestro parecer, y como aspecto básico, la intervención humanitaria que tiene lugar sin el consentimiento del gobierno afectado solo puede ser justificada en casos de genocidio inminente o en curso, otras masacres o políticas similares de destrucción de vidas. Como verdad sabida, baste decir que la guerra es peligrosa. En teoría puede ser de gran precisión, pero la realidad es a menudo muy destructiva, con el riesgo siempre presente de importantes derramamientos de sangre. Tan solo el asesinato a gran escala puede justificar, en nuestra opinión, la muerte, destrucción y desorden inherentes a la guerra y a la posguerra. Otras formas de tiranía son deplorables, y vale la pena esforzarse al máximo para que cesen pero, a nuestro parecer, no son tales como para justificar la respuesta excepcional que sería el recurso a la fuerza militar. Tan solo las matanzas masivas podrían justificar la pérdida deliberada de vidas que implica el uso de la fuerza militar en nombre de propósitos humanitarios.

Además, la capacidad para recurrir a la fuerza militar es limitada. Fomentar su uso para hacer frente a abusos menores podría suponer rebajar la capacidad para intervenir en aquellos casos en los que las atrocidades son más graves. La invasión de un país, sobre todo sin el consentimiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, también pone en peligro al orden jurídico internacional, que a su vez es de enorme importancia en la protección de los derechos humanos. Por estos motivos, consideramos que la intervención humanitaria debería reservarse para aquellas situaciones en las que se producen matanzas masivas.

Somos conscientes de que el término “masivo” es subjetivo, que permite numerosas interpretaciones, y no proponemos una única medida cuantitativa. También reconocemos que el nivel de muertes que nosotros, como organización de defensa de los derechos humanos, podríamos considerar como suficiente para justificar una intervención humanitaria podría ser muy distinto al de un gobierno. Sin embargo, en cualquier caso, y teniendo en cuenta los enormes riesgos potenciales que conlleva el uso de la fuerza militar, la intervención humanitaria debería ser una medida excepcional, reservada para los casos más extremos.

Si esta precondition se cumple, se pueden considerar otros cinco factores que ayudan a determinar si el uso de la fuerza militar puede ser caracterizada como humanitaria:

- 1º- Una acción militar debe ser la última opción razonable posible para poner fin, o prevenir, las masacres. En caso de que existan alternativas efectivas, la fuerza militar no debe ser usada por motivos humanitarios.
- 2º- La intervención debe ser guiada principalmente por un objetivo humanitario. No esperamos la inocencia total de las motivaciones, pero el humanitarismo debería ser el motivo principal para una acción militar.
- 3º- Se debe realizar todo esfuerzo posible para asegurar que los medios utilizados para intervenir cumplen con el respeto de los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario. No creemos en que algunos abusos son tolerables en nombre de la erradicación de otros.
- 4º- Debe ser razonablemente probable que la acción militar traerá mayores beneficios que daños. La intervención humanitaria no debe ser emprendida si existe la posibilidad de que genere una mayor conflagración o cause un sufrimiento significativamente mayor.
- 5º- Preferimos que toda intervención humanitaria cuente con el respaldo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas u otros organismos con una autoridad multilateral significativa. Sin embargo, a la luz de la naturaleza imperfecta de la gobernanza internacional actual, no exigiríamos la aprobación multilateral previa en un contexto de emergencia.

## **Dos consideraciones irrelevantes**

Antes de aplicar estos criterios al caso iraquí, merece la pena destacar dos factores que no consideramos relevantes en nuestra evaluación sobre si una intervención se puede justificar como humanitaria. En primer lugar, somos conscientes, pero rechazamos, el argumento de que una intervención humanitaria no puede ser justificada si se hace caso omiso a lo que ocurre en otros lugares, igual o más necesitados. La represión en Irak fue severa, pero se podría argumentar que en otros lugares fue aún peor. Por ejemplo, se estima que en los últimos años unos tres millones de personas o más han perdido la vida por la violencia, la enfermedad y la exposición a los elementos en el conflicto que tiene lugar en el este de la República Democrática del Congo (RDC). No obstante, la intervención que tuvo lugar en la RDC llegó tarde y, en relación con lo ocurrido en Irak, fue bastante modesta. Sin embargo, si las matanzas en Irak fueron motivo suficiente para una intervención militar, sería cínico hacer caso omiso del triste destino de estas víctimas simplemente porque otras fueron olvidadas. En este caso, la intervención debería ser promovida en ambos lugares, y no rechazada en uno con la excusa de ser menor o inexistente en el otro.

En segundo lugar, somos conscientes, pero también rechazamos, el argumento de que la complicidad de EEUU en la represión iraquí en el pasado le deslegitimaría para realizar una intervención militar en Irak con criterios humanitarios. Este razonamiento se fundamenta en el sórdido historial del Gobierno estadounidense en Irak durante los años ochenta y principios de los noventa. Cuando el Gobierno iraquí utilizaba armas químicas contra las tropas iraníes en los años ochenta, el Gobierno de Reagan le ofrecía información de inteligencia. Tras el genocidio ocu-

rrido en Anfal contra la población kurda de Irak, en 1988, el Gobierno de Reagan, y luego el Gobierno del primer Bush, ofrecieron a Bagdad miles de millones de dólares en créditos en especie y en garantías de préstamos para la importación. La supresión despiadada por parte del Gobierno iraquí del levantamiento de 1991 fue facilitada por el acuerdo suscrito por el Gobierno de Bush padre para el uso iraquí de helicópteros —permiso aún más vergonzoso teniendo en cuenta que el entonces presidente Bush había incitado esta misma revuelta—. En cada uno de estos casos, Washington consideró que era más importante derrotar a Irán o recortar la influencia iraní en un Irak potencialmente desestabilizado, que disuadir o prevenir una masacre a gran escala. Nosotros condenamos tales cálculos estratégicos. Sin embargo, no negaríamos auxiliar a potenciales víctimas de un genocidio simplemente por el hecho de que la parte que se propone intervenir tuvo las manos sucias en el pasado.

### **La intensidad de las matanzas**

De los criterios que justificarían una intervención militar el más importante es el grado de las matanzas: ¿estaba ocurriendo, o era inminente, un genocidio o matanza masiva comparable? Siendo brutal como fue el régimen de Sadam Husein, el alcance de las muertes de las que se puede responsabilizar a su Gobierno en marzo de 2003 no era ni excepcional ni de una magnitud tan terrible como para justificar una intervención humanitaria. No nos hacemos ninguna ilusión en cuanto a la desalmada inhumanidad de Sadam Husein. Habiendo dedicado bastante tiempo y esfuerzo en documentar sus atrocidades, estimamos que en los últimos veinticinco años de Gobierno del partido Baath en Irak, el Ejecutivo iraquí asesinó o hizo “desaparecer” a cerca de 250.000 iraquíes. Además, debemos considerar abusos como el uso de armas químicas contra soldados iraníes. Sin embargo, en marzo de 2003, en vísperas de la invasión de Irak, el número de asesinatos atribuibles a Sadam Husein había disminuido.

Hubo épocas en las que los asesinatos eran tan intensos que una intervención humanitaria hubiera sido justificable —por ejemplo durante el genocidio de Anfal, en 1988, en el cual el Gobierno iraquí acabó con la vida de unos 100.000 kurdos—. Human Rights Watch, aunque en 1988 aún estaba comenzando y todavía no operaba en Oriente Medio, defendió en 1991 algún tipo de intervención militar en relación a la cuestión iraquí. Mientras los kurdos iraquíes huían en masa de la brutal represión del régimen de Sadam Husein tras el levantamiento que tuvo lugar tras la Guerra del Golfo, se encontraban desamparados y morían bajo el duro clima invernal de la montañosa frontera con Turquía, nosotros abogamos por la creación de una zona de exclusión aérea en el norte de Irak, para que pudiesen volver a sus hogares sin tener que hacer frente a un nuevo genocidio. Hubo otras épocas de intensas matanzas, como en la supresión de las revueltas de 1991. Pero en vísperas de la última guerra en Irak, nadie sugiere que el Gobierno de dicho país estaba involucrado en matanzas de una magnitud similar, ni que lo hubiera estado durante bastante tiempo. “Mejor tarde que nunca” no es una justificación para una intervención humanitaria que debería ser contemplada tan sólo

para detener matanzas masivas, y no para castigar a sus responsables, por muy deseable que sea tal castigo en tales circunstancias.

Pero si Sadam Husein cometió atrocidades masivas en el pasado, ¿su derrocamiento no sería justificable para prevenir que volviese a perpetrar tales atrocidades en el futuro? No. Human Rights Watch acepta que la intervención militar puede ser necesaria no sólo para poner fin a una masacre en curso, sino también para prevenir futuras matanzas, aunque éstas tienen que ser inminentes para justificar la respuesta excepcional que es el uso de la fuerza militar con propósitos humanitarios preventivos. Tiene que haber pruebas de que una masacre a gran escala está siendo preparada y que está a punto de iniciarse, salvo que se interrumpa por medios militares. Pero nadie sugirió seriamente antes del inicio de la guerra que el Gobierno de Sadam Husein estaba preparando una inminente masacre masiva, y hasta ahora no hay ninguna prueba que indique lo contrario. Hubo quienes alegaron que Sadam Husein, por sus antecedentes de utilización de armas químicas contra soldados iraníes y kurdos iraquíes, tenía previsto entregar armas de destrucción masiva a redes terroristas, pero estas alegaciones son del todo especulativas y aún no se ha encontrado ninguna prueba sustanciosa. También se temía que el Gobierno iraquí intentaría hacer frente a una invasión mediante el uso de armas químicas y biológicas, incluso contra su propio pueblo, pero nadie sugirió, seriamente, que esta medida sería una posibilidad inminente ante la ausencia de una invasión.

Esto tampoco significa que se deben olvidar las atrocidades del pasado. Por el contrario, sus instigadores deberían ser juzgados. Human Rights Watch ha dedicado un enorme esfuerzo en la investigación y documentación de las barbaridades del Gobierno iraquí, con especial énfasis en el genocidio de Anfal contra los kurdos iraquíes. Hemos entrevistado a testigos y supervivientes, exhumado tumbas colectivas, tomado muestras de tierra para demostrar el uso de armas químicas, e intentado sortear las toneladas de documentos de la policía secreta iraquí. Hemos dado la vuelta al mundo intentando convencer a algún gobierno —a cualquiera— para que emprendiesen acciones legales contra Irak por genocidio. Nadie lo hizo. A mediados de los años noventa, cuando nuestros esfuerzos fueron más intensos, los gobiernos temían que acusar a Irak de genocidio sería demasiado provocador —que pondría en riesgo los futuros acuerdos comerciales con Irak, que malgastaría su influencia en Oriente Medio, que invitaría a represalias por parte de los terroristas o que sencillamente saldría demasiado caro—.

Pero, reclamar justicia o incluso el enjuiciamiento penal no justifica la intervención humanitaria. Deberían dictarse autos de procesamiento, y los sospechosos ser arrestados si intentan salir al extranjero, pero el recurso extraordinario que es la intervención humanitaria no debería ser utilizado para hacer justicia por crímenes del pasado. Esta medida excepcional tendría que utilizarse sólo para poner fin a una masacre en curso o inminente, y no como castigo por abusos del pasado.

Al declarar que el grado de las matanzas en Irak no justifica una intervención humanitaria, en ningún caso estamos siendo insensibles ante el terrible destino del pueblo iraquí. Somos conscientes de que tuvieron lugar, y con una inquietante frecuencia, ejecuciones sumarias en Irak hasta el final del Gobierno de Sadam Husein, al igual que la tortura y otras formas de brutalidad. Estas atrocidades

*Reclamar  
justicia o  
incluso el  
enjuicia-  
miento penal  
no justifica la  
intervención  
humanitaria*

deberían ser enfrentadas con la presión pública, diplomática y económica, además del procesamiento judicial. Pero, antes de asumir el gran riesgo para las vidas humanas inherente a toda guerra, debería estar teniendo lugar, o ser inminente, una masacre masiva. Esto no fue el caso del régimen de Sadam Husein en Irak en marzo de 2003.

### **La última opción razonable**

La ausencia de una masacre en curso, ni siquiera inminente, descalifica la invasión de Irak de la categoría de intervención humanitaria. No obstante, y sobre todo teniendo en cuenta lo despiadado del mandato de Sadam Husein, sería interesante examinar los demás criterios para una intervención humanitaria y que en gran medida tampoco se cumplieron.

Tal como destacamos, debido a los riesgos significativos en juego, una invasión debería calificarse como una intervención humanitaria sólo si es la última opción razonable para poner fin a las matanzas. Debido a que, técnicamente, en el Irak de principios de 2003 no se producían matanzas masivas, esta cuestión no llegó a plantearse. Pero, es útil explorar si la intervención militar era efectivamente la última opción razonable para poner fin a los abusos que sufrían los iraquíes.

No lo era. Si el propósito de la intervención fue principalmente humanitario, entonces se tendría que haber intentado al menos otra opción antes de una invasión militar, como el enjuiciamiento penal. No hay garantía alguna de que éste hubiera sido eficaz, y se podría justificar no recurrir a él si sobre el terreno estuviesen ocurriendo matanzas a gran escala. Pero ante los abusos, más rutinarios que masivos, del Gobierno iraquí, esta alternativa a la acción militar merecía haber sido probada.

Un auto de procesamiento no es equivalente al arresto, juicio y castigo. Un simple pedazo de papel no conseguirá poner fin a masacres masivas. Pero como una solución a más largo plazo para la situación en Irak, el uso de la justicia podía considerarse como prometedora. La experiencia con el ex presidente yugoslavo, Slobodan Milosevic, y el ex presidente de Liberia, Charles Taylor, sugiere que una acusación judicial internacional desacredita, significativamente, incluso a los dictadores más despiadados. Este estigma debilita la base de apoyo del líder tanto en su país como en el extranjero y, a menudo, de manera inesperada. Al permitir que gobernase Sadam Husein sin el estigma de una acusación formal por genocidio y crímenes contra la humanidad, la comunidad internacional nunca intentó una medida que podría haber contribuido a su destitución, y a una reducción simultánea de los abusos gubernamentales.

Al subrayar que no se intentó el enjuiciamiento antes de la guerra, reconocemos que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas jamás se había planteado esta opción a lo largo de más de una década de tensiones con Irak. La resolución del Consejo en abril de 1991 sobre Irak (la Resolución 688), al condenar los "actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí en varias partes de Irak", fue revolucionaria en su momento al ser la primera resolución que trata la represión como una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Sin

embargo, el Consejo nunca insistió en ello, al no desplegar la herramienta del procesamiento para frenar esta represión. Pero, si el Gobierno de EEUU hubiese dedicado una pequeña parte de su atención, centrada plenamente en el camino a la guerra, en la justicia, existen posibilidades razonables de que el Consejo hubiera respondido.

## **El propósito humanitario**

Toda intervención humanitaria debería guiarse con el objetivo de maximizar los resultados humanitarios. Reconocemos que una intervención motivada exclusivamente por criterios humanitarios puede ser imposible de encontrar. Los gobiernos que intervienen para detener matanzas masivas, tienen, inevitablemente, muchas otras razones, por lo que no insistimos sobre la pureza de los motivos. Pero, un motivo humanitario dominante es importante ya que incide sobre numerosas decisiones, adoptadas a lo largo de la intervención y en su desenlace, que pueden determinar su éxito para proteger a las personas de todo daño.

El humanitarismo, incluso bajo una definición muy amplia que incluiría una preocupación por el bienestar del pueblo iraquí, fue como mucho un motivo subsidiario para la invasión de Irak. Las principales justificaciones previas a la invasión fueron la presunta posesión por parte del Gobierno iraquí de armas de destrucción masiva, no haberlas declarado en contra de numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y sus supuestos vínculos con redes terroristas. Los funcionarios estadounidenses también se refirieron a la posibilidad de que un Irak democrático sirviese como fuerza para transformar Oriente Medio. Entre esta maraña de motivos, la crueldad de Sadam Husein hacia su propio pueblo fue referida —a veces de forma prominente— pero, en el periodo anterior a la guerra, nunca llegó a ser el factor dominante. Este no es un mero argumento académico, alteró la forma en la que se ejecutó la invasión en perjuicio del pueblo iraquí.

Si las tropas invasoras se hubieran centrado en la maximización del impacto humanitario de una intervención, habrían estado mejor preparadas para cubrir el vacío de seguridad que sucedió al derrocamiento del Gobierno iraquí. Era del todo previsible que la caída de Sadam Husein desembocaría en el desorden civil. Los levantamientos en Irak en 1991 terminaron con ejecuciones sumarias a gran escala. La política arabizante del Gobierno elevó la posibilidad de que ocurriesen enfrentamientos entre los kurdos desplazados, deseosos de recuperar sus antiguas casas, y los árabes que se habían instalado en ellas. Otros súbitos cambios de régimen, como el que ocurrió tras la retirada de los serbo-bosnios de los suburbios de Sarajevo en 1996, vinieron acompañados de violencia generalizada, saqueos e incendios provocados.

En parte para prevenir la violencia y el desorden, el jefe del Estado Mayor estadounidense antes de la guerra, el general Eric K. Shinseki, predijo que serían necesarias “varios” cientos de miles de tropas. Pero, los líderes civiles del Pentágono rechazaron esta estimación e iniciaron la guerra con bastantes menos efectivos de combate —unos 150.000 soldados—. Los motivos que subyacen detrás de esta decisión son aún inciertos, pero parecen responder a una combinación entre

la fe que tiene el Gobierno de EEUU en su armamento de alta tecnología, su escaso interés por la construcción de naciones, su poca disposición a tomarse el tiempo necesario para desplegar tropas adicionales ante el aumento de las temperaturas durante el verano iraquí, y por la creciente tensión política mientras se incrementaba la oposición a la guerra en todo el mundo, además de su excesiva dependencia en escenarios basados en sus esperanzas y en aquellos centrados en el mejor de los casos posibles. El resultado es que las tropas de la coalición se vieron superadas por la magnitud de la tarea encomendada: mantener el orden público en Irak. El saqueo fue generalizado. Los depósitos de armas fueron asaltados y vaciados. La violencia es desenfrenada.

El problema de la falta de efectivos se exacerbó al no desplegarse un número suficiente de soldados entrenados para labores de policía. Los soldados regulares están entrenados para el combate —para responder a amenazas con fuerza letal—. Pero este recurso a la fuerza letal no es apropiado y, además, sería ilegítimo, cuando de lo que se trata es de ejercer funciones de policía en una nación ocupada. La consecuencia de todo fue el goteo constante de civiles muertos cuando las tropas de la coalición —con los nervios a flor de piel ante los ataques constantes de la resistencia, algunos de los cuales con perfidia— disparaban por error contra civiles. Esto aumentó el resentimiento entre los iraquíes, e impulsó nuevos ataques contra las fuerzas de la coalición. Tropas entrenadas para labores de policía —es decir, para hacer uso de la fuerza letal tan sólo como último recurso— habría sido una opción más apropiada al desempeño de sus obligaciones de ocupación de forma humana. Pero el Pentágono no tiene como prioridad desarrollar las capacidades de policía de sus tropas, limitándose tan sólo a que unas cuantas fuesen desplegadas en Irak.

Además, L. Paul Bremen III, el administrador civil de EEUU en Irak, desmovilizó la totalidad de las fuerzas de policía y del ejército iraquí. Esto dejó a las autoridades ocupantes sin la posibilidad de hacer uso de un gran número de efectivos nacionales que podrían haber ayudado a instaurar la ley. Reconocemos que las fuerzas de seguridad o las agencias de inteligencia, que desempeñaron papeles destacados en las atrocidades cometidas en Irak, como la Guardia Especial Republicana o el *Mukhabarat*, debían ser desmantelados y sus miembros enjuiciados. Algunos miembros del ejército iraquí y de la policía también fueron cómplices en las atrocidades, pero la gran mayoría tenían una responsabilidad menor en estos hechos. Por tanto, no había ninguna justificación penal para el desmantelamiento en masa de estas fuerzas en lugar de perseguir de forma individual a los culpables. El desmantelamiento masivo tuvo serias repercusiones sobre la seguridad en Irak.

La falta de un propósito humanitario mayor también tuvo su incidencia en la actitud que tomó Washington respecto del sistema judicial que utilizaría para juzgar crímenes contra los derechos humanos cometidos por funcionarios y oficiales iraquíes. Bush, como muchos otros, deseaba que los responsables de las atrocidades cometidas en Irak compareciesen ante la justicia, pero su rechazo atávico hacia la Corte Penal Internacional (CPI) le impide recomendar el mecanismo legal con mayores posibilidades de éxito. El Ejecutivo de Bush ha insistido en que los oficiales y funcionarios iraquíes acusados sean juzgados en un “proceso dirigido

por iraquíes<sup>9</sup>. En teoría, es indudablemente preferible que Irak juzgue sus propios infractores. Pero tras tres décadas y media de Gobierno del partido Baath, el sistema judicial iraquí carece tanto de una tradición de respeto por las garantías procesales como de la capacidad para organizar y juzgar casos complejos de genocidio o de crímenes contra la humanidad. En caso de que se lleven ante los tribunales iraquíes, hay amplios motivos para considerar que serían juicios sin auténtica legitimidad.

La solución más obvia a este problema sería el establecimiento de un tribunal penal internacional para Irak —ya sea uno plenamente internacional como aquellos creados para Ruanda y la ex Yugoslavia, o un tribunal con liderazgo internacional pero con participación local, como el tribunal especial para Sierra Leona—. Aunque el Gobierno de Bush ha respaldado los ya existentes, se opone ferozmente a la idea de un tribunal internacional para Irak. El motivo de este rechazo estaría en la CPI. Ésta sería un organismo bastante irrelevante para esta tarea ya que su jurisdicción daría inicio como pronto a partir de julio de 2002, que fue cuando entró en vigor el tratado que lo creó. La mayoría de los crímenes cometidos por el Gobierno de Sadam Husein fueron anteriores a esta fecha. Pero, la oposición de Bush a la CPI es de tal dimensión que se traduce en su resistencia ante cualquier tribunal internacional para Irak, aparentemente por temor a que un tribunal de este tipo otorgue mayor credibilidad al proyecto de justicia internacional en su conjunto, y de esta forma legitimaría indirectamente al CPI. Una preocupación real por los intereses del pueblo iraquí habría reducido la probabilidad de que persistiese esta postura.

## **Cumplimiento del Derecho Humanitario**

Todo esfuerzo realizado debería asegurar que una intervención humanitaria cumple estrictamente con lo establecido en el Derecho Humanitario y con la protección de los derechos humanos internacionales. Este cumplimiento es un requisito inexcusable en todo conflicto —por lo que no podría ser menos en el caso de una intervención que se justifica por razones humanitarias—. La invasión de Irak ha cumplido, en lo esencial, con este requisito, pero no del todo. Las tropas de la coalición tuvieron especial cuidado para evitar dañar a civiles cuando atacaban objetivos fijos y preseleccionados. Pero en cuanto a los ataques a objetivos móviles de oportunidad, su historial es menos ejemplar.

Tal y como comunicó Human Rights Watch con detalle en su informe de diciembre de 2003 sobre la guerra, los esfuerzos realizados por EEUU de bombardear objetivos del liderazgo iraquí fueron un fracaso abismal. Su estadística de ningún éxito por 50 fracasos refleja un método de determinación de objetivos que rayó en lo indiscriminado, permitiendo lanzar bombas sobre comunidades en la que existía la posibilidad de que estuviera algún líder. El resultado, predecible, fue el de numerosas víctimas civiles.

Las fuerzas terrestres de EEUU, sobre todo el Ejército de tierra, también hizo uso de munición de racimo cerca de zonas pobladas, con la consiguiente y previsible pérdida de vidas civiles. Ante el hecho de que cerca de una cuarta parte de las

mueres civiles causados por el bombardeo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Yugoslavia en 1999, se atribuyen al uso de bombas de racimo, las Fuerzas Aéreas de EEUU redujeron significativamente su uso. Pero, al parecer, no fue una lección aprendida completamente por el Ejército estadounidense. Las tropas estadounidenses a menudo utilizaron munición de racimo en áreas pobladas para hacer frente a los ataques iraquíes, causando una pérdida significativa de vidas. Tal desprecio de la vida de los civiles es del todo incompatible con una intervención genuinamente humanitaria.

### **Más bien que mal**

Otro factor para evaluar la naturaleza humanitaria de una intervención es saber si está calculada de forma suficientemente razonable como para que la situación mejore y no empeore en el país invadido. Es inevitable la tentación de asegurar que cualquier cosa es mejor que vivir bajo la tiranía de Sadam Husein pero, por desgracia, también es posible imaginar escenarios peores. Por muy despiadado que fuera su régimen, el caos y una abusiva guerra civil bien podrían ser aún más mortíferas, y es todavía demasiado pronto para asegurar si este tipo de violencia podría hacer su aparición en Irak.

En marzo de 2003, cuando se inició la guerra, los Gobiernos de EEUU y del Reino Unido esperaban que el Ejecutivo iraquí se desmoronaría rápidamente, y que el país emprendería sin mayores contratiempos el camino hacia la democracia. No equiparse con las tropas necesarias para estabilizar el Irak de posguerra, redujo de forma considerable la probabilidad de que surgiese este escenario tan optimista. No obstante, el balance de las consideraciones previas a la guerra probablemente apoyaban la percepción de que Irak estaría mucho mejor sin el despiadado régimen de Sadam Husein. Pero este único factor, ante el no cumplimiento de los demás criterios, no transforma la intervención en humanitaria.

### **La aprobación de Naciones Unidas**

El respaldo previo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o de otra gran organización multilateral, es de gran valor para toda intervención humanitaria. La necesidad de convencer a los demás de lo apropiado de una intervención es una buena forma de protegerse contra una acción injustificada o pretextual. Un compromiso internacional respecto a una intervención también incrementa la probabilidad de que se destinen a ésta, y a la situación posterior, los recursos y las personas adecuadas. Además, la aprobación del Consejo de Seguridad clausura el debate sobre la legalidad de una intervención.

Sin embargo, Human Rights Watch no insiste en la aprobación por parte del Consejo de Seguridad en situaciones extremas. Actualmente, el Consejo es demasiado imperfecto como para que sea el único mecanismo para legitimar una intervención humanitaria. Su estructura de miembros permanentes constituye una reliquia del mundo que siguió a la II Guerra Mundial, al igual que su sistema de

veto según el cual estos miembros permanentes pueden bloquear por los motivos más peregrinos el rescate de personas enfrentadas a masacres. Ante estos defectos, la paciencia que se le otorga al proceso de aprobación del Consejo disminuía de forma considerable si estuviese en curso alguna masacre a gran escala. Sin embargo, al no existir tal urgencia en el caso de Irak, a principios de 2003, la no aprobación del Consejo de Seguridad, de ningún otro organismo multilateral, pesa sobremanera en la valoración de la justificación humanitaria esgrimida por las partes que intervinieron.

Obviamente, reconocemos que el Consejo de Seguridad no fue solicitado en ningún momento para considerar la cuestión de una intervención puramente humanitaria en Irak. El caso principal que le fue presentado se basó en la supuesta posesión por parte del Gobierno iraquí de armas de destrucción masiva, y en que no las declarase. Pero, la aprobación podría haber mejorado al menos algunos de los factores que impiden que la invasión pueda ser considerada como genuinamente humanitaria. Ante todo, una invasión aprobada por el Consejo podría haber supuesto que un mayor número de tropas extranjeras se incorporasen a la coalición compuesta mayoritariamente por soldados estadounidenses y británicos y, por tanto, una mejor preparación para enfrentar el caos posbélico.

## **Conclusión**

En conclusión, la invasión de Irak no cumplió todos los requisitos para ser considerada una intervención humanitaria. Las muertes oficiales que tenían lugar en Irak en aquel momento no eran de una naturaleza tan excepcional que justificasen tal intervención. Además, la intervención no era la última opción razonable para intentar poner fin a las atrocidades que ocurrían en Irak. La intervención no fue motivada principalmente por consideraciones humanitarias. Tampoco fue conducida de una forma que maximizase el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario. Ni siquiera fue aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Aunque cuando se iniciaron las operaciones era lícito suponer que el pueblo iraquí saldría mejor parado, no fue diseñada ni ejecutada con los intereses de la sociedad iraquí como principal consideración.

Al comienzo de este texto destacamos que la controvertida invasión de Irak contrastaba con las tres intervenciones en África (Liberia, Sierra Leona, RDC). Al hacerlo no sugerimos que estas intervenciones estuviesen libres de problemas. Todas sufrieron en mayor o menor grado y por uno u otro motivo, ya sea por un número de efectivos inadecuado, de esfuerzos insuficientes para desarmar y desmovilizar a las fuerzas abusivas, y de poca atención prestada para la instauración del imperio de la ley y de la justicia. Pero, en todas las intervenciones africanas el despliegue se realizó ante una masacre en curso, fueron motivadas, en parte, por consideraciones humanitarias, fueron conducidas con un aparente respeto por el Derecho Internacional Humanitario y, aunque sea discutible, dejaron al país en mejores condiciones a las anteriores, y además contaron con la aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Es significativo que todas estas intervenciones contaron con el beneplácito de los Gobiernos relevantes, lo cual indica-

ría que los estándares para evaluarlas son más permisivos que en los casos de intervenciones no consensuadas.

Sin embargo, incluso considerando los problemas experimentados en las intervenciones en África, el perfil extremadamente elevado de la guerra en Irak supone que ésta tiene un mayor potencial para influir sobre la percepción de la opinión pública respecto a futuras intervenciones. Sus partidarios siguen intentando justificarla como humanitaria, cuando no lo fue, corriendo el riesgo de desprestigiar un mecanismo que, a pesar de todo, ha logrado mantener su viabilidad en este nuevo siglo como instrumento para salvar a personas de la masacre.

La guerra en Irak subraya la necesidad de una mejor comprensión de cuándo es justificable una intervención militar por motivos humanitarios. La Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía Estatal supuso una importante iniciativa para definir estos parámetros. Human Rights Watch también ha contribuido periódicamente a este debate y varios autores académicos han aportado sus propias opiniones. Pero ningún organismo intergubernamental ha ofrecido criterios para definir la intervención humanitaria.

Esta reticencia oficial no sorprende ya que los gobiernos no son partidarios de contemplar posibles intrusiones no consentidas en sus países. Pero la intervención humanitaria no parece que sea algo pasajero, está aquí para quedarse — como respuesta importante y apropiada para personas que se encuentran ante situaciones de matanzas masivas—. Ante la ausencia de un consenso internacional sobre las condiciones para tal intervención, los gobiernos se aprovechan y abusan del concepto, tal y como lo ha hecho EEUU para justificar la guerra en Irak. Human Rights Watch hace un llamamiento a las organizaciones intergubernamentales, sobre todo a los órganos políticos de Naciones Unidas, para poner fin al tabú que existe sobre el debate respecto a la intervención humanitaria. Cierta consenso sobre estas condiciones, además de promover el uso apropiado de este tipo de intervenciones, contribuiría a prevenir el abuso del concepto y, por tanto, ayudaría a preservar una herramienta necesaria para algunas de las víctimas más vulnerables del mundo.

---

<b>Palestina existe, de Javier Ortiz/ Informe sobre el conflicto de Palestina, de Ignacio Álvarez-Ossorio (Ed.)</b>	<b>171</b>
<b>Una conversación sobre Irak, de Carlos Alonso Zaldívar y Darío Valcárcel</b>	<b>174</b>
<b>Mujeres y desarrollo: respuestas a la globalización, de Joanna Kerr y Caroline Sweetman (Eds.)</b>	<b>176</b>
<b>Nuevos escenarios, nuevos retos en la red. Anuario de movimientos sociales 2002, de Elena Grau y Pedro Ibarra (Coords.)</b>	<b>180</b>

---

**¡PALESTINA EXISTE!**

Javier Ortiz (Ed.)  
Ediciones FOCA,  
Madrid, 2002,  
195 páginas.

**INFORME SOBRE  
EL CONFLICTO DE  
PALESTINA - De los  
Acuerdos de Oslo a la Hoja  
de Ruta**

Ignacio Álvarez-Ossorio  
(Ed.)  
Ediciones del Oriente y del  
Mediterráneo,  
Madrid, 2003,  
500 páginas.

Estos dos manuales, editados entre mayo de 2002 y julio de 2003, concentran las aportaciones de cerca de una veintena de autores de muy diversos orígenes, formación y tendencias, enfocadas todas ellas hacia el conflicto que enfrenta a Israel y al pueblo palestino. En su conjunto constituyen una decisiva contribución a lo mucho que sobre este conflicto se viene hablando, escribiendo y discutiendo desde hace bastantes años. Dentro de la abundante bibliografía existente al respecto, estos dos manuales, de cómodo manejo y clara lectura, serían de obligado uso entre quienes, por motivos distintos, se ven compelidos a reflexionar sobre lo que está ocurriendo en Israel y Palestina. Lástima, sin embargo, que ninguno de los dos disponga de un índice temático que pudiera agilizar su consulta, defecto que hay que atribuir a ambas editoriales, al parecer poco sensibles en este aspecto a las

necesidades de los estudiosos de la materia.

De todos modos, los diversos focos de luz, concentrados sobre este problema desde ángulos muy distintos, van a proporcionar a los lectores una rica y variada información y un conjunto de opiniones diversas que les ayudarán a conformar las suyas propias. Ambos textos poseen, además, unos importantes datos de referencia, necesarios como paso previo para abordar el espinoso problema que en ellos se trata. Para lectores apresurados, pero necesitados de aprender o completar sus conocimientos, habría que recomendar una parte de cada libro. En *¡Palestina existe!* destaca el excelente resumen histórico que cierra la publicación (“Israel y Palestina, entre la guerra y la paz”), completado con unos cuidados mapas en color y una extensa cronología que abarca desde 1869 hasta mayo de 2002. Por su lado, las últimas 200 páginas del *Informe sobre el conflicto de Palestina* contienen una interesantísima colección de casi treinta documentos relativos al conflicto, a los que con tanta frecuencia se suele aludir sin conocerlos suficientemente. Entre ellos figuran, por ejemplo, el articulado de la mal llamada “Hoja de Ruta” (la expresión inglesa *roadmap*, literalmente “mapa de carreteras”, debería traducirse por “itinerario”, que en su tercera acepción del Diccionario de la RAE es “ruta que se sigue para llegar a un lugar”) y la Resolución 242 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (22 noviembre de 1967), tras la tercera Guerra Árabe-Israelí (o Guerra de los Seis Días), donde se condenaba la ocupación de Gaza y Cisjordania y se exigía la retirada de las

fuerzas israelíes de ocupación de los territorios palestinos. Una colección de mapas temáticos, unos esquemáticos cuadros y gráficos estadísticos y un glosario demasiado breve completan la información de este libro.

Antes de entrar en más consideraciones sobre las diversas colaboraciones incluidas en ambos textos, resulta obligado expresar una objeción al título de la segunda publicación. Hablar de “conflicto de Palestina”, como se hace en él, o “conflicto palestino”, como es habitual en muchos medios de comunicación, es un planteamiento previamente polarizado de este grave problema. Parece como si Israel no existiera como parte importante —principal y decisiva, habría que añadir— del conflicto. Como si los palestinos y las tierras de Palestina fueran los únicos sujetos —y, por tanto, los principales culpables— del enfrentamiento. No hay un conflicto de Palestina: existe un conflicto entre un Estado —Israel— que ocupa ilegalmente las tierras de un pueblo —el palestino— que se resiste a esa ocupación por medios lícitos e ilícitos. Hay un Estado —Israel— que incumple sistemáticamente las resoluciones de Naciones Unidas, con el apoyo casi absoluto de EEUU, y un pueblo que sufre, también sistemáticamente, los efectos de tal incumplimiento. Por tanto, no puede hablarse de “conflicto palestino”, sino de conflicto “israelo-palestino” o “palestino-israelí” (a gusto del lector). Hecha esta salvedad, hay que reconocer que *Informe sobre el conflicto de Palestina* no refleja en modo alguno la distorsión que pudiera anunciar el título sino que, en su mayor parte, apoya la tesis aquí expuesta.

La mayoría de las colaboraciones entremezclan opinión e información a partes distintas según cada autor. Es evidente que la entrevista con el premio Nóbel José Saramago, que abre el libro de Foca, es un ejemplo de ello. La contundente afirmación del escritor portugués “Israel es rentista del Holocausto” refleja una realidad que muchos perciben así, aunque no se atreven a expresarla por miedo a ser tachados de antisemitas, antijudíos o antisionistas, mezclando en un mismo saco tres adjetivos de muy distinto significado. Se puede estimar al pueblo judío, reconocer sus méritos y valores y, a la vez, como hace Saramago, pensar que el Estado de Israel está extrayendo de la tragedia del Holocausto las rentas políticas que le permiten aplastar, humillar y desposeer injustamente al pueblo palestino. Así opina Saramago en el libro comentado, y aunque muchos puedan no aceptar plenamente sus juicios, e incluso rechazarlos, otros pueden encontrar en ellos la expresión de lo que intuían y no alcanzaban a sistematizar.

*¡Palestina existe!* incluye unas breves pero enjundiosas opiniones, sólidamente razonadas, de intelectuales tan reputados y conocidos en España como Noam Chomsky, James Petras y del recientemente desaparecido Edward W. Said, el palestino-neoyorquino que tan valiente y lúcidamente supo defender, con constancia e implacable argumentación, la causa del pueblo palestino en un ambiente tan hostil como es el predominante en EEUU. Circunstancia que puede aprovecharse para recalcar la nacionalidad estadounidense de los tres citados y recordar que

EEUU une a sus evidentes defectos la inestimable cualidad de poseer el fermento intelectual propio que le permite criticar desde dentro sus errores y desviaciones, a pesar de que, en muchas ocasiones, sean voces acalladas o poco difundidas en los medios de comunicación de masas estadounidenses.

El *Informe sobre el conflicto palestino* incluye varios trabajos monográficos muy interesantes, que ayudan a comprender aspectos concretos que inciden en el enfrentamiento entre Israel y el pueblo palestino. El espectro abarcado es amplio y muy variado. Entre marzo y abril de 2002, el ejército israelí desencadenó una vasta y violenta operación (“Cinturón defensivo”) de reocupación de los territorios palestinos, destruyendo barrios enteros y los centros históricos de algunas ciudades de Cisjordania. La ciudad de Yenín fue una víctima especialmente martirizada: veinte páginas del texto titulado “Yenín como modelo” analizan implacablemente lo ocurrido en esos trágicos días. Merece la pena resaltar la cita, que el autor denomina “grito de dolor”, de uno de los escasos grandes intelectuales israelíes: “Cualquier atisbo de pensamiento racional ha sido cubierto por la humareda envenenada de una guerra de venganza. No hay derechas ni izquierdas: ‘Todos somos judíos’. No hay Fatah, ni Hamás, ni Frente Popular: ‘Todos somos árabes, palestinos o musulmanes, una colectividad de mártires a cualquier precio’”.

El *Informe* contiene también varias páginas dedicadas especialmente a facetas concretas del conflicto que son de sumo interés para facilitar su comprensión. Se plantea la

espinosa cuestión de Jerusalén, la ciudad sin centro urbano y centrífugamente dividida en función de las religiones de sus ciudadanos; la cuestión de los recursos hídricos que Israel regatea y explota a los palestinos; la difícil tesitura de la minoría árabe-israelí, es decir, los palestinos convertidos a la fuerza en ciudadanos israelíes de segunda categoría, siendo un 16% de la población total; las fallidas negociaciones de Oslo; se trata de Hamás y la Intifada; de la intervención de Europa y la comunidad internacional en los intentos de resolución del conflicto y de las repercusiones de los atentados terroristas del 11-S. Todo ello en sendos trabajos de los distintos autores que ayudarán al lector a comprender algunos de los entresijos de estos complicados problemas.

El colofón a este comentario lo tomo prestado del autor de *La balsa de piedra*. Al preguntarle el editor de Foca a qué podría él aspirar en este ensangrentado y prolongado conflicto, Saramago respondió: “A corto plazo, el objetivo deseable y posible es que los palestinos vean reconocido su derecho a tener un Estado digno de este nombre, con fronteras seguras y claramente definidas. Definidas por los dos lados. A más largo término, aspiro a que las dos comunidades vivan juntas y en paz. Quizá algún día, en el futuro, evocando todos los muertos del presente, recordándolos y llorándolos, palestinos y judíos sean capaces de establecer una relación que merezca llamarse fraternal. ¡Todavía no nos han privado del derecho a soñar!”

Cuando Saramago expresaba estos deseos, EEUU no había creado el embrollado problema causado por la ilegal ocupación

militar de Irak ni Israel había iniciado la construcción de un nuevo muro de la vergüenza que viola el Derecho Internacional, humilla aún más al pueblo palestino y dificulta sobremanera su vida cotidiana. Pero el derecho a soñar es lo único de lo que el poder no puede privar a los seres humanos.

*Alberto Piris*  
Analista del Centro de  
Investigación para la Paz  
(CIP-FUHEM)

### **UNA CONVERSACIÓN SOBRE IRAK**

Carlos Alonso Zaldívar y  
Darío Valcárcel  
Biblioteca Nueva, Estudios  
de Política Exterior,  
Madrid, 2003,  
198 páginas.

Este libro, como indica su título, es principalmente una conversación entre dos buenos conocedores de la problemática internacional. Fue escrito, o más bien conversado, durante marzo de 2003, cuando se barruntaba la invasión anglo-estadounidense sobre Irak y que finalmente se produjo. Sorprende la precisión de los análisis que contiene esta obra, que en algunos puntos casi parece profética, pues en los meses posteriores a la invasión se fueron confirmando varios de ellos.

Contiene un análisis muy interesante del acceso al poder de los neoconservadores en EEUU, a los que los autores llaman “temerarios”, en contraposición a los que denominan “prudentes” y

que sitúan tanto en el Partido Republicano como Demócrata. En el libro se describe el plan de los “temerarios” de reordenación estratégica del mundo, y particularmente de Oriente Medio, en el que tanto la guerra en Afganistán como en Irak no es más que el principio.

En sus reflexiones, ricas en análisis histórico y de actualidad, los autores distinguen entre lo que consideran medios idóneos y necesarios para enfrentar el terrorismo transnacional y la invasión de Irak como un plan diferente, que poco o nada tiene que ver con la lucha contra el terrorismo. Ambos consideran equivocado utilizar los medios militares como el elemento principal en la lucha contra el terrorismo transnacional.

Los autores se conjuran en el texto a no hablar de la postura del antiguo Gobierno español en la crisis de Irak, si bien hacen interesantes referencias a esta postura y, sobre todo, al poso histórico de la política exterior española y a la percepción que de ella tienen los españoles, otros europeos, EEUU y los estadounidenses.

En el transcurso de estas conversaciones señalan como efecto inmediato contradictorio con los planes de los “temerarios” el impulso de varios países europeos al desarrollo de una política exterior y de defensa común, aplazada durante años, y provocado por la forma en que el Gobierno estadounidense ha desencadenado la invasión de Irak.

Finalmente, tras el análisis de diversas variables, el libro contiene como apéndices los artículos: “Invasión de Irak, escenarios negros” de Zaldívar y “Bagdad bajo las bombas” de Valcárcel.

En el transcurso de las conversaciones se expresa con claridad la opinión de los actores relativa a la vulneración del Derecho Internacional de Naciones Unidas por parte de los Gobiernos de EEUU y Reino Unido, al decidir una acción militar de invasión contra un Estado soberano, Irak, sin acuerdo para ello del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, violando así lo establecido en la Carta de Naciones Unidas en su artículo 2.4. Este hecho es objetivo, por mucho que se pretenda desdibujar u olvidar a base de propaganda sobre la libertad, el terrorismo y la existencia de armas de destrucción masiva.

Con posterioridad a la edición de este libro, muchas de las previsiones que en él se hacen, lamentablemente especialmente para los iraquíes pero también para un buen número de los soldados de las fuerzas de ocupación y de funcionarios y personal de la ONU y de organizaciones humanitarias, se han cumplido.

La falta de seguridad, extendida en gran parte del territorio iraquí, el incumplimiento parcial, cuando menos por parte de las fuerzas de ocupación, de su responsabilidad para garantizar las condiciones de vida de la población en el territorio ocupado, ha supuesto una vulneración continuada del IV Convenio de Ginebra de 1949 y de su Protocolo I Adicional de 1977.

Así mismo, hay cierta confusión sobre las personas, civiles o militares, combatientes y/o terroristas y delincuentes comunes detenidos durante la guerra y la posguerra en Irak por las fuerzas militares de ocupación y la todavía poco definida policía iraquí, dependiente de la mucho

más militar que civil autoridad de ocupación.

En esa nebulosa informativa es difícil discernir con claridad sobre el grado de cumplimiento por las fuerzas ocupantes del III Convenio de Ginebra relativo a los Prisioneros de Guerra y sobre las normas básicas inderogables aún en tiempo de guerra y ocupación de Derechos Humanos recogidos tanto en el Pacto Internacional de Derechos Humanos Civiles y Políticos de 1966 como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales del mismo año, así como en otros instrumentos jurídicos internacionales. En cualquier caso, las informaciones parciales que sobre esta cuestión trascienden no son muy tranquilizadoras y, en varios casos, constituyen una clara violación de estas normas internacionales.

La aparición de acciones terroristas suicidas e indiscriminadas, que no se conocían con anterioridad a la ocupación, ponen de manifiesto también la decisión de no respetar normas mínimas de aplicación universal en la protección de las personas, al menos por parte de algunos grupos que se oponen a la ocupación.

Los acontecimientos de Irak marcan un antes y un después en determinados aspectos de gran trascendencia para la comunidad internacional, para las víctimas directas de ese conflicto y para las actividades de las organizaciones internacionales humanitarias. A pesar del acoplamiento a la situación de hecho creada por la invasión y la posguerra por parte del Consejo de Seguridad, su Secretaría General y el propio organismo ha mantenido cierta dosis de dignidad, frente a las

presiones a que se ha visto sometido para justificar, avalar y dar cobertura política a la invasión.

Algunos de los principales agentes humanitarios han visto no sólo cuestionada sino atacada brutalmente su actividad a favor de las víctimas, como no había ocurrido con anterioridad. El atentado terrorista contra el cuartel general de la ONU en Bagdad fue una muestra de ello, pero el posterior atentado contra la sede del Comité Internacional de la Cruz Roja constituye un exponente gravísimo de la nueva situación creada en este escenario. Como contrapunto a estos acontecimientos, los intentos de algunos Estados por instrumentalizar la ayuda humanitaria y la reconstrucción postbélica expresan y marcan una tendencia poco tranquilizadora para el futuro.

Los autores, que afirman poseer ideología de izquierdas uno y conservadora el otro, han conseguido un excelente trabajo de gran utilidad tanto para los analistas como para el público lector. Los acontecimientos posteriores a la fecha de publicación de este libro no invalidan, sino todo lo contrario, el contenido del mismo.

*Manuel Fernández Gómez*  
Profesor e investigador de la  
Universidad Carlos III Madrid

## **MUJERES Y DESARROLLO: RESPUESTAS A LA GLOBALIZACIÓN**

Joanna Kerr y Caroline  
Sweetman (Eds.)  
Intermón Oxfam,  
Barcelona, 2003,  
247 páginas.

Este libro, que se publica de forma simultánea en castellano y en inglés, contiene una selección de las ponencias presentadas en el IX Foro Internacional de la Asociación para los Derechos de la Mujer en el Desarrollo (Association for Women's Rights in Development, AWID), celebrado en Guadalajara (México) entre el 3 y el 6 de octubre de 2002. El Foro de AWID es probablemente la mayor reunión internacional independiente sobre igualdad de género fuera del marco de Naciones Unidas. Se realiza cada tres años. En Guadalajara reunió más de 1.500 líderes, activistas e investigadoras, en torno a 150 talleres, plenarios y otros encuentros, para debatir la naturaleza y consecuencias del proceso de globalización y sus implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales en la igualdad entre mujeres y hombres. AWID, creada en 1982, es una referencia para las organizaciones y las redes que trabajan sobre mujer y desarrollo en todo el mundo y, en particular, en el ámbito de España y América Latina.

El libro ha sido compilado por Joanna Kerr, directora ejecutiva de AWID, y Caroline Sweetman, de Oxfam Gran Bretaña, directora de la revista *Gender and Development*, editada por dicha organización. Junto a la

presentación de las editoras, la publicación recoge trabajos de otras veinte autoras y autores, entre los que se encuentran tanto académicas como activistas del movimiento feminista, de otros movimientos sociales y de organizaciones de desarrollo, algunas de ellas nombres de referencia en los estudios sobre género.

En la presentación, las coordinadoras, Joanna Kerr y Caroline Sweetman remarcan la naturaleza inherentemente política del proceso de globalización, rechazando interpretaciones economicistas y tecnocráticas que la presentan como un proceso inevitable y de carácter “neutro”. Para los países del Sur, la globalización encubre un proyecto renovado de dominación que se materializa a través de los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Aunque el libro recoge distintas interpretaciones de la globalización, todas tienen un elemento común: considerar que ese proceso, en su forma actual, amenaza los logros alcanzados en la igualdad de género, y que es necesario reorientarlo mediante una “acción radical”. Las compiladoras recuerdan que en los últimos veinte años se ha acumulado un gran número de estudios que arrojan resultados concluyentes sobre los efectos del ajuste estructural y los cambios en los mercados de trabajo inducidos por la globalización. A menudo, esos efectos son mucho más dañinos para las mujeres. También se han estudiado cuestiones específicas como el tráfico de mujeres, el VIH/sida, y el (re)surgimiento, en muchos lugares, de la derecha conservadora, del etno-

nacionalismo, del fundamentalismo religioso, del racismo y la xenofobia, y de otros movimientos que rechazan la globalización desde posiciones reaccionarias, y que suponen una seria amenaza a los derechos de las mujeres.

Sin embargo, sin descuidar el análisis, la preocupación primordial del libro es la acción y, por ello, todas sus aportaciones tienen una clara orientación propositiva y comparten un claro compromiso militante con el movimiento feminista, la igualdad de género y los derechos de la mujer.

Los capítulos se organizan en cuatro grandes secciones, a las que se añade un anexo final con una amplia compilación de recursos sobre esta materia. La primera de ellas examina la dimensión económica de la globalización. Nilufer Çagatai (Universidad de Utah, USA, y consultora del PNUD) aplica el análisis de género al presupuesto gubernamental y las políticas de ajuste y estabilización que afectan a la cuantía y la orientación del gasto público. La autora plantea distintas iniciativas para promover presupuestos públicos favorables a la igualdad de género. Ruth Pearson (Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad de Leeds, Reino Unido) describe de manera asequible las reglas de la Organización Mundial del Comercio y su impacto negativo en la igualdad de género. También examina desde esa perspectiva las propuestas planteadas por los movimientos sociales para incluir la dimensión laboral, social y ambiental, y propone nuevas iniciativas sensibles a la igualdad entre mujeres y hombres como la “María Tax” (relacionada con la “Tobin Tax”). Marilyn Waring (Universidad de Massey, Nueva Zelanda, y autora de *Si las mujeres contaran. Una nueva economía*

*feminista* (Madrid, Vindicación feminista, 1994) critica el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas (UNSNA), que minimiza o ignora la contribución de las mujeres a la producción y la renta, examina algunos métodos estadísticos alternativos que intentan reflejar esa contribución, y propone su uso como herramienta política para la igualdad de género. Zo Randriamaro (Gender and Economic Reforms in Africa, GERA, Madagascar) expone las actividades de su organización para lograr tres objetivos: desmitificar la “neutralidad” técnica de la política económica y la liberalización comercial en África; cuestionar una concepción de seguridad centrada en la seguridad de los Estados y las corporaciones, y no de las personas; y promover la plena incorporación (*mainstreaming*) en esos ámbitos de los objetivos de igualdad de género. El capítulo de la Iniciativa Feminista de Cartagena (Colombia) agrupa cinco contribuciones breves de autoras latinoamericanas en las que se reclama un modelo de desarrollo alternativo para la región. Mehrene Larudee (Universidad de Kansas, USA) y Caren Grown (Centro Internacional de Investigación sobre la Mujer, Washington, USA) sistematizan la experiencia de un taller de simulación sobre el impacto de género de una crisis financiera, a partir del caso argentino, y plantean cómo utilizar esa técnica como herramienta de aprendizaje, toma de conciencia y acción política. La segunda parte de la obra, dedicada a la dimensión política de la globalización, comienza con el trabajo de Fatou Sow (profesora de Sociología en la Universidad de Dakar y miembro de la red Mujeres bajo la Ley Islámica), que, a partir del caso de Senegal, examina la relación entre globalización,

ascenso del fundamentalismo y retrocesos en los derechos de las mujeres. Valeria Pandjarian (Comité Latinoamericano de los derechos de la Mujer, CLADEM) expone las iniciativas para una Convención Latinoamericana de derechos sexuales y reproductivos. Mona Danner (criminóloga, Universidad Old Dominion, Virginia, Estados Unidos) y Gay Young (Centro de Estudios de la Mujer en la Universidad Bir Zeit, Jerusalén) cuestionan la expansión del control estatal y el recorte de libertades adoptado en nombre de la guerra contra el terrorismo, que refuerzan las instituciones y los valores en los que se basa el orden patriarcal, y los costes que ello supone en términos de los derechos de las mujeres. Esta parte se cierra con el texto de Sanya Sarnavka (Be Active, Be Emancipated, BABE, Croacia), que presenta los resultados de un taller celebrado en el Foro de AWID sobre la representación de la mujer y de la violencia contra la mujer en los medios de comunicación. La tercera sección aborda cuestiones específicas de la agenda feminista y de la agenda del desarrollo. Lynn Freedman (Universidad de Columbia, Nueva York) examina los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” como marco para la acción a favor de los derechos de las mujeres, a través de la reducción de la mortalidad materna. Sisonke Msimang (analista para distintas ONG y organizaciones internacionales sobre género en África Subsahariana) analiza la conexión entre la globalización y la expansión del VIH/sida, el impacto de esta pandemia en las mujeres, y la necesidad de que las organizaciones feministas y de desarrollo asuman este desafío. Lisa Handwerker (consultora sobre antropología y salud) examina las

implicaciones de la biotecnología para la salud reproductiva y los derechos de la mujer, y plantea la necesidad de que el movimiento feminista se oponga a la clonación humana. En el último capítulo de esta sección varias expertas sobre tráfico de mujeres entrevistan a Pamela Shifman (UNICEF), que alega que el rápido crecimiento del tráfico ilegal de mujeres y la explotación sexual y laboral son fenómenos estrechamente relacionados con la globalización. En la cuarta parte del libro se incluyen dos trabajos sobre el movimiento de mujeres. Andrea Medina (Centro de Investigación y Atención a las Mujeres, CIAM, México) y Shamillah Wilson (Asociación para los Derechos de la Mujer en el Desarrollo, Suráfrica) revisan las relaciones del “nuevo” y el “viejo” feminismo. Aruna Rao (Gender at Work, India) y David Kelleher (consultor y coordinador de Amnistía Internacional-Canadá para Afganistán, Pakistán y Bangladesh) reclaman un papel más activo y consciente para asegurar la plena integración de la igualdad de género (*mainstreaming*) en la actuación de las ONG de desarrollo, en especial en lo referido al papel de las instituciones y prácticas sociales que perpetúan la desigualdad. En conjunto, se trata de un volumen de gran calidad y constituye una magnífica guía respecto a los debates más recientes sobre género y desarrollo.

Otra característica destacable de este trabajo es que recopila aportaciones muy variadas en cuanto al formato, contenido y procedencia de los textos. Al reunir trabajos de autoras de países en desarrollo y de países industrializados, de ONG de desarrollo y de organizaciones feministas, de académicas y de activistas, presenta una panorámica muy completa y debería captar el interés de todas aquellas personas que trabajan en cuestiones de género y desarrollo, tanto en el estudio y el análisis como en el trabajo directo en acciones de desarrollo y cooperación. El interés del volumen también radica en la relativa escasez de publicaciones en castellano sobre esta materia.<sup>1</sup> Además, en la bibliografía española sobre este tema no existen apenas títulos que combinen, como hace este libro, aportaciones del movimiento feminista y de las ONG de desarrollo —distinción, por otra parte, que en los países del sur no es tan clara— y que, sin renunciar al rigor académico, estén dirigidas al trabajo político y práctico para promover la igualdad entre mujeres y hombres. Un objetivo, hay que recordarlo una vez más, sin el que no tiene sentido hablar de desarrollo.

*José Antonio Sanahuja*  
Profesor de Relaciones  
Internacionales de la Universidad  
Complutense de Madrid

<sup>1</sup> Ver entre otros, Virginia Maquieira y María Jesús Vara (coords.), *Género, clase y etnia en los nuevos procesos de globalización*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1996; Neil Smith y Cindi Katz, *Globalización: transformaciones urbanas, precarización social y discriminación de género*, Madrid, Sabaté Bel, 2000; Paloma de Villota (ed.), *Globalización y género*, Madrid, Síntesis, 2001; y Saskia Sassen, *Contrageografías de la globalización: género y ciudadanía en lo circuitos transfronterizos*, Madrid, Proyecto Editorial Traficantes de Sueños, 2003.

**NUEVOS ESCENARIOS,  
NUEVOS RETOS EN LA  
RED  
ANUARIO DE  
MOVIMIENTOS  
SOCIALES 2002**

Elena Grau y Pedro Ibarra  
(Coords.)  
Icaria, Barcelona,  
189 páginas.

La acertada recopilación de opiniones sobre los movimientos sociales, obrero, feminista y pacifista recogidas en *Nuevos escenarios, nuevos retos en la red. Anuario Movimientos Sociales 2002* llevan al lector a recorrer la síntesis plural de la cultura pública política en busca de los paradigmas de libertad, justicia e igualdad. Cada uno de los autores señala los aciertos y retos de la actual coyuntura y su incidencia en el ámbito que analizan, haciendo énfasis en el interés común de avanzar en la consecución de medios que enriquezcan las experiencias vividas, todo ello a favor de la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho. El libro está dividido en dos partes. La primera, *Nuevos escenarios, nuevos retos de la red*, consta de cinco artículos sobre los siguientes temas: la crisis del sindicalismo; la experiencia vivida por dos generaciones de mujeres en España y su apreciación sobre el concepto y el devenir del trabajo de mercado aparejado al trabajo del hogar; las razones para la existencia de un movimiento pacifista; el movimiento vecinal y la inmigración unido a la integración; y el impacto de las ONG en el desarrollo actual.

Esta primera parte termina con una interesante entrevista a Joaquín Nieto, secretario Confederal del Medioambiente de Comisiones Obreras. La segunda parte, *Movimientos sociales en el año 2002*, recoge experiencias concretas de los movimientos obrero, feminista, pacifista, vecinal, ecologista y solidario. La crisis sindical, entrecruzada por la baja afiliación en amplias regiones del planeta —no es el caso de España— y las acciones antisindicales de las empresas, requiere de una cultura de clase alternativa y la promoción de cambios sociales que mejoren las condiciones de vida de los trabajadores, sometidos a una continua reducción de derechos y amenazas a sus niveles de vida. Esto requiere de alternativas movilizadoras para contrarrestar la hegemonía social y cultural de los grupos dominantes que mantienen vivas las políticas neoliberales. Así mismo, se ha creado una sombra de sospecha sobre la acción sindical. Retomar o seguir añorando el modelo keynesiano ya no es posible. Desde mediados de los años setenta se produce a nivel teórico un cambio que impulsa el neoliberalismo e influye en dirigentes y organizaciones sindicales. La desregulación financiera y la liberación de los flujos de capital han aumentado el poder empresarial propiciando cambios en la legislación laboral —generalización de los contratos temporales, utilización de las ventajas fiscales—. El desempleo y el subempleo se atenúa o acentúa en función de las necesidades del capital. La capacidad de presionar sobre las condiciones laborales, con la amenaza real o ficticia de

deslocalizar las actividades productivas, ha reducido el campo de acción sindical. Sus reivindicaciones recogen la incorporación de mujeres e inmigrantes y se entrecruzan con las necesidades sociales siendo en muchas ocasiones objeto de crítica, en lo que los medios de comunicación juegan un papel. En este sentido, Albert Recio Andreu sostiene que “de lo que se trata es que, sin dejar de reconocer las limitaciones e inercias de sus modelos, se activen mecanismos que refuercen los procesos socialmente más interesantes y consigan que organizaciones como los sindicatos den lo mejor de sí mismos”.

Respecto a las mujeres, se observa en la experiencia de dos generaciones que, en las últimas tres décadas, se ha producido una profunda transformación en el ámbito social y familiar. Las mujeres se incorporaron al mercado laboral sin abandonar las actividades del hogar (doble trabajo, doble jornada), sin que compartieran con ellas estas tareas. En los años setenta, la actitud de las mujeres era de absoluto rechazo a las actividades domésticas, se anhelaba la independencia económica. Las madres no querían que sus hijas vivieran su experiencia, se rechazaba el modelo familiar vigente. Poco a poco se ha aceptado la realización de las actividades del hogar pero con una concepción distinta, como un problema de organización social. Paulatinamente los hogares se han ido constituyendo de “unidades productivas”, en espacios de mutuos cuidados, del espacio físico y de las personas. El cuidado no es un trabajo en sí mismo, sino que se puede desarrollar a muchos niveles, incluyendo las relaciones

afectivas. Ya no se trata de un trabajo y requiere de otra denominación. Pero las exigencias del mercado laboral en tiempo y dedicación, más la precariedad salarial en muchos casos, han colisionado con la demanda social de mutuo cuidado, de vivir la experiencia de la maternidad, de querer y ser querida. “Ello representa un nuevo enfoque de la organización social que tenga como eje central la distribución del tiempo a lo largo del ciclo de vida, reconociendo en este proceso la actividad de cuidados realizada fundamentalmente por las mujeres”, afirma Cristina Carrasco Bengoa.

El escenario propuesto por el unilateralismo y la guerra preventiva lleva consigo el recorte de libertades civiles y políticas, la expulsión y la exclusión. En este marco, Mariano Aguirre razona sobre la existencia del movimiento por la paz y se pregunta por el renacer del movimiento pacifista a partir de las multitudinarias manifestaciones en contra de la guerra en Irak. Dichas manifestaciones dejan claro la existencia de una opinión pública mundial expectante y crítica que rechaza las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, impulsa la crítica contra las intervenciones humanitarias o la inequitativa distribución de la riqueza y ha visto con beneplácito el surgimiento de Tribunales Internacionales y de la Corte Penal Internacional haciendo posible la jurisdicción internacional. Los graves y aterradores hechos opuestos a la paz acontecidos en África, Oriente Medio, América Latina, China o Rusia, son motivo de inquietud en la conciencia de la opinión pública mundial, que no encuentra respuesta en la solución

de fuerza que realza el concepto de nuevo imperio. Está por ver si este proyecto se consolida. “El movimiento por la paz (...) al salir a la calle se conecta con las organizaciones de desarrollo, las humanitarias, las ecologistas, las de derechos humanos, los juristas y los periodistas y académicos, que son parte de otras actividades políticas y que, a la vez, se preocupan por la paz”, sostiene Mariano Aguirre.

El libro recoge una retrospectiva sobre la experiencia y la historia del movimiento vecinal en España en las tres últimas décadas. Dicho análisis lo relaciona con la incidencia de la inmigración como fenómeno reciente, los retos de la inserción social y la aplicación dentro del respeto a la diferencia de la multiculturalidad e interculturalidad, a través de la experiencia del barrio de Lavapiés de Madrid.

“Deducimos de aquí el doble papel que puede jugar el movimiento vecinal en este momento: primero encauzar problemas concretos a los que se enfrentan estos colectivos y, segundo, la medicación en las relaciones con la población autóctona, en el sentido de generar los mecanismos tendentes a amortiguar los sentimientos xenófobos presentes en nuestra sociedad entre los colectivos sociales que se sienten amenazados por la presencia de estos ‘extranjeros’ llegados al barrio, así como de apoyo para la reivindicación de los derechos plenos de ciudadanía de los que éstos carecen, en virtud de las restricciones legales existentes”, afirma Virginia Rodríguez.

El crecimiento numérico de las ONGD, desde finales de los años ochenta, ha sido impresionante. Las sumas de dinero captadas por dichas organizaciones representan

entre el 10% y 15% del total de las ayudas a países en vías de desarrollo. A mediados de los años noventa, su actividad fue puesta en entredicho. Cuestiones como la desviación de fondos y la burocracia se presentaron en muchos casos. Pero las críticas tenían un claro contenido y una intención de fondo, limitar los alcances e incidencia de estas organizaciones entre los sectores sociales a los que ayudaban, generalmente los más pobres. No era posible que estas organizaciones insistieran en la necesidad de actuar para conseguir un desarrollo justo. Los intereses económicos y políticos actuaron en consecuencia. La prioridad era controlar las subvenciones, imponer criterios, “sugerir” programas, impulsar políticas de gobierno. Han sido numerosas las organizaciones abocadas a la desaparición y otras a la cooptación. Las que han resistido el embate y mantienen criterios independientes han alcanzado sus objetivos y los datos disponibles son muy favorables para la actuación de las ONGD. Por ello, Dominic Wyatt nos muestra en su artículo la necesidad de evaluar el impacto de la gestión realizada y las dificultades para el efecto, como también “qué visiones parciales o pautas nos pueden enseñar los resultados de las evaluaciones de impacto realizadas.”

Los planteamientos presentados en el libro hacen de él un valioso aporte a cada uno de los escenarios que analiza y, a la vez, un libro de consulta que sirve de guía a los interesados en un mundo mejor.

*Claudia Elena Clavijo G.*  
Colaboradora del Centro de  
Investigación para la Paz  
(CIP-FUHEM)

---

**España en el contexto internacional**

---

**185**

# Bibliografía

SUSANA FERNÁNDEZ HERRERO

# España en el contexto internacional

## LIBROS:

- Álvarez-Ossorio, Ignacio e Isaías Barreñada, *España y la cuestión palestina*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2003.
- *Anuario Internacional CIDOB. Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2001-2003.
- Arenal, Celestino del y Alfonso Nájera, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, CEDEAL, Madrid, 1992.
- Arenal, Celestino del, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense, Madrid, 1994.
- Barbé, Esther, *La política europea de España*, Ariel, Barcelona, 1999.
- Bustelo, Pablo y José Ángel Sotillo (Coords.), *La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2002.
- Calduch, Rafael (Coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1994.
- De la Serna, Alfonso, *Al sur de Tarifa. Marruecos-España: un malentendido histórico*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- Gillespie, Richard, Fernando Rodrigo y Jonatan Story (Eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza, Madrid, 1995.
- Hernando de Larramendi, M. y Jesús Núñez Villaverde, *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*, Libros de la Catarata, Madrid, 1996.
- Jordán Enamorado, Javier, *El Mediterráneo. Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.
- *La realidad de la ayuda 2003-2004: Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Itermon Oxfam, Barcelona, 2003.

Susana Fernández Herrero es Licenciada en Historia y responsable del Centro de Documentación del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La autora agradece la colaboración de David Criado Cirujeda en la elaboración de esta bibliografía.

- Lindstrom, Gustav (Ed.), *Shift or Rift: Assessing US-EU relations after Iraq*, European Union Institute for Security Studies, París, 2003.
- Marquina, Antonio y Hans Günter Brauch (Eds.), *The Mediterranean space and the border. Geography, politics, economics and environment*, Universidad Complutense, Unisci, Madrid, 2001.
- Mesa, Roberto, *Democracia y política exterior de España*, Eudeba, Madrid, 1988.
- Mesa, Roberto, *La reinención de la política exterior española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, *Seguimiento PACI-2002*, Secretaría General SECIPI, Madrid, 2003.
- Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, *Plan Anual de Cooperación Internacional para 2003*, Secretaría General de la AECI, Madrid, 2003.
- Morán, Fernando, *España en su sitio*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990.
- Naïr, Sami, *El Imperio frente a la diversidad del mundo*, Areté, Barcelona, 2003.
- Pereira, Juan Carlos (Coord.), *La política exterior de España 1800-2003*, Ariel, Barcelona, 2003.
- *Perspectivas Exteriores 2002. Los intereses de España en el mundo*, Política Exterior, Biblioteca Nueva, FRIDE, Madrid, 2002.
- *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Estudios de Política Exterior, Real Instituto Elcano, FRIDE, Biblioteca Nueva Madrid, 2004.

### **ARTÍCULOS:**

- Richard Gillespie y Richard Youngs, “Spain’s International Challenges at the Turn of the Century”, *Mediterranean Politics*, verano de 2000, Vol. 5, Nº 2, pp. 1-13.
- Felipe Sahagún, “Spain and the United States: Military Primacy”, *Mediterranean Politics*, verano de 2000, Vol. 5, Nº 2, pp. 148-169.
- Mariano Aguirre y Francisco Rey, “Development Co-operation and Humanitarian Action in Spanish Foreign Policy”, *Mediterranean Politics*, verano de 2000, Vol. 5, Nº 2, pp. 190-209.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*, Madrid, 2001.
- Esther Berbé (Coord.), “España y la Política Exterior de la Unión Europea”, *Institut Universitri d’Estudis Europeus, Quaderns de Treball*, 2002, Nº 40.
- Juan Montabés Pereira, Inmaculada Szmolka Vida y M<sup>a</sup> Angustias Parejo, “España y Marruecos más allá de la retórica y la coyuntura política”, *Temas para el Debate*, 2002, Nº 87.
- M<sup>a</sup> Dolores Algora Weber, “El Mediterráneo”, *Cuadernos de Estrategia*, abril de 2002, Nº 117, pp. 97-127.
- Marcelino de Dueñas Fontán, “Iberoamérica”, *Cuadernos de Estrategia*, abril de 2002, Nº 117, pp. 131-165.

- Matías Sulfas, “Las inversiones españolas en América Latina”, *Alternativas Sur*, 2002, Vol. 1 N° 2, pp. 137-162.
- Robin Niblett, “Relaciones EEUU-Europa: presente y futuro”, *Política Exterior*, septiembre de 2002, N° especial, pp. 69-81.
- Klaus Reinhardt, “Ideas para una cooperación transatlántica eficaz”, *Política Exterior*, septiembre de 2002, N° especial, pp. 123-133.
- Domingo del Pino, “España-Marruecos: cooperación en conflictos permanente”, *Política Exterior*, septiembre-octubre de 2002, Vol. XVI, N° 89, pp. 19-26.
- Richard Haass, “Las relaciones transatlánticas en el nuevo entorno de seguridad”, *Política Exterior*, septiembre-octubre de 2002, Vol. XVI, N° 89, pp. 39-47.
- Thomas R. Pickering, “Relaciones EEUU-Europa”, *Política Exterior*, septiembre-octubre de 2002, Vol. XVI, N° 89, pp. 49-62.
- Julio Pérez Serrano y David Molina Rabadán, “La identidad internacional de España en el contexto de la globalización”, *Congreso Nacional de Estudios de Seguridad*, Universidad de Granada, 21-25 de octubre de 2002.
- Uxía Lemús de la Iglesia, “Los elementos constituyentes de la nueva Política Exterior y de Seguridad de España hacia Marruecos (1976-2002)”, *Congreso Nacional de Estudios de Seguridad*, Universidad de Granada 21-25 de octubre de 2002.
- Francisco Utrera, “Relaciones comerciales de España con Latinoamérica”, *Quórum Revista Iberoamericana*, primavera de 2003, N° 5-6, pp. 116-123.
- “España-Marruecos, ¿dónde estamos?”, *Economía Exterior*, primavera de 2003, N° 24.
- Manuel Marín, “España y la crisis de Irak”, *Política Exterior*, mayo-junio de 2003, Vol. XVII, N° 93, pp. 105-117.
- Richard Gillespie, “Reshaping the Agenda? The Internal Politics of the Barcelona Process in the Aftermath of September 11”, *Mediterranean Politics*, verano-otoño de 2003, Vol. 8, N° 2-3, pp. 21-36.
- Ricard Pérez Casado, “Balance de una década: las riquezas de las naciones y el efecto de la política neoliberal del Gobierno del Partido Popular en la Cooperación Española”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, otoño-invierno de 2003, N° 11, pp. 35-41.
- Mariano Rajoy, “Política Exterior española 2004-2008”, *Política Exterior*, enero-febrero de 2004, Vol. XVIII, N° 97, pp. 139-151.
- Antonio Sanz Trillo, “América Latina y España: entre la ficción y la realidad”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2004, N° 85, pp. 81-87.
- Érika Ruiz Sandoval, “EEUU, Europa y la crisis transatlántica: la posición de España”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2004, N° 85, pp. 63-71.
- Jesús A. Núñez, “La política mediterránea de España: necesidad de un propósito de enmienda”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2004, N° 85, pp. 73-80.
- Xulio Ríos, “El Plan Asia-Pacífico: ¿los últimos de Filipinas?”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2004, N° 85, pp. 89-93.

**DIRECCIONES DE INTERNET:**

- Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) - <http://www.aeci.es>
- Centro de Análisis de Seguridad, Universidad de Granada (CEAS) - <http://www.ugr.es/~ceas>
- European Union Institute for Security Studies - <http://www.iss-eu.org/>
- Fundación CIDOB - [www.cidob.es](http://www.cidob.es)
- Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA) - <http://www.iepala.es/>
- Instituto Complutense de Estudios Internacionales - <http://www.ucm.es/info/icei>
- Instituto Español de Estudios Estratégicos - <http://www.mde.es/mde/cultura/concie/concie2.htm>
- Ministerio de Asuntos Exteriores - <http://www.mae.es/>
- Política Exterior - <http://www.politicaexterior.com/>
- Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos - <http://www.realinstitutoelcano.org>
- Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional - <http://www.ucm.es/info/unisci>