

# PAPELES

DE CUESTIONES INTERNACIONALES

## De la posguerra fría a la hegemonía estadounidense: rupturas y propuestas

Daniele Archibugi, David Held,  
José Antonio Sanahuja,  
Robert Matthews,  
Azmi Bishara

# años

Modelos de procesos de paz,  
Chechenia, Islam en Francia  
e Indonesia, mujer y conflicto,  
la ONU en Guatemala

# CIP



## CIP: 20 años de análisis internacional

# **PAPELES** n<sup>o</sup> 87 - 2004

De cuestiones internacionales

---

**Directora**

Manuela Mesa Peinado

---

**Redactora jefe**

Nieves Zúñiga García-Falces

---

**Edición**

Mónica Lara del Vigo, Rodrigo Sosa, Elsa Velasco

---

**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, 3r, 2<sup>o</sup>A, 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:** Composición a partir de las fotos de portada aparecidas en números anteriores de *Papeles de Cuestiones Internacionales*

---

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.

---

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
---------------------	----------

---

## **TEORÍA**

<b>Viejo Consenso de Washington y nueva Doctrina de Seguridad de EEUU: perspectivas futuras</b>	<b>11</b>
---	-----------

*David Held*

<b>Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la globalización</b>	<b>35</b>
---	-----------

*José Antonio Sanahuja*

<b>La democracia cosmopolita</b>	<b>43</b>
----------------------------------	-----------

*Daniele Archibugi*

<b>Modelos de procesos de paz</b>	<b>61</b>
-----------------------------------	-----------

*Vicenç Fisas*

---

## **ACTUALIDAD**

<b>¿Hacia dónde va EEUU?</b>	<b>71</b>
------------------------------	-----------

*Robert Matthews*

<b>Una antítesis no es una alternativa</b>	<b>79</b>
--	-----------

*Azmi Bishara*

<b>Chechenia: el desafío de Putin</b>	<b>87</b>
---------------------------------------	-----------

*Xulio Ríos*

<b>Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325</b>	<b>97</b>
---	-----------

*Carmen Magallón Portolés*

<b>La ONU en la lucha contra la impunidad en Guatemala</b>	<b>105</b>
--	------------

*Carlos Castresana*

<b>El islam en Francia: seguridad e identidad</b>	<b>113</b>
---	------------

*Laurence Thieux*

<b>Islam y política en el sureste asiático: el caso de Indonesia</b>	<b>125</b>
--	------------

*Manuel Montobbio*

---

## **1984-2004: 20 AÑOS DE ANÁLISIS INTERNACIONAL**

<b>Ruptura y continuidades. La posguerra fría en <i>Papeles de Cuestiones Internacionales</i></b>	<b>133</b>
---	------------

*Mabel González Bustelo*

<b>Cronología: CIP 20 años de análisis</b>	<b>161</b>
--	------------

*Susana Fernández Herrero*

---

# Sumario

**RESEÑAS DE LIBROS**

**Contra todos los enemigos. Las confesiones del responsable del antiterrorismo en la Casa Blanca, de Richard A. Clarke** 173

*Alberto Piris*

**Enciclopedia de paz y conflictos, de Mario López Martínez (Dir.)** 175

*Sonia París Albert*

**Global Covenant. The social democratic alternativa to the Washington Consensus, de David Held** 178

*José Antonio Sanahuja*

**¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad estadounidense, de Samuel P. Huntington** 181

*Daniel Lazare*

---

**BIBLIOGRAFÍA**

**Investigación para la Paz** 191

*Susana Fernández Herrero*

El Centro de Investigación para la Paz (CIP) cumple este año su veinte aniversario. Hemos querido celebrar este acontecimiento con un número especial de *Papeles de Cuestiones Internacionales* que, sin dejar de lado la agenda de actualidad, hace una reflexión sobre el sistema internacional a partir, en primer lugar, de la trayectoria de investigación del CIP sobre la paz y los conflictos en estas dos décadas, desde la creación del centro en 1984. Y en segundo lugar, a través de un amplio capítulo teórico con aportaciones que, además de explicar nuestro mundo, proponen vías de acción para construir un sistema internacional más justo, pacífico e igualitario, basado en el reconocimiento de su realidad interdependiente y, por tanto, contrario a las inquietantes visiones neoconservadoras del orden internacional que Washington está imponiendo con el pretexto de la “guerra contra el terrorismo”.

La mirada al pasado es pertinente porque el acervo acumulado por el CIP y la revista *Papeles de Cuestiones Internacionales* nos ayuda a entender el presente y a trazar proyectos alternativos para los años venideros. En estos veinte años se han producido grandes cambios políticos, económicos, culturales y sociales, tanto en la realidad española como en el contexto internacional. En 1984 España se encontraba en un periodo de consolidación democrática tras una dictadura. Aquella época, llamada “la Segunda Guerra Fría”, estaba dominada por el recrudecimiento de las tensiones entre los bloques, el proceso de rearme en Europa y el espectro de la guerra nuclear. Ese periodo también trajo un profundo debate sobre los alineamientos estratégicos y las opciones defensivas de España y, en especial, la alianza con EEUU y la incorporación a la OTAN.

En aquel momento, la concepción clásica de la seguridad, basada en el rearme y la acumulación de armas nucleares, fue cuestionada por el movimiento pacifista, y se formularon numerosas propuestas e iniciativas desde la no violencia, la ecología, el feminismo y la educación.

El conflicto bipolar terminó y se abrió un esperanzador periodo de cooperación internacional. Se activó el debate sobre la importancia de fortalecer la Organización de las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales. Se lograron avances en la gestión de los problemas transnacionales en terrenos como la justicia internacional y el medio ambiente. Con la desaparición del Pacto de Varsovia, se intentó impulsar la reconversión de las industrias militares y orientar los gastos de defensa a las acuciantes necesidades sociales y de desarrollo que persistían tanto en el

interior de las sociedades de los países industrializados como en el “gran Sur”, surgido del imperialismo y la descolonización. Sin embargo, las esperanzas de la posguerra fría no llegaron a realizarse a causa de la aparición de nuevos problemas globales, de fundamentalismos religiosos, de tensiones y conflictos interétnicos o por el control de los recursos; del estallido de “nuevas guerras”; y de algunos de los más graves casos de genocidio conocidos desde la II Guerra Mundial.

Veinte años después, el sistema internacional ha experimentado cambios que entonces eran difíciles de imaginar. Las peores ideas y prácticas del pasado reaparecen con nuevas formas. Tras los atentados del 11-S, el terrorismo ha pasado a ocupar un lugar central en la política internacional y nacional y en la agenda de seguridad de la mayoría de los gobiernos. Las repuestas y estrategias que definan la lucha contra el terrorismo en el marco de la legalidad y el respeto del Derecho Internacional, serán esenciales para mostrar que existen formas distintas de enfrentar este fenómeno. Sin embargo, se vuelve a afirmar que el uso de la fuerza es la única respuesta posible para garantizar la seguridad y alcanzar otros objetivos políticos, despreciando los medios pacíficos que exigen la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional y, a menudo, se ridiculiza a quienes defienden el multilateralismo y la cooperación internacional, considerándolos “pacifistas ilusos”. La experiencia de Irak, sin embargo, muestra que si existen ideas quiméricas e ilusorias, estas son las que defienden los neoconservadores, que creen poder derrocar dictadores, implantar democracias “llave en mano”, y construir Estados y naciones viables a través de la ocupación militar y la ayuda financiera.

En la experiencia del CIP durante estos veinte años, las preocupaciones y la agenda de investigación han variado para adaptarse a los cambios del sistema internacional, pero los objetivos del centro, como los de la propia disciplina de la Investigación para la Paz, se han mantenido. Este hecho se pone de manifiesto en el trabajo de Mabel González Bustelo, que realiza una excelente síntesis del desarrollo de la realidad internacional durante estos años reflejado en *Papeles* por analistas nacionales e internacionales. Este apartado se complementa con una exhaustiva cronología de los principales hitos que han jalonado la trayectoria internacional y del CIP, realizada por Susana Fernández.

La sección de actualidad presenta un análisis de Robert Matthews sobre la victoria de George W. Bush en las elecciones presidenciales de EEUU. La continuidad de esta administración neoconservadora abre importantes interrogantes y preocupaciones de cara al futuro del sistema internacional. Esta victoria de los republicanos podría interpretarse como un apoyo de la población estadounidense a esta estrategia de uso de la fuerza y a su política llevada a cabo en Irak. O bien, podría entenderse como el fracaso de los demócratas para definir una política propia y diferenciada, y su incapacidad

para convertir en votos los errores y las injusticias cometidas por el Gobierno de Bush en Irak –los casos de tortura y la responsabilidad de los altos cargos, las detenciones de cientos de ciudadanos contra los que no existen ninguna acusación, el gigantesco déficit fiscal, y el decepcionante desempeño de la economía estadounidense, en términos de empleo y bienestar, debido a la reducción de impuestos a los más ricos, y al desorbitado gasto federal en defensa–.

El triunfo en las últimas elecciones, le permitirá a Bush consolidar su proyecto neoconservador, de carácter mesiánico, al haber obtenido la mayoría en las dos cámaras. Sin embargo, la continuidad de esta política unilateral tiene unos límites y tendrá que enfrentarse a diversos obstáculos. Los artículos sobre Irak, de Azmi Bishara, y sobre Chechenia, de Xulio Ríos, muestran algunos de los fracasos que ya han cosechado las políticas de fuerza.

En este escenario, que puede parecer descorazonador, es necesario recordar que la visión del mundo del Ejecutivo de Bush, basada en la hegemonía militar de EEUU, parte de premisas falsas y no puede tener éxito. Frente a ella, surgen otras propuestas, como la de la democracia cosmopolita, que se discute desde distintas perspectivas en la sección de Teoría de este número. Esta propuesta nos recuerda que la intensificación de los procesos de globalización en todas las esferas, plantea nuevos problemas que ya no pueden tener respuestas sólo desde el marco del Estado-nación. En una perspectiva histórica, se puede afirmar que el Estado-nación ha sido un artefacto político muy eficaz para dar respuesta a las necesidades de la comunidad política en la esfera de la seguridad, la gobernanza, el bienestar material, la cohesión social y las identidades individuales y colectivas. Pero, la globalización dificulta la actuación del Estado en esos ámbitos. A modo de ejemplo, la globalización hace inoperante la política económica nacional. Como revela el carácter transnacional de Al Qaeda, la seguridad no es, ni puede ser, “seguridad nacional”. O la seguridad se garantiza a nivel transnacional o global, o no existirá realmente. Frente a estos hechos, Daniel Archibugi plantea la necesidad de “globalizar la democracia” y al mismo tiempo “democratizar la globalización”, asegurando una gobernanza eficaz y legítima de la globalización.

En esta misma línea, David Held analiza las prescripciones económicas neoliberales del Consenso de Washington y la nueva agenda de seguridad de EEUU. Frente a estas estrategias, inviables y peligrosas, Held realiza un enérgico alegato a favor de la “socialdemocracia global”, como proyecto político alternativo, para asegurar la gobernanza democrática de la globalización y promover un nuevo marco de políticas económicas y de desarrollo que permita acabar con la pobreza y la desigualdad mundial, y garantizar la conservación y uso racional del medio ambiente y los recursos naturales.

En esta misma sección, José Antonio Sanahuja señala las dificultades que plantea el sistema internacional para hacer frente a “metas cosmopolitas” como el desarrollo y la lucha contra la pobreza mundial. Sanahuja concluye que es difícil impulsar la acción colectiva internacional a favor de esos objetivos mientras sigan vigentes los principios jurídicos y políticos de Westfalia y los preceptos económicos liberales de Washington y, en concreto, mientras los Estados sigan actuando de manera egoísta, en defensa del interés nacional, y se dejen los problemas del desarrollo y la preservación de la biosfera al albur de los mercados. Finalmente, Vicenç Fisas trata de establecer cinco modelos de análisis para estudiar los procesos de paz y reflexionar sobre la mejor forma de impulsarlos.

Otras cuestiones como el papel de la ONU en la lucha contra la impunidad en Guatemala, desarrollada por Carlos Castresana, o las mujeres en los procesos de paz, expuesta por Carmen Magallón, así como reseñas de libros, completan este número.

*Manuela Mesa*  
Directora

**Fe de erratas**

La entrevista a Roméo Dallaire, publicada en el nº 86 de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, fue realizada en febrero de 2004 y no de 1994 como figura en la nota al pie 1, página 159.

---

<b>Viejo Consenso de Washington y nueva Doctrina de Seguridad de EEUU: perspectivas futuras</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la globalización</b>	<b>35</b>
<hr/>	
<b>La democracia cosmopolita</b>	<b>43</b>
<hr/>	
<b>Modelos de procesos de paz</b>	<b>61</b>
<hr/>	

DAVID HELD

# Viejo Consenso de Washington y nueva Doctrina de Seguridad de EEUU: perspectivas futuras

*Dos programas políticos enormemente poderosos como son el Consenso de Washington y la nueva agenda de seguridad de EEUU han determinado profundamente nuestra era y han debilitado nuestras instituciones públicas, tanto en el ámbito nacional como en el mundial. Sólo comprendiendo sus fallos y sus limitaciones podremos trascenderlos y recuperar una política democrática y receptiva en todos los niveles de la vida pública. El autor explora en este artículo algunos de los temas que examina con detalle en su último libro "Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus" (Polity press, abril 2004).<sup>2</sup>*

Immanuel Kant escribió hace más de doscientos años que estamos "inevitablemente uno junto al otro". Un desafío violento a la ley y la justicia en un lugar tiene consecuencias en muchos otros lugares y puede experimentarse en todas partes.

<sup>1</sup> El autor agradece a Robert Wade, Jonathan Perraton y Mathias Koenig-Archibugi sus útiles críticas a borradores anteriores de este artículo y a Dani Rodrik por su autorización para utilizar la tabla 1.

<sup>2</sup> Ver la reseña de este libro en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, pp. 178-181.

David Held es miembro de la Cátedra Graham Wallas de Ciencias Políticas de la London School of Economics and Political Science (LSE)<sup>1</sup>

Traducción: Berna Wang

Desde Kant, nuestra mutua interconexión y vulnerabilidad han aumentado con rapidez. Ya no vivimos, si es que alguna vez llegamos a hacerlo, en un mundo de comunidades nacionales diferenciadas. Por el contrario, vivimos en un mundo de “comunidades de destino parcialmente coincidentes” donde la trayectoria de cada país está profundamente enredada con las de los demás. En nuestro mundo, no sólo la excepción violenta une a las personas por encima de las fronteras; la propia naturaleza de los problemas y procesos cotidianos une a las personas en múltiples formas.

La historia de nuestro orden cada vez más global –la “globalización”– no es excepcional. La globalización no es sólo económica; también conlleva aspiraciones crecientes de ley y justicia internacional. Desde Naciones Unidas hasta la Unión Europea, desde los cambios en las leyes de guerra hasta el afianzamiento de los derechos humanos, desde el surgimiento de regímenes medioambientales internacionales hasta la fundación de la Corte Penal Internacional, también se está narrando otro relato: un relato que trata de dar un marco nuevo a la actividad humana y afianzarla en la ley, los derechos y las responsabilidades.

Muchas de estas novedades se enmarcaron sobre un fondo de enormes amenazas para la humanidad: sobre todo el nazismo, el fascismo y el Holocausto. Los que se vieron implicados en ellos reafirmaron la importancia de los principios universales, los derechos humanos y el Estado de Derecho frente a la gran tentación de encerrarse y defender la posición de sólo algunos países y naciones. Rechazaron la visión de los particularistas nacionales y morales de que la pertenencia a una determinada comunidad limita y determina el valor moral de los individuos y la naturaleza de su libertad, y defendieron la irreductible condición moral de todas y cada una de las personas. Los principios de igualdad de respeto, igualdad de incumbencia y la prioridad de las necesidades vitales de todos los seres humanos no son principios para una remota utopía; están en el centro de los acontecimientos legales y políticos más significativos posteriores a la II Guerra Mundial.

## **En la encrucijada global**

La comunidad internacional ha llegado a un claro momento de elegir. Aún se puede construir sobre los logros de la era posterior a la II Guerra Mundial. La alternativa es participar (activa o pasivamente) en su erosión o desmantelamiento. Las señales no son halagüeñas; el orden multilateral de la posguerra está ahora amenazado por la intersección de varias crisis.

En primer lugar, el fracaso de las conversaciones sobre comercio en Cancún abre la perspectiva de un desafío importante para el sistema de comercio mundial. Al mismo tiempo, hay un gran aumento de los acuerdos comerciales bilaterales y de los acuerdos comerciales preferenciales, en los que unos Estados-nación escogen a otros para darles un trato de favor. Si continúa el crecimiento de los acuerdos bilaterales, existe el peligro real de que la ronda de comercio de Doha fracase o tenga unos resultados irrisorios. Los riesgos son numerosos, pero quizá el más grave es el que corren los países más pobres, que no pueden superar solos las desventajas de un sistema de comercio mundial que se caracteriza por sus normas amañadas y por la doble moral. No pueden superar solos el problema

de las gigantescas subvenciones que ofrecen los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a sus sectores agrarios y afines. Para que los países más pobres del mundo (junto con las naciones de ingresos medios) encuentren un punto de acceso seguro al orden económico mundial, hacen falta condiciones de libertad y justicia. El fracaso de las conversaciones sobre comercio de Cancún es señal de que quizá no lleguen a este punto. Los recientes esfuerzos para reavivar las negociaciones han sido útiles, pero la inexistencia de un calendario claro para suprimir progresivamente las subvenciones y otras reglas injustas es preocupante.

En segundo lugar, se ha avanzado poco hacia las metas del milenio: la conciencia moral de la comunidad internacional. Las metas del milenio establecen unos niveles mínimos que hay que alcanzar en relación con la reducción de la pobreza, la salud, la educación, la lucha contra el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades; la sostenibilidad del medio ambiente, etc. Los avances hacia estos objetivos son lamentablemente lentos y hay indicios de que no se lograrán por un margen muy amplio. De hecho, hay datos de que quizá no tenga sentido fijar estos objetivos, pues estamos lejos de alcanzarlos en muchas partes del mundo.

En tercer lugar, pocos progresos se han hecho, si es que hay alguno, para crear un marco sostenible para la gestión del calentamiento global. El importante científico británico Sir David King ha advertido que “el cambio climático es el problema más grave que afrontamos hoy, más grave que la amenaza del terrorismo”. Con independencia de la exactitud de esta afirmación, el calentamiento global tiene capacidad para hacer estragos en las diversas especies, biosistemas y el tejido socioeconómico del mundo. Las tormentas violentas serán más frecuentes; el acceso al agua, un campo de batalla; y el movimiento masivo de personas desesperadas, algo más habitual. La abrumadora mayoría de la opinión científica mantiene que el calentamiento global constituye una amenaza seria, no a largo plazo, sino aquí y ahora. El hecho de que la comunidad internacional no haya generado un marco sólido para gestionar el calentamiento global es uno de los indicadores más serios de los problemas que afronta el orden multilateral.

En cuarto lugar, el orden multilateral se ha visto debilitado por las secuelas de la guerra en Irak. Se han cuestionado el valor del sistema de la ONU y la legitimidad del Consejo de Seguridad, y se han erosionado las prácticas de trabajo de las instituciones multilaterales. Después de Irak, han quedado expuestas las debilidades del sistema de la ONU, se ha exagerado la arrogancia de las grandes potencias, se ha desorganizado el derecho y la legitimidad internacionales, y las perspectivas para combatir el terrorismo global no parecen mejores, sino peores.

*Que la  
comunidad  
internacional  
no haya  
generado un  
marco sólido  
para  
gestionar el  
calentamiento  
global es uno  
de los  
indicadores  
más serios de  
los problemas  
que afronta el  
orden  
multilateral*

## **Interconexión, integración y justicia**

El mundo en el que vivimos está muy interconectado pero lejos de estar integrado o de ser justo. Las suertes económica, política, social y medioambiental de los países están cada vez más interrelacionadas pero hay demasiadas naciones que no comparten valores o el compromiso de remediar la situación de los menos favorecidos, de los empobrecidos y de los que corren más riesgos.

La interconexión de los países se puede medir fácilmente observando las formas en las que el comercio, la comunicación, las sustancias contaminantes, la violencia, entre muchos otros factores, circulan a través de las fronteras y encierran el bienestar de los países en patrones comunes. La integración social puede medirse con el alcance de que los países comparten marcos, no sólo de comunicaciones, sino de ideas, símbolos y valores culturales. Aunque estos divergen a menudo, el siglo XX ha dado lugar a un espléndido metamarco de valores: los plasmados en el régimen internacional de derechos humanos. Por primera vez en la historia esto ha proporcionado el sentido de los límites adecuados de la diversidad de las asociaciones humanas. Pero, como es obvio, está lejos de estar totalmente suscrito y totalmente arraigado en muchas partes del mundo. Por contraste, una indicación de la existencia de un compromiso global con la justicia podría ser una preocupación sostenida por mejorar las asimetrías radicales, en cuanto a oportunidades para la vida que dominan el mundo, y abordar los daños causados a las personas por esas asimetrías, en contra de su voluntad y sin su consentimiento. Sin embargo, no se percibe ningún esfuerzo sistemático y efectivo en esta dirección. El hecho de que la comunidad internacional no esté cerca de alcanzar las metas del milenio sirve de ejemplo. Pese a que hay un alto grado de interconexión en el mundo, la integración social es más superficial y el compromiso con la justicia social, lamentablemente débil. ¿Por qué? Nos centraremos en dos razones sobre todas las demás: el viejo Consenso de Washington y la nueva agenda de seguridad de Washington.

## **La economía**

### *El Consenso de Washington*

Cabe definir el Consenso de Washington en relación con una agenda económica centrada típicamente en el libre comercio, la liberalización del mercado de capital, tipos de cambio flexibles, tipos de interés determinados por el mercado, la liberalización de los mercados, la transferencia de activos del sector público al privado, la estricta dedicación del gasto público a los objetivos sociales bien dirigidos, unos presupuestos equilibrados, la reforma fiscal, unos derechos de propiedad seguros y la protección de los derechos sobre la propiedad intelectual. Ésta ha constituido la ortodoxia económica durante un periodo significativo de los últimos 20 años en los principales países de la OCDE y en las instituciones financieras internacionales. Y ha sido recetada, en particular, por el FMI y el Banco Mundial como base política para los países en desarrollo.

El Consenso de Washington fue expuesto por primera vez con autoridad por John Williamson.<sup>3</sup> Aunque Williamson respaldaba la mayoría de las políticas mencionadas, no propugnaba la libre movilidad del capital.<sup>4</sup> La formulación original de

---

<sup>3</sup> John Williamson, *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Institute for International Economics, Washington DC, 1990.

<sup>4</sup> Ver John Williamson, "The Washington consensus and beyond", *Economic and Political Weekly*, 2003, 38(15).

Williamson reunió una agenda política que, pensaba, la mayoría de la gente de finales de los años ochenta y principios de los noventa de los círculos políticos de Washington D.C. –Hacienda, el Banco Mundial y el FMI– coincidían en que era apropiada para los países en desarrollo. Posteriormente, la expresión adquirió una especial connotación derechista cuando se vinculó al programa económico de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, con su énfasis en la libertad para los movimientos de capital, el monetarismo y un Estado mínimo que no acepta ninguna responsabilidad en la corrección de las desigualdades en los ingresos o la gestión de los efectos externos. Había importantes coincidencias entre el programa original de Williamson y el programa neoliberal, como la disciplina macroeconómica, una economía de libre mercado, la privatización y el libre comercio. Hoy Williamson se distancia del sentido neoliberal del Consenso de Washington, aunque acepta que esta versión del Consenso, con su apoyo a la liberalización de las cuentas de capital, se convirtió en la ortodoxia dominante en los años noventa. Yo utilizo la expresión Consenso de Washington en esta segunda acepción.

Los críticos sostienen que las medidas del Consenso de Washington están estrechamente vinculadas a la geopolítica estadounidense, que con demasiada frecuencia EEUU las predica al resto del mundo pero no las pone en práctica, y que son sumamente destructivas para la cohesión social de los países más pobres. Lo interesante es que Williamson mantiene que aunque algunos de estos aspectos podrían ser ciertos para la versión neoliberal, sus recomendaciones políticas son principios sensatos de práctica económica con independencia de quién los recomiende y los aplique, y dejan abierta la cuestión de la progresividad del sistema fiscal.<sup>5</sup> En primer lugar, aunque algunas de las políticas del Consenso de Washington podrían ser razonables en sus propios términos, otras no lo son y, en conjunto, representan un grupo de políticas demasiado limitado para contribuir a crear crecimiento sostenido y desarrollo equitativo. En segundo lugar, el Consenso de Washington resta importancia al papel del gobierno, a un sector público fuerte y al desarrollo de la gobernanza multilateral, lo que tiene consecuencias catastróficas para la capacidad de las instituciones públicas para resolver problemas críticos, tanto nacionales como mundiales.

### *El Consenso de Washington y el desarrollo*

La relación entre el Consenso de Washington, la liberalización económica y el desarrollo se ha estudiado ampliamente.<sup>6</sup> El enfoque se centra en la forma en que el Consenso de Washington se ha implantado mediante préstamos (y la renegociación de la deuda) que exigen a los países en desarrollo realizar un “ajuste estructural” –la alineación de sus economías con los requisitos de las políticas

---

<sup>5</sup> Ver John Williamson, “Democracy and the ‘Washington consensus’”, *World Development*, 1993, 21(8); J. Williamson, 2003, *op.cit.*

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, P. Mosley, “Globalisation, economic policy and convergence”, *World Economy*, 2000, 23(5); H.-J. Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem, Londres, 2002.

*Los países que han abierto con rapidez sus cuentas de capital han tenido resultados peores que los que han mantenido un control estricto sobre los movimientos de capital y han recortado los aranceles*

básicas— y en los resultados subsiguientes. En este contexto, han surgido algunas cuestiones muy serias que hay que afrontar, y que Branko Milanovic ha resumido expresivamente en tres preguntas:<sup>7</sup>

1. ¿Cómo explicar que, después de una implicación sostenida y numerosos préstamos de ajuste estructural, y tantos acuerdos de derecho de giro del FMI, el PIB per cápita de África no se haya movido de su nivel de hace 20 años? Más aún: en 24 países africanos, el PIB per cápita es inferior al de 1975, y en 12 países, inferior incluso al que poseían en los años sesenta.
2. ¿Cómo explicar la repetición de crisis en países de América Latina, como Argentina, que meses antes del estallido de la crisis eran elogiados como reformadores modelo?
3. ¿Cómo explicar que algunos “alumnos” de entre los países en transición (Moldavia, Georgia, la República de Kirguistán, Armenia), tras empezar en 1991 sin ninguna deuda, y siguiendo todas las recetas de las instituciones financieras internacionales, se encuentren diez años después con la mitad del PIB y con necesidad de que les condonen la deuda.

Sin duda hay algo que no funciona. Las ortodoxias económicas dominantes no han tenido éxito en muchas partes del mundo en desarrollo; no han generado crecimiento económico sostenido, reducción de la pobreza ni resultados justos.

Las recetas del Consenso de Washington pueden ser engañosas y perjudiciales. Se ha demostrado que uno de los factores globales clave que repercute en la capacidad de los países más pobres para desarrollarse no es la liberalización de los aranceles, sino la liberalización del capital.<sup>8</sup> El consenso neoliberal de Washington recomienda ambas cosas. La liberalización de aranceles ha sido beneficiosa, en general, para los países de ingresos bajos. En contraste, la rápida liberalización del capital puede ser una receta, en ausencia de una regulación prudencial y de mercados de capital nacionales sólidos, “para la volatilidad, la impredecibilidad y las subidas y bajadas en los flujos de capital”.<sup>9</sup> Los países que han abierto con rapidez sus cuentas de capital han tenido resultados significativamente peores (en cuanto a crecimiento económico y desigualdad en los ingresos) que los países que han mantenido un control estricto sobre los movimientos de capital y recortado los aranceles.<sup>10</sup>

Tanto la crisis en Extremo Oriente de finales de los años noventa como las recientes recesiones en América Latina muestran, afirma Joseph Stiglitz, que “la liberalización prematura del mercado de capital puede producir volatilidad económica, una pobreza creciente y la destrucción de las clases medias”.<sup>11</sup> Y un recién

<sup>7</sup> Branko Milanovic, “Two faces of globalization: against globalization as we know it”, *World Development*, 2003, 31(4).

<sup>8</sup> Ver G. Garrett, “Globalization and Inequality”, *Perspectives on Politics*, (de próxima publicación).

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Ver J. Bhagwati, *In Defense of Globalisation*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

<sup>11</sup> Joseph Stiglitz, “Distant voices”, *The Guardian*, 12 de marzo de 2004, p. 25.

te estudio de economistas del propio FMI concluye que “no hay ningún dato fuerte, robusto y uniforme que apoye el argumento teórico de que la globalización financiera produce *per se* un índice superior de crecimiento económico” y, lo que es más preocupante, que “los países en las primeras fases de la integración financiera están expuestos a riesgos significativos de mayor volatilidad tanto de la producción como del consumo”.<sup>12</sup> No obstante, el Gobierno de Bush sigue siendo el primero en exigir que se aplique una forma dura de esta liberalización por medio de instituciones financieras internacionales y acuerdos de comercio bilaterales. Las capacidades de gobierno de los países en desarrollo pueden verse seriamente erosionadas como consecuencia.<sup>13</sup>

Por otra parte, la experiencia de China y la India –junto con Japón, Corea del Sur y Taiwán al principio– demuestra que los países no tienen que adoptar, en primer lugar, el comercio liberal y/o políticas de capital para beneficiarse de una mejora del comercio, crecer más rápido y desarrollar una infraestructura industrial capaz de producir una proporción cada vez mayor del consumo nacional. Todos estos Estados, como ha señalado Robert Wade, han experimentado un crecimiento relativamente rápido detrás de unas barreras de protección, un crecimiento que fomentó una rápida expansión del comercio, centrado en el capital y en los bienes intermedios.<sup>14</sup> A medida que cada uno de estos países se ha ido enriqueciendo, ha tendido a liberalizar su política comercial.

En consecuencia, es un error afirmar que la liberalización del comercio *per se* ha fomentado el crecimiento económico en China y la India; por el contrario, estos países se han desarrollado con relativa rapidez detrás de unas barreras de protección, antes de que liberalizaran su comercio. Si estos y otros países no se desarrollaron directamente como consecuencia de la liberalización del comercio, y algunos de los países más pobres del mundo están en peores condiciones como consecuencia de una prisa excesiva respecto de la integración en el mercado de capital global, es evidente que hay que aplicar el principio de precaución a la integración económica global y resistirse al programa de desarrollo del Consenso de Washington.

### *Integración económica interna y externa*

Aunque se debería rechazar el proteccionismo económico como estrategia general (con los riesgos que conlleva de generar un círculo vicioso de disputas comerciales y conflictos económicos), hay muchos datos que sugieren que la política económica e industrial impulsada por el Estado debe estimular inicialmente la integra-

<sup>12</sup> E. S. Prasad et. al. *Effects of financial globalization on developing countries*, 2003, pp. 6 y 7, en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/opl/220/index.htm>.

<sup>13</sup> Esto no quiere decir que los países en desarrollo no necesiten tener acceso a flujos de capital (público o privado). Lo necesitan, y especialmente durante la liberalización del comercio, pues inicialmente las importaciones tienden a aumentar con más rapidez que las exportaciones. En la actualidad, los flujos de capital privado son demasiado bajos y demasiado volátiles.

<sup>14</sup> Robert Wade, “The disturbing rise in poverty and inequality”, en David Held y Matthias Koenig-Archibugi (Eds.), *Taming Globalization*, Polity, Cambridge, 2003a.

ción económica interna de un país: el desarrollo de su capital humano, de su infraestructura económica y de instituciones de mercado nacionales robustas, y la sustitución de importaciones por producción nacional cuando sea factible. Los datos indican que una mayor integración económica interna puede contribuir a crear las condiciones en las que un país puede beneficiarse de una mayor integración externa.<sup>15</sup> El desarrollo de la capacidad reguladora del Estado, un ámbito público sólido y la capacidad para enfocar la inversión en sectores que crean empleo en áreas competitivas y productivas, son más importantes que la búsqueda resuelta de la integración en los mercados mundiales. Esta conclusión no debería sorprender dado que casi todos los países desarrollados iniciaron su crecimiento detrás de unas barreras arancelarias, y sólo redujeron los aranceles cuando sus economías eran relativamente robustas. No comenzaron su desarrollo abriendo rápidamente sus economías al comercio exterior, los flujos y la inversión de capital, como recomendaba el Consenso de Washington.

El argumento anterior no debe tomarse como un simple respaldo al desarrollo centralizado desde el Estado y a la naturaleza progresista del intervencionismo estatal, sólo porque éste va en contra del Consenso de Washington. Por el contrario, la cuestión es que el Consenso de Washington ha erosionado la posibilidad de formular e implantar una política pública sólida y ha dañado la capacidad política. Por otra parte, los objetivos del sector público pueden ser llevados a cabo por diversos actores, públicos y privados. El desarrollo de la sociedad civil –sindicatos, grupos ciudadanos, ONG, etc.– es indispensable para un programa robusto de desarrollo nacional, aunque, desde luego, puede haber conflictos entre el desarrollo económico y el fortalecimiento de la sociedad civil. Todas las sociedades necesitan una medida significativa de autonomía para elaborar sus propias formas de gestionar este conflicto.

En realidad, no existe una única vía o conjunto de recetas políticas para el desarrollo económico; el conocimiento de las circunstancias locales, la experimentación con instituciones y organismos nacionales adecuados y el fomento de la integración económica interna deben combinarse con una sólida política macroeconómica y algunos elementos de integración en el mercado externo. Los casos recientes de desarrollo de más éxito –Extremo Oriente, China, la India– han logrado encontrar formas de aprovechar las oportunidades que ofrecían los mercados mundiales –productos más baratos, exportaciones, tecnología y capital– al mismo tiempo que reforzaban los incentivos nacionales para la inversión y la creación de instituciones. Como sostiene Dani Rodrik: “Los incentivos de mercado, la estabilidad macroeconómica y unas instituciones sólidas son claves para el desarrollo económico. Pero estos requisitos pueden generarse de varias formas diferentes, haciendo el mejor uso de las capacidades existentes a la luz de los recursos y de otras limitaciones. No existe un modelo único de transición a un camino de alto crecimiento. Cada país debe elaborar su propia estrategia de inversión”.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Dani Rodrik, *The global governance of trade as if development really mattered*, 2001, p. 22, en [www.undp.org/bdp](http://www.undp.org/bdp)

Las asimetrías del acceso al mercado global son un problema de desarrollo acuciante, e incluyen el proteccionismo selectivo, las barreras arancelarias en el mundo desarrollado y en desarrollo, las subvenciones europeas y estadounidenses a la agricultura y al textil, etc. Pero centrarse exclusivamente en esto puede distorsionar las estrategias de desarrollo. Las ideas sobre el desarrollo deben pasar del obstinado enfoque sobre el “acceso al mercado” a un modo de pensar más complejo.<sup>17</sup> Las naciones en desarrollo necesitan espacio político para ejercer innovaciones institucionales que se alejen de las viejas ortodoxias del Banco Mundial, el FMI y la OMC. De forma concomitante, las organizaciones como la OMC deben alejar su programa de un conjunto estrecho de políticas preocupadas por la creación de mercado y la supervisión, y llevarlo a una gama más amplia de políticas que fomenten el florecimiento de diferentes sistemas económicos nacionales dentro de un orden de mercado global justo y basado en reglas equitativas.

### *El Consenso de Washington y los límites del ámbito público*

La idea central del Consenso de Washington es aumentar la liberalización económica, desarrollar una forma neoliberal de globalización económica y adaptar el ámbito público –local, nacional y mundial– a instituciones y procesos destacados del mercado. Por tanto, soporta una pesada carga de responsabilidad respecto de la resistencia política común o falta de voluntad para abordar áreas significativas de fracaso del mercado, como son:

- el problema de los efectos externos como, por ejemplo, la degradación del medio ambiente causada por las formas actuales de crecimiento económico;
- el desarrollo inadecuado de factores sociales *no* debidos al mercado que por sí solos pueden proporcionar un equilibrio eficaz entre “competencia” y “cooperación” y, por tanto, garantizar un suministro adecuado de “bienes públicos” esenciales como educación, un transporte eficaz y una salud sólida;
- la tendencia hacia la “concentración” y la “centralización” de la vida económica, caracterizada por pautas de oligopolio y monopolio;
- la propensión al “cortoplacismo” en estrategia de inversión, pues los titulares de fondos y bancos de inversión actúan con políticas encaminadas a maximizar el rendimiento de los ingresos inmediatos y los resultados de los dividendos;
- y el subempleo o desempleo de recursos productivos en el contexto de la existencia demostrable de necesidades urgentes no cubiertas.

Dejar que los mercados resuelvan por sí solos problemas de generación y asignación de recursos pasa por alto las profundas raíces de muchas dificultades económicas y políticas; por ejemplo, las enormes asimetrías de oportunidades para la vida dentro de Estados-nación y entre ellos, que son fuente de considerables conflictos; la erosión de la suerte económica de algunos países en sectores como la agricultura y los textiles, mientras estos sectores gozan de

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

protección y ayuda en otros; el surgimiento de flujos financieros globales que pueden desestabilizar rápidamente las economías nacionales; y el desarrollo de graves problemas transnacionales que afectan a los elementos globales comunes. Por otra parte, en la medida en que hacer retroceder las fronteras de la acción del Estado o debilitar las capacidades de gobierno significa aumentar el ámbito de las fuerzas del mercado y recortar servicios que ofrecen protección a los más vulnerables, las dificultades que afrontan los más pobres y los menos poderosos –en el norte, en el sur, en el este y en el oeste– se exacerbaban. La subida de las cuestiones “de seguridad” al primer puesto de la agenda política refleja, en parte, la necesidad de contener los resultados que estas políticas provocan.

En resumen, el Consenso de Washington ha debilitado la capacidad para gobernar –local, nacional y globalmente– y ha erosionado la posibilidad de suministrar bienes públicos urgentes. Se propugna la libertad económica a expensas de la justicia social y de la sostenibilidad del medio ambiente, con daños a largo plazo para ambos. Y se confunden la libertad económica y la eficacia económica.

#### *Modificar el Consenso de Washington*

El Consenso de Washington ha sido atacado desde muchos frentes en los últimos años, desde grupos de presión nacionales especiales que exigen protección para ciertos sectores económicos (agricultura, textiles, acero) hasta los movimientos antiglobalización, ecologistas y de justicia social. La precariedad de los resultados y el rendimiento del propio Consenso de Washington ha suscitado hondo desasosiego y críticas. El decepcionante crecimiento económico y la creciente inseguridad en muchas partes de América Latina, el estancamiento o el declive económico en muchos países subsaharianos, la crisis financiera asiática y las duras dificultades experimentadas en algunas de las economías de transición, ha hecho que se demande la sustitución o la ampliación del ámbito político del Consenso de Washington. Dentro del FMI, el Banco Mundial y otras destacadas organizaciones internacionales ha habido un intento de responder a las críticas ampliando el Consenso para abarcar una preocupación por la capacidad del Estado, la reducción de la pobreza y las redes de seguridad social. Como resultado, la atención se ha desplazado poco a poco desde un énfasis exclusivo en la liberalización y la privatización a una preocupación por los sostenes institucionales de la actividad de mercado exitosa (ver tabla 1), “el Consenso de Washington ampliado”. El nuevo programa sigue propugnando gran parte del programa antiguo, pero añade la gobernanza y medidas anticorrupción, la reforma legal y administrativa, la regulación financiera, la flexibilidad del mercado laboral y la importancia de las redes de seguridad social.

En la medida en que las instituciones públicas de un país son un determinante crucial de su desarrollo a largo plazo –y sin duda son muy importantes–, el nuevo énfasis es útil y bienvenido. Pero, como ha subrayado Rodrik, “la base institucional para una economía de mercado no está determinada de forma única. No existe un trazado único entre un mercado que funciona bien y la forma de las instituciones

que no son del mercado necesarias para sostenerlo".<sup>18</sup> El nuevo programa confiere excesivo peso a las nociones angloamericanas del tipo adecuado de instituciones económicas y políticas, como mercados laborales flexibles y la regulación financiera. Además, todo el programa está conformado por lo que se consideran las instituciones necesarias para garantizar la integración económica externa, como la introducción de normas y criterios de la OMC. Por otra parte, el nuevo programa no ofrece una orientación clara sobre cómo dar prioridad al cambio institucional y da escaso reconocimiento al tiempo que se ha tardado en crear estas novedades en países donde está avanzado. Después de todo, casi todos los países industriales que han fomentado estas reformas lo hicieron durante periodos muy largos.<sup>19</sup>

**Tabla 1**

**El Consenso de Washington original**

- Disciplina fiscal
- Reorientación del gasto público
- Reforma fiscal
- Liberalización financiera
- Tipos de cambio unificados y competitivos
- Liberalización del comercio
- Apertura a la Inversión Extranjera Directa
- Privatización
- Desregulación
- Derechos sobre la propiedad seguros

**El Consenso de Washington ampliado**

La lista original más:

- Reforma legal y política
- Instituciones reguladoras
- Corrupción
- Flexibilidad del mercado laboral
- Acuerdos de la OMC
- Códigos y normas financieros
- Apertura de cuentas de capital "prudente"
- Regímenes de tipos de cambio no intermedios
- Redes de seguridad social
- Reducción de la pobreza

Fuente: Dani Rodrik, *op.cit.*, p. 51.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>19</sup> H. J. Chang, 2002, *op.cit.*

*Revitalizar la socialdemocracia*

En contraste con la estrechez del ámbito y la visión del Consenso de Washington, cabe articular la naturaleza y la forma de una economía global libre y justa por medio de los conceptos y valores socialdemócratas. Tradicionalmente, los socialdemócratas tratan de desplegar las instituciones democráticas de países individuales a favor de un proyecto concreto, un compromiso entre los poderes del capital, los trabajadores y el Estado que trata de fomentar el desarrollo de instituciones de mercado, la propiedad privada y la búsqueda de beneficio dentro de un marco regulador que garantiza no sólo las libertades civiles y políticas de los ciudadanos, sino también las condiciones sociales necesarias para que las personas disfruten de sus derechos formales. Los socialdemócratas aceptaron con razón que los mercados son fundamentales para generar bienestar económico, pero reconocieron que en ausencia de una regulación apropiada, tienen graves defectos, especialmente la generación de riesgos no deseados para sus ciudadanos y una distribución desigual de dichos riesgos, y la creación de efectos externos negativos y desigualdades corrosivas.

En el periodo posterior a la II Guerra Mundial, muchos países occidentales trataron de conciliar la eficiencia de los mercados con los valores de la comunidad social (que presuponen los propios mercados) a fin de desarrollarse y crecer. La naturaleza del justo equilibrio adoptó distintas formas en diferentes países, reflejando diversas tradiciones políticas nacionales: en EEUU, el New Deal, y en Europa, la socialdemocracia o la economía social de mercado. Pero por mucha precisión con que se concibiera este equilibrio, los gobiernos tenían un papel clave que desempeñar en la promulgación y gestión de este programa: moderando la volatilidad de los flujos de transacciones, gestionando los niveles de demanda y proporcionando inversiones sociales, redes de seguridad y asistencia para el ajuste.<sup>20</sup>

Aunque en décadas posteriores a la II Guerra Mundial pareció que se podía lograr un equilibrio satisfactorio entre el autogobierno, la solidaridad social y la apertura económica internacional –al menos para la mayoría de los países occidentales, y para la mayoría de sus ciudadanos– ahora parece que este equilibrio es mucho más difícil de sostener. La movilidad del capital, los bienes, las personas, las ideas y las sustancias contaminantes cuestiona cada vez más la capacidad de los gobiernos individuales para sostener sus propios compromisos sociales y políticos dentro de unas fronteras delimitadas. La creciente divergencia entre el extenso alcance espacial de la actividad económica y social y los mecanismos de control político tradicionales, basados en el Estado, plantea nuevos problemas. Además, estos no pueden resolverse dentro del marco del Consenso de Washington, viejo o nuevo. Equipado con sus políticas, con demasiada frecuencia se ha desarmado o reconfigurado ingenuamente la gobernanza en todos los niveles.

Aunque los valores de la socialdemocracia –el Estado de Derecho, la igualdad política, las políticas democráticas, la justicia social, la solidaridad social y la efi-

---

<sup>20</sup> J. Ruggie, "Taking embedded liberalism global: the corporate connection", en David Held y Mathias Koenig-Archibugi (Eds.), *Op. cit.*

ciencia económica— tienen una importancia duradera, el desafío clave hoy es elaborar su significado y reexaminar las condiciones de su afianzamiento, sobre el fondo de la cambiante constelación global de políticas y economías. En la era actual, la socialdemocracia debe defenderse y elaborarse no sólo en el nivel del Estado-nación, sino también en los niveles regional y global. El suministro de bienes públicos no puede identificarse ya sólo con los bienes proporcionados por el Estado. Diversos actores estatales y no estatales dan forma y contribuyen a su suministro; y han de hacerlo para hacer frente a algunos de los más profundos desafíos de la globalización. Por otra parte, si algunos bienes públicos básicos se quieren suministrar, ha de hacerse regional y globalmente. Desde el establecimiento de normas comerciales justas y de la estabilidad financiera para luchar contra el hambre y la degradación del medio ambiente, el énfasis está en encontrar modos duraderos de cooperación y colaboración internacional y transnacional.

Teniendo esto en cuenta, hay que replantear el proyecto de la socialdemocracia para incluir la promoción del Estado de Derecho en el ámbito internacional; una transparencia, rendición de cuentas y democracia mayores en la gobernanza global; un compromiso más profundo con la justicia social en la búsqueda de una distribución más equitativa de las oportunidades para la vida; la protección y reinención de la comunidad a diversos niveles; y la regulación de la economía global por medio de la gestión pública del comercio global y los flujos financieros, y la participación de afectados destacados en la administración de las empresas. Estas orientaciones distinguen la política de lo que llamaré “socialdemocracia global” de la búsqueda del Consenso de Washington; y, en realidad, de los objetivos de quienes están contra la globalización en todas sus formas.

### *Mercados abiertos y gobernanza fuerte*

Si la socialdemocracia en el nivel del Estado-nación significa ser duro en la búsqueda de mercados libres al mismo tiempo que se insiste en un marco de valores compartidos y prácticas institucionales comunes, en el nivel global significa perseguir un programa económico que calibre la liberación de mercados con programas de reducción de la pobreza y la protección inmediata de los vulnerables, en el norte, en el sur, en el este y en el oeste. Este programa debe perseguirse al mismo tiempo que se garantiza que diferentes países tienen la libertad que necesitan para experimentar con sus propias estrategias de inversión y recursos.

El crecimiento económico puede proporcionar un poderoso impulso para alcanzar objetivos de desarrollo humano. Pero, no necesariamente los alcanza; el desarrollo económico no regulado que se limita a seguir las normas existentes y los intereses arraigados de la economía global no llega a ser un cambio económico gestionado y orientado a la prosperidad de todos. El desarrollo económico ha de concebirse como un medio para un fin, y no como un fin en sí mismo. Entendido así, hay que reconocer que aunque el comercio internacional tiene un enorme potencial para ayudar a los países menos adinerados a salir de la pobreza, y para mejorar el bienestar de todos los Estados-nación, las normas actuales del comercio global están fuertemente estructuradas para proteger los intereses de los ricos

*El desarrollo  
económico ha  
de concebirse  
como un  
medio para  
un fin, y no  
como un fin  
en sí mismo*

y contra los intereses de los países más pobres, así como de los países de ingresos medios.<sup>21</sup>

Por tanto, aunque en principio el libre comercio es un objetivo admirable para progresistas, no se puede perseguir sin prestar atención a las asimetrías de poder de la economía global y a los países más pobres de ingresos bajos y medios que son sumamente vulnerables al escalonamiento inicial en la integración del mercado externo (especialmente de la liberalización del mercado de capital) y que tienen pocos recursos, si es que tienen alguno, con los que subsistir en épocas de transformación económica.<sup>22</sup> Cabe decir algo similar para muchas personas de las sociedades más ricas, pues, aunque no están expuestas a las normas desiguales, la doble moral y las desigualdades del orden económico global de una forma paralela a los países en desarrollo, si pierden su empleo o tienen que conformarse con un salario inferior, también son vulnerables en épocas de grandes cambios económicos.

Por tanto, es crucial que cualquier programa socialdemócrata para mercados libres aborde simultáneamente las necesidades de los vulnerables dondequiera que estén. Para los países más pobres, esto significará que las políticas de desarrollo deben dirigirse a cuestionar las asimetrías del acceso al mercado global, garantizar la secuenciación de la integración del mercado global, particularmente de los mercados de capital, garantizar la inversión a largo plazo en atención médica, capital humano e infraestructura física, crear un sector público robusto, y desarrollar instituciones políticas transparentes y que rindan cuentas. En los países desarrollados, esto significará la mejora continua de unas instituciones políticas fuertes y que rinden cuentas para contribuir a mediar y gestionar las fuerzas económicas de la globalización, y suministrar, entre otras cosas, elevados niveles de protección social y generosas redes de seguridad junto con una inversión sostenida en el aprendizaje y la adquisición de habilidades permanente.<sup>23</sup> Esto es complejo y constituye un desafío para todos los países. Lo sorprendente es que con demasiada frecuencia no se ha perseguido esta variedad de políticas. Esto parece más cuestión de psicología y de opción política, y menos relacionado con obstáculos fundamentales en la naturaleza de la organización económica de los asuntos humanos.

A continuación se expone un programa socialdemócrata más detallado para la globalización económica y la gobernanza económica global. Cada elemento haría una contribución significativa a la creación de un campo de juego igualado en la economía global; juntos, contribuirían a dar nueva forma al sistema económico de un modo libre y justo al mismo tiempo. El programa incluye:

---

<sup>21</sup> Ver M. Moore, *A World without Walls*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003; Oxfam, *Rigged Rules and Double Standards*, Oxford, 2002; Robert Wade, "What strategies are viable for developing countries today? The WTO and the shrinkage of development space", *Review of International Political Economy*, 2003b, 10 (4).

<sup>22</sup> P. Legrain, *The Open World*, Abacus, Londres, 2002; Garrett, *op.cit.*

<sup>23</sup> D. Swank, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

- Salvar la ronda de comercio de Doha y garantizar que conlleva serios beneficios para los países más pobres del mundo y para los de ingresos medios.
- Reformar el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) para garantizar que es compatible con la salud y el bienestar públicos, y que ofrece flexibilidad para que los países pobres decidan cuándo, y en qué sectores, desean usar la protección de patentes.
- Reconocer que para muchos países en desarrollo, introducir paulatinamente su integración en los mercados globales, y sólo implantar este programa después de que estén aplicadas las reformas políticas y económicas nacionales necesarias, es mucho más importante que perseguir sólo huéspedes abiertos.
- Crear organizaciones, como el centro de asesoramiento jurídico de la OMC, para ampliar la capacidad de los países en desarrollo para participar productivamente en las instituciones de gobierno de la economía mundial.
- Establecer un calendario claro para que los gobiernos alcancen el objetivo fijado por la ONU del 0,7% del PIB en ayuda exterior, y elevarlo al 1% en su debido momento, para garantizar el flujo mínimo de recursos para inversión en la integración interna de los países más pobres del mundo.
- Respaldar más reducciones de la deuda internacional de países pobres muy endeudados, vinculando la cancelación de la deuda, por ejemplo, a la educación y la provisión de incentivos económicos para que los niños pobres asistan a la escuela.
- Crear un régimen de migración internacional justo que pueda regular los flujos de personas de una forma que sea beneficiosa económicamente y sostenible socialmente para los países en desarrollo y también para los desarrollados.
- Mejorar la cooperación entre instituciones financieras internacionales y otros donantes internacionales, consolidando así los esfuerzos de desarrollo y políticos de la comunidad internacional dentro de la ONU.
- Abrir las instituciones financieras internacionales para mejorar la participación de los países en desarrollo abordando su infrarrepresentación en las estructuras de gobierno existentes, y ampliando su papel en, entre otros lugares, el Foro de Estabilidad Financiera y el Comité de Basilea.
- Crear redes e instituciones globales, centrados en la pobreza y el bienestar, para actuar como contrapesos y poderes compensatorios de las organizaciones intergubernamentales que impulsan el mercado (la OMC, el FMI y el Banco Mundial).
- Instituir una revisión internacional sustancial del funcionamiento de las instituciones de Bretton Woods, creadas hace más de 50 años, que ahora actúan en un contexto económico que ha cambiado drásticamente.

¿Tenemos los recursos para poner en práctica este programa? Las crisis entrelazadas del orden multilateral evidencian la falta de voluntad política para afrontar algunas de las amenazas globales más apremiantes. Pero al menos no se puede decir, en cierto modo paradójicamente, que carecemos de los recursos económicos para un programa de estas características. Algunos ejemplos elocuentes lo ilustran. El presupuesto de la ONU es de 1.250 millones de dólares, más la financiación necesaria para el mantenimiento de la paz anual. Frente a esto, los ciudadanos estadounidenses gastan más de 8.000 millones de dólares al año en

cosméticos, 27.000 millones de dólares al año en productos de confitería, 70.000 millones de dólares al año en alcohol y más de 560.000 millones de dólares al año en coches. (Todas estas cifras son de finales de los años noventa, por lo que probablemente sean mucho mayores ahora.) Más ejemplos elocuentes de la UE incluyen 11.000 millones de dólares al año gastados en helados, 150.000 millones de dólares al año gastados en cigarrillos y alcohol y, de la UE y EEUU juntos, más de 17.000 millones de dólares al año en comida para mascotas. ¿Qué se necesita para el bienestar básico de los más pobres del mundo? Harían falta 6.000 millones de dólares al año en educación básica; 9.000 millones al año para agua y servicios sanitarios; 12.000 millones al año para la salud reproductiva de la mujer; y 13.000 millones al año para salud básica y nutrición. Estas cifras son importantes pero, cuando se comparan con los gastos de consumo en EEUU y la UE, no son demandas excesivas.

Por otra parte, si todas las subvenciones de la OCDE a la agricultura se eliminasen y se dedicaran a los más pobres del mundo, se liberarían cerca de 300.000 millones de dólares al año. Además, cabe observar que un cambio de un 0,5% en la asignación del PIB global liberaría más de 300.000 millones de dólares al año. Sin duda, la pregunta correcta no es si existen recursos económicos para implantar reformas que puedan ayudar a los más pobres y menos adinerados del mundo. La pregunta, en realidad, es cómo repartimos los recursos disponibles, a beneficio de quién y con qué fin. No se trata de si existen recursos económicos suficientes, se trata de cómo decidimos gastarlos: si decidimos hacer frente a los desafíos del programa socialdemócrata que se resumen en la tabla 2.

**Tabla 2****El programa socialdemócrata****Nacional**

- Política macroeconómica sólida
- Potenciar la reforma política y legal
- Creación de un sector público robusto
- Estrategia económica y de inversión dirigida por el Estado, gozando de suficiente espacio de desarrollo para experimentar con diferentes políticas
- Secuenciar la integración del mercado global
- Inversión prioritaria en capital humano y social
- Gastos de capital público en infraestructura
- Reducción de la pobreza y redes de seguridad social
- Fortalecimiento de la sociedad civil

**Global**

- Salvar Doha
- Cancelación de la deuda no sostenible
- Reforma del ADPIC
- Creación de un régimen justo para la migración transnacional

- Ampliar la capacidad de negociación de los países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales
- Aumentar la participación de los países en desarrollo en la gestión de las instituciones financieras internacionales
- Establecer nuevos flujos financieros y facilidades para invertir en capital humano y en la integración interna del país
- Reforma del sistema de la ONU para mejorar la rendición de cuentas y la eficacia de los programas para la reducción de la pobreza, bienestar y medio ambiente.

## Seguridad

### *El 11-S, la guerra en Irak y el nuevo ataque contra el multilateralismo*

Si el 11-S no fue un momento definitorio de la historia de la humanidad, sin duda lo fue para las generaciones actuales. El atentado terrorista contra el World Trade Center y el Pentágono fue una atrocidad de proporciones extraordinarias. Pero después del 11-S, EEUU y sus principales aliados podían haber decidido que lo más importante que había que hacer era reforzar el Derecho Internacional ante las amenazas terroristas globales, y mejorar el papel de las instituciones multilaterales. Podían haber decidido que era importante que ninguna potencia o grupo actuara como juez, jurado y verdugo. Podían haber decidido que los puntos conflictivos globales como Oriente Medio, que alimentan el terrorismo global, fueran la principal prioridad. Podían haber decidido que la falta de conexión entre la globalización económica y la justicia social necesitaba una atención más urgente, y podían haber decidido actuar con dureza con el terrorismo y con las condiciones que hacen imaginar que Al Qaeda y grupos similares son agentes de justicia en el mundo moderno. Pero no han decidido ni una sola de estas cosas. En general, el mundo después del 11-S se ha polarizado más y el Derecho Internacional se ha debilitado. La debilidad política sistemática del Consenso de Washington se ha agravado con las nuevas doctrinas sobre seguridad de EEUU.

La prisa por ir a la guerra contra Irak en 2003 dio prioridad a un limitado programa de seguridad que está en el centro de la nueva doctrina de seguridad estadounidense de guerra unilateral y preventiva. Este programa contradice la mayoría de los principios centrales de la política internacional y de los acuerdos internacionales desde 1945.<sup>24</sup> Desprecia el respeto por unas negociaciones políticas abiertas entre los Estados, al igual que la doctrina fundamental de la disuasión y las relaciones estables entre las principales potencias (el equilibrio de poder). Hay que aceptar no sólo la realidad de que un solo país goza de la supremacía militar en un nivel sin precedentes en la historia del mundo, sino también el hecho de que

<sup>24</sup> G. J. Ikenberry, "America's imperial ambition", *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 2002.

puede utilizar esa supremacía para responder unilateralmente a lo que considere amenazas (que podrían no ser reales ni inminentes), y que no tolerará rivales.

La nueva doctrina tiene muchas implicaciones serias.<sup>25</sup> Entre ellas está el retorno a una antigua interpretación realista de las relaciones internacionales como, en el último análisis, una “guerra de todos contra todos” en la que los Estados persiguen con razón sus intereses nacionales sin el obstáculo de los intentos de establecer unos límites reconocidos internacionalmente (defensa propia, seguridad colectiva) sobre sus ambiciones. Pero si se concede (peligrosamente) esta “libertad” a EEUU, ¿por qué no también a Rusia, China, la India, Pakistán, Corea del Norte, etc.? No se puede alegar coherentemente que todos los Estados salvo uno deben aceptar unos límites en las metas que definen para sí mismos. Los fallos del Derecho Internacional y la Carta de la ONU no se pueden abordar ni tomar como excusa para debilitar más las instituciones y acuerdos legales internacionales.

#### *Agendas de seguridad estrechas o amplias*

Desde el 11-S viene produciéndose una creciente divergencia entre la agenda de seguridad impulsada por EEUU, por una parte, y la agenda de desarrollo, bienestar y derechos humanos, por la otra. Cabe expresar de forma sencilla la diferencia con una adaptación de la famosa consigna de Tony Blair sobre la delincuencia: “duro con la delincuencia y duro con las causas de la delincuencia”. En términos políticos globales, esto significa ser duros con las amenazas para la seguridad y duros con las condiciones que las fomentaron. Esta agenda más amplia exige tres cosas a los gobiernos y a las instituciones internacionales, todas ellas inexistentes en la actualidad.<sup>26</sup>

En primer lugar, debe haber un compromiso con el Estado de Derecho y el desarrollo de instituciones multilaterales, no la prosecución de la guerra por sí misma. Los civiles de todos los credos y nacionalidades necesitan protección. Los terroristas y todos aquellos que violan sistemáticamente la inviolabilidad de la vida y de los derechos humanos deben comparecer ante un tribunal penal internacional que tenga el apoyo de todas las naciones. Esto no descarta una acción militar sancionada internacionalmente para detener a sospechosos, dismantelar redes terroristas y ocuparse de Estados irresponsables y agresivos; nada más lejos. Pero esta acción siempre deberá entenderse como una forma enérgica de aplicación del Derecho Internacional, sobre todo como una forma, como ha expresado con claridad Mary Kaldor, de proteger a los civiles y juzgar a los sospechosos.<sup>27</sup> Si se quiere que se imparta justicia de forma imparcial, ninguna potencia puede actuar como juez, jurado y verdugo. Lo que hace falta es un impulso hacia una

<sup>25</sup> S. Hoffmann, “America goes backward”, *New York Review of Books*, 12 de junio de 2003.

<sup>26</sup> David Held y Mary Kaldor, *What hope for the future?*, 2001, en [www.lse.ac.uk/depts/global/maryheld.htm](http://www.lse.ac.uk/depts/global/maryheld.htm)

<sup>27</sup> Mary Kaldor, *New and Old Wars*, Polity, Cambridge, 1998.

justicia global, no estadounidense, ni rusa, ni china, ni británica, ni francesa. Debemos actuar juntos para sostener y reforzar un mundo basado en normas comunes.<sup>28</sup>

En segundo lugar, hay que realizar un esfuerzo sostenido para generar nuevas formas de legitimidad política global para las instituciones internacionales implicadas en la seguridad y en el establecimiento de la paz. Esto debe incluir la condena de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos dondequiera que ocurran, y el establecimiento de nuevas formas de rendición de cuentas, tanto en el ámbito político como en el económico. Esto no puede equipararse a un esfuerzo ocasional o excepcional para crear un nuevo impulso para la paz y la protección de los derechos humanos, pues es demasiado típico.

Y, por último, debe haber un reconocimiento palmario de que no se puede dejar que el mercado resuelva las cuestiones éticas y de justicia que plantea la polarización global de la riqueza, los ingresos y el poder, y con ellas las enormes asimetrías de las oportunidades para la vida. Los más pobres y vulnerables, unidos en situaciones geopolíticas en las que sus reivindicaciones económicas y políticas se han descuidado durante generaciones, podrían ser terreno fértil para reclutadores de terroristas. El proyecto de la globalización económica ha de estar conectado a principios expresos de justicia social; ésta debe enmarcar la actividad del mercado global. En resumen, la socialdemocracia global debe sustituir al Consenso de Washington.

Hoy, el intento de desarrollar el Derecho Internacional, mejorar la capacidad de las instituciones internacionales para mantener y establecer la paz, y crear puentes entre la globalización económica y las prioridades de la justicia social está amenazado no sólo por los peligros que plantean las extensas redes terroristas, sino también por algunas respuestas profundamente equivocadas a éstas. La nueva agenda de seguridad de los neoconservadores estadounidenses, junto con la doctrina de Seguridad Nacional del actual Gobierno (publicada en septiembre de 2002) arroga a EEUU el papel global de establecer normas, sopesar riesgos, evaluar amenazas y buscar justicia. Rompe las premisas fundamentales del orden mundial posterior a 1945 con su compromiso con la disuasión, las relaciones estables entre las principales potencias y el desarrollo de instituciones multilaterales para abordar problemas comunes.<sup>29</sup> Considera las visiones estratégicas y posturas diplomáticas sostenidas con anterioridad en su mayor parte obsoletas. Proclama el triunfo de una agenda de seguridad de enfoque estrecho.

Naturalmente, crímenes terroristas como los presenciados el 11-S y en muchas ocasiones posteriores (en Chechenia, Arabia Saudí, Pakistán, Marruecos, España y otros países) podrían ser a menudo obra de trastornados y fanáticos, por lo que no puede haber garantía de que un mundo más justo e institucionalmente estable será un mundo más pacífico en todos los aspectos. Pero si volvemos la espalda a este proyecto, no hay esperanza de mejorar la base social de desventaja que se suele experimentar en los países más pobres y más desplazados. Las

---

<sup>28</sup> J. Solana, "The future of transatlantic relations", *Progress Politics*, 2003, 2(2).

<sup>29</sup> G. J. Ikenberry, 2002, *op.cit.*, p. 44f.

*El apoyo popular contra el terrorismo depende de convencer a la gente de que existe una forma legal y pacífica de abordar sus motivos de queja*

injusticias manifiestas, vinculadas a una sensación de desesperanza nacida de generaciones de olvido, alimentan la ira y la hostilidad. El apoyo popular contra el terrorismo depende de convencer a la gente de que existe una forma legal y pacífica de abordar sus motivos de queja. Sin esta sensación de confianza en las instituciones y procesos públicos, la derrota del terrorismo se convierte en una tarea enormemente difícil, si es que puede lograrse.

*¿Qué hacer?*

Sin duda, las agendas difieren y son profundamente discutidas. Pero existen varias cuestiones muy apremiantes que hay que abordar si queremos salvar los logros del mundo posterior al Holocausto, y construir sobre ellos de forma que proporcione no sólo seguridad en el sentido más estricto (protección de la amenaza inmediata de poder coactivo y violencia), sino también en el sentido más amplio (protección para todos aquellos cuyas vidas son vulnerables por cualquier razón: económica, política, medioambiental, etc.).<sup>30</sup> Las medidas que podrían adoptarse para contribuir a implementar una agenda de seguridad humana en el centro del debate en muchas partes del mundo de hoy (la “vieja Europa”, Latinoamérica, África y Asia), incluyen:

- Volver a unir las agendas de seguridad y de derechos humanos en el Derecho Internacional: las dos caras del derecho internacional humanitario que, juntas, especifican abusos graves y sistemáticos de la seguridad y el bienestar humanos y las condiciones mínimas exigidas para el desarrollo de una agencia humana.
- Reformar los procedimientos del Consejo de Seguridad de la ONU para mejorar la especificación y legitimidad de las razones y pruebas creíbles para la intervención armada en los asuntos de un Estado, y las promesas creíbles en relación con ella, con el objetivo de unirlos a un conjunto de condiciones que constituirían una amenaza grave para la paz y/o una amenaza para las condiciones mínimas para el bienestar humano, suficientes para justificar el uso de la fuerza.
- Reconocer la necesidad de desplazar y modificar el ya anticuado acuerdo geopolítico de 1945 como base de la toma de decisiones en el Consejo de Seguridad, y ampliar la representación a todas las regiones en condiciones de justicia e igualdad.
- Ampliar las atribuciones del Consejo de Seguridad, o crear un Consejo de Seguridad Social y Económica paralelo para que examine y, cuando sea necesario, intervenga en toda la gama de las crisis humanas –físicas, sociales, biológicas, medioambientales– que puedan amenazar a la agencia humana.
- Fundar una Organización Mundial del Medio Ambiente para promover la implantación de los acuerdos y tratados medioambientales existentes, cuya principal misión sería garantizar que el desarrollo de sistemas comerciales y financieros mundiales son compatibles con el uso sostenible de los recursos del mundo.

<sup>30</sup> Estas cuestiones se exponen con detalle en David Held, *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Polity, Cambridge, 2004.

- Comprender que “representación” y “tributación” se presuponen mutuamente; es decir, que una gobernanza global eficaz, transparente y responsable exige corrientes de ingresos fiables, desde ayuda hasta nuevos instrumentos financieros (como los propuestos por Gordon Brown) y, en su debido momento, nuevos ingresos fiscales (por ejemplo, basados en el PIB, el uso de la energía o la facturación del mercado financiero).

Para volver a conectar la agenda de seguridad y la de derechos humanos y unir las en un marco de derecho coherente, sería necesario celebrar una convención legal internacional o global. En lugar de establecer un proyecto de lo que deberían ser los resultados de dicha convención, es importante subrayar la importancia de un proceso legítimo que revise los aspectos de la seguridad y de derechos humanos del Derecho Internacional y trate de volverlos a conectar en un marco legal global. Un resultado demostrable de esta iniciativa podría ser unos nuevos procedimientos en la ONU para especificar el conjunto de condiciones que constituirían una amenaza para la paz y el bienestar de la humanidad suficiente para justificar el uso de la fuerza. Es habitual formular así la pregunta: ¿Necesitamos modificar la Carta de la ONU para crear nuevos factores desencadenantes de la guerra o de la intervención armada en los asuntos de otro país?

### *La intervención armada humanitaria*

Recientemente han surgido varios argumentos convincentes que tratan de justificar la intervención armada humanitaria en circunstancias excepcionales. Un argumento destacado procede de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, patrocinada por Canadá.<sup>31</sup> El informe de la Comisión subraya la importancia de la responsabilidad de proteger a las personas ante una pérdida de vidas a gran escala o limpieza étnica. Y vincula esta responsabilidad con principios adicionales que afectan al uso de medios proporcionales ante una prueba severa para el bienestar humano, el uso como último recurso del poder militar, entre otras consideraciones. Un segundo argumento ha sido el ofrecido por Anne-Marie Slaughter,<sup>32</sup> que se centra en tres factores que, cuando aparecen simultáneamente, podrían justificar la intervención armada humanitaria: la posesión de armas de destrucción masiva; abusos graves y sistemáticos contra los derechos humanos; y una intención agresiva hacia otras naciones. Por último, Kenneth Roth, de Human Rights Watch, ha afirmado recientemente que la intervención humanitaria podría justificarse si es una intervención de último recurso, si está motivada por preocupaciones humanitarias, si está orientada por, y maximiza, el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, si es probable lograr más

---

<sup>31</sup> Ver Gareth Evans, “The responsibility to protect: when its right to fight”, *Progressive Politics*, 2003, 2(2).

<sup>32</sup> Anne-Marie Slaughter, “A chance to reshape the UN”, *Washington Post*, 13 de abril de 2003.

beneficios que daños, y si puede legitimarse a través del Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>33</sup>

Surgen preguntas adicionales y acuciantes cuando se considera este asunto: cómo se sopesa el equilibrio de los diferentes factores implicados, cómo se crea un marco que pueda aplicarse a todos los países (y no sólo a los que Occidente percibe como una amenaza) y cómo se crea una nueva prueba de umbral para el uso legítimo de la fuerza. Todas las posturas que surgen a este respecto deben probarse frente a las opiniones y juicios de personas de todo el mundo –de ahí la convención legal global– y no sólo frente a las opiniones de personas procedentes de los Estados-nación más poderosos, si se desea que una solución nueva sea duradera y legítima a largo plazo.

Por otra parte, hemos de tener en cuenta que ninguna teoría moderna de la naturaleza y el ámbito del uso legítimo del poder dentro de un Estado reúne las funciones de juez, jurado y verdugo. Pero esto es precisamente lo que se ha permitido que suceda en el orden global actual. Se necesitan nuevos órganos en el nivel global para sopesar las pruebas, formular recomendaciones, ensayar opciones, etc. Deben ser órganos separados y distintos que representen una separación de poderes en el nivel global. Si se está a favor de los motivos que podrían legitimar la intervención humanitaria, también hay que preguntar quién va a tomar estas decisiones y en qué condiciones. El peso del argumento se inclina a favor de tomar en serio la necesidad de proteger a las personas en circunstancias extremas, y también apunta en la dirección de modificar las estructuras institucionales que dictan sentencia sobre estos acuciantes asuntos. Estas estructuras deben ser abiertas, rendir cuentas y ser representativas. Sin una reforma adecuada, nuestras instituciones globales estarán lastradas para siempre con la parcialidad y la ilegitimidad.

### *¿Un nuevo pacto global?*

Esta agenda no es demasiado ambiciosa. La historia de nuestro orden cada vez más global no es excepcional. La globalización no es un fenómeno unidimensional: ha contribuido a generar inmensas nuevas oportunidades, además de riesgos. Por otra parte, los logros del mundo posterior al Holocausto –la consolidación del Derecho Internacional, el multilateralismo, la UE y otras formas de regionalismo supranacional– pueden y deben reforzarse.

Podría surgir una coalición que presione a favor de esta agenda y que incluya además a los países europeos con tradiciones democráticas liberales y sociales fuertes; grupos liberales en la política de EEUU que apoyen el multilateralismo y el Estado de Derecho en los asuntos internacionales; países en desarrollo que luchan por unas normas comerciales más libres y más justas en el orden econó-

<sup>33</sup> Kenneth Roth, "What price military intervention?", *Global Agenda*, enero de 2004.

En relación con esta cuestión ver también Kenneth Roth, "Guerra en Irak: no fue una intervención humanitaria", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2004, Nº85, pp. 155-168 (N. de Ed.).

mico mundial; organizaciones no gubernamentales, desde Amnistía Internacional hasta Oxfam, que luchan por un orden mundial más justo, democrático y equitativo; movimientos sociales transnacionales que protestan contra la naturaleza y la forma de la globalización contemporánea; y las fuerzas económicas que desean un orden económico global más estable y gestionado.<sup>34</sup>

Europa podría tener un papel especial en potenciar la causa de la socialdemocracia global.<sup>35</sup> Como cuna de la socialdemocracia y de un experimento histórico de gobierno supraestatal, Europa tiene experiencia directa en considerar los diseños apropiados para un gobierno supraestatal más efectivo y responsable. Ofrece formas novedosas de pensar sobre la gobernanza más allá del Estado que fomenta una visión de la gobernanza global (relativamente) más democrática, frente a la más neoliberal. Desde luego, no se quiere insinuar que la UE deba fomentar una burda coalición antiestadounidense de fuerzas de transición e internacionales. Por el contrario, es crucial reconocer la complejidad de las políticas nacionales estadounidenses y la existencia de fuerzas sociales, políticas y económicas progresistas que buscan fomentar una clase muy diferente de orden mundial de la que propugna la derecha republicana del espectro político.<sup>36</sup> Cualquier estrategia política europea para promocionar una coalición de base amplia para un nuevo pacto global debe buscar el apoyo de estas fuerzas progresistas dentro del sistema de gobierno estadounidense, al mismo tiempo que debe resistirse dentro de su propio campo a las voces que piden el resurgimiento exclusivo de las identidades nacionales, la pureza étnica y el proteccionismo.

Un primer paso crucial hacia una mayor seguridad global y un multilateralismo más profundo hubiera sido la derrota del presidente Bush y de los neoconservadores en las elecciones estadounidenses de este otoño. Pero este artículo muestra que este paso, aunque esencial, no es en modo alguno suficiente para crear un nuevo pacto global. Para esto hará falta una lucha extendida, una lucha que durará mucho después de que se enderecen los errores unilaterales de Bush en materia de comercio, ayuda, medio ambiente y seguridad.

---

<sup>34</sup> David Held y Anthony McGrew, *Globalization/Anti-Globalization*, Polity, Cambridge, 2002.

<sup>35</sup> Anthony McGrew, "Between two worlds: Europe in a globalizing era", *Government and Opposition*, 2002, 37 (3).

<sup>36</sup> J. Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

# Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la globalización

*La globalización se ha convertido en un signo distintivo de nuestro tiempo. A menudo se identifica con la integración de los mercados, pero es un proceso más amplio, que combina innovaciones tecnológicas, cambios políticos e institucionales favorables a la liberalización y transnacionalización de la producción y las finanzas. De igual manera, ese proceso trasciende lo económico. La integración de los mercados, unida a otras dimensiones ambientales, demográficas y socioculturales de la globalización, produce una creciente integración de las sociedades y contribuye a crear un espacio político global que se yuxtapone al espacio político nacional.*

Ese espacio político global no es nuevo; pero antes era muy reducido y se limitaba a las relaciones entre los Estados, antaño los únicos actores relevantes en términos de poder. En la actualidad, debido a lo que Joseph Nye denomina “difusión del poder”, éste ya no es monopolio de los Estados.<sup>1</sup> Surgen actores no estatales con recursos de poder —corporaciones transnacionales, ONG, medios globales, redes terroristas, mafias internacionales, entre otros—, que muestran hasta qué punto ha descendido el umbral de acceso a medios de destrucción masiva, antes sólo al alcance de los Estados más poderosos y que ahora pueden llegar a manos de actores no estatales.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Joseph Nye, *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003. Ver también Joseph Nye, “EEUU no puede lograr unilateralmente sus objetivos”, *El País*, 24 de marzo de 2003, pp. 18-19.

<sup>2</sup> Jessica Matthews, “Cambio de Poder”, *Foreign Affairs en Español*, enero-febrero de 1997.

José Antonio Sanahuja es director del Departamento de Desarrollo y Cooperación, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y colaborador del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

La máxima latina *ubi societas, ubi ius* nos recuerda que allí donde se genera el hecho social —del que el mercado es sólo una de sus expresiones, y no la más importante—, deben surgir normas e instituciones eficaces y legítimas para asegurar la regulación de las relaciones sociales. Durante la era moderna y contemporánea, el hecho social y la comunidad política han estado definidos en gran medida por el Estado-nación, que constituía, según Ulrich Beck, el “contenedor” de esas relaciones y de los mercados, el derecho y la política, y el marco básico en el que surgían los focos de lealtad y autoridad y las identidades individuales y colectivas.<sup>3</sup>

Es innegable el éxito histórico del Estado-nación como marco constitutivo y organizador de las comunidades políticas, y del principio de la soberanía estatal como pilar básico del sistema internacional establecido tras la paz de Westfalia de 1648. Tal éxito se debe a que el Estado-nación ha dado respuestas relativamente eficaces y legítimas a las exigencias funcionales del hecho social: seguridad, gobernanza, bienestar material, cohesión social e identidad colectiva. Así lo demuestra el proceso de universalización del Estado al que conduce la descolonización. En términos contemporáneos, seguimos afirmando la necesidad del Estado como origen y garante de la soberanía popular y la democracia, y para asegurar la acción pública necesaria para suplir las insuficiencias y “fallos” del mercado en ámbitos como la seguridad, la gestión del patrimonio común y el medio ambiente, y las políticas sociales que respaldan el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

La globalización, sin embargo, diluye el carácter “nacional” de las relaciones sociales, los mercados y la política, y acentúa el carácter societario del sistema internacional. La mayor interdependencia global erosiona la soberanía estatal y supone una creciente demanda de reglas e instituciones que permitan que esas relaciones respondan a pautas predecibles y ordenadas. Surge, además, una mayor demanda para suministrar “bienes públicos globales”, y evitar “males públicos” a escala global. Y, finalmente, es más necesario que antes asegurar niveles mínimos de cohesión social a escala internacional. En todos estos ámbitos, las posibilidades de actuación del Estado-nación son menores por efecto de la globalización. De lo que se trataría es de asegurar una acción pública global que dé respuesta a estos problemas, ya que ni los Estados, ni los mecanismos clásicos de cooperación internacional, pueden darle respuesta.

La disfuncionalidad del Estado-nación y del principio de soberanía en el marco de la globalización justifica que esas demandas se trasladen del ámbito estatal al internacional. De igual manera, la cohesión social y la materialización de los derechos de ciudadanía depende hoy en mayor medida de reglas e instituciones internacionales ya existentes, y de las que se puedan establecer en el plano supraestatal. Esto no significa el fin del Estado-nación. Se trata, más bien, de una redefinición del Estado y de la soberanía, para que la acción estatal se complemente con nuevos mecanismos de gobernanza supranacional, mediante marcos mancomunados de soberanía a escala regional o global. Finalmente, esas reglas e instituciones tendrán que ser de carácter democrático, si aspiran a ser legítimas.

---

<sup>3</sup> Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998, y *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI, 2002.

Estas demandas, utópicas a primera vista, tienen ya respuesta, aunque sea parcial y limitada, en la Unión Europea (UE). La UE puede verse como un “microcosmos” de la globalización. En ninguna otra área del mundo, ni siquiera en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se ha llegado a tanto en materia de liberalización e integración de los mercados en aras de la eficiencia y la competitividad internacional. Pero, también es en la UE donde más se ha avanzado en la configuración de ese marco común de gobernación, pese al “déficit democrático”, y se han establecido amplios mecanismos de transferencia de riqueza, de carácter vinculante, para promover la cohesión social. Esto supone recrear la comunidad política y establecer una ciudadanía europea, que complementa la ciudadanía nacional de cada uno de los Estados miembros. En ese sentido, la Unión Europea representa un modelo en construcción de “gobernación democrática cosmopolita”, en expresión de David Held.<sup>4</sup> Finalmente, la creación de estos marcos mancomunados de soberanía responde a lógicas políticas y económicas, pero entre sus objetivos últimos se encuentran la paz y la seguridad. En la UE la integración de los mercados y la cohesión social también son medios para garantizar la paz en una Europa antaño enfrentada en innumerables guerras. La UE es una vindicación de las ideas de Karl Deutsch, que describió cómo la integración económica y política contribuyen a la aparición de “comunidades de seguridad”, en la que existe la expectativa cierta de que los conflictos se resuelvan por cauces institucionalizados y de forma pacífica.

Esta cuestión es relevante en tanto el 11-S y Al Qaeda expresan, en palabras de David Held, la “globalización de la violencia organizada”, o, según Mary Kaldor, una “globalización regresiva”.<sup>5</sup> No es factible enfrentarse a las nuevas amenazas y garantizar la soberanía y la seguridad mediante los recursos tradicionales de poder del Estado, en especial la fuerza militar. El 11-S, como expresión de estas amenazas, hace obsoleto el concepto de seguridad nacional. Al Qaeda, como red transnacional de terroristas suicidas dispuestos a sacrificar su propia vida, es inmune a cualquier forma de disuasión. Nadie es invulnerable, ni siquiera la hiperpotencia estadounidense, pese a que pueda dotarse de un escudo antimisiles o cuenta con el mayor gasto militar del mundo. La seguridad, en consecuencia, no puede ser “nacional”. Como afirma Ulrich Beck, la seguridad nacional, como el propio Estado-nación, son “categorías zombies”. “A la vista de las amenazas del terror global, pero también de las catástrofes climáticas, de las migraciones, de las sustancias nocivas a los alimentos, de la delincuencia internacionalmente organizada, etc., la única vía que lleva a la seguridad nacional es la de la cooperación transnacional (...) Hay que aplicar un principio paradójico: el interés nacional de los Estados los fuerza a desnacionalizarse y transnacionalizarse. Es decir, a

*Es en la UE  
donde más se  
ha avanzado  
en la  
configuración  
de un marco  
común de  
gobernación,  
y se han  
establecido  
amplios  
mecanismos  
de  
transferencia  
de riqueza  
para  
promover la  
cohesión  
social*

<sup>4</sup> David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997. Ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* David Held, “Viejo Cosenso de Washington y nueva Doctrina de Seguridad de EEUU: perspectivas futuras”, pp. 11-33.

<sup>5</sup> David Held *et al.*, *Transformaciones globales*, México, Oxford University Press, 2001; Mary Kaldor, “Terrorismo global”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2003/2004, N° 84, pp. 11-29.

renunciar a la soberanía para resolver sus problemas nacionales, en un mundo globalizado”, sostiene Beck.<sup>6</sup>

Todo esto ilustra las cuatro “brechas” o “desfases” que caracterizan el proceso de globalización.<sup>7</sup>

- a) Brecha de jurisdicción: el sistema internacional está cada vez más globalizado y regionalizado, pero aún responde a un modelo “westfaliano” basado en Estados soberanos, en el que la autoridad política está fragmentada en unidades estatales, y no hay instituciones que aseguren la cooperación en torno a metas comunes o la provisión de bienes públicos globales. Las organizaciones internacionales, de naturaleza subsidiaria respecto a los Estados que las integran, no tienen las competencias ni los recursos para colmar esa “brecha”.
- b) Brecha de participación: no hay canales de participación adecuados para otorgar voz a muchos de los actores globales, tanto estatales como no estatales.
- c) Brecha de incentivos: en un mundo de Estados soberanos que no aceptan una autoridad superior; ni normas imperativas para afrontar los costes de las metas comunes; en el que existen marcadas asimetrías en la distribución de costes y beneficios de la cooperación, y no hay voluntad política, lo habitual son los comportamientos escapistas o de *free rider* que desalientan la acción colectiva e impiden la provisión de bienes públicos globales.
- d) Brecha ética y moral: la globalización contribuye a agravar una situación social inaceptable desde el punto de vista ético, en la que aumenta la desigualdad y la pobreza afecta al 46% de la población mundial. Sin embargo, prevalece la indiferencia y la pasividad y, a menudo, el compromiso internacional frente a la pobreza es mera retórica. Mientras que se destinan cifras espectaculares a gasto militar, o a consumo conspicuo, no se logra movilizar los recursos necesarios para hacer frente a la pobreza.

### **La cooperación al desarrollo, entre Westfalia y Washington**

Esas “brechas” hacen difícil concebir un esfuerzo cooperativo de las naciones para reducir la pobreza y la desigualdad. En última instancia, ello se debe a que el sistema internacional, que responde tanto al principio de soberanía de Westfalia como a los preceptos económicos liberales de Washington, deja poco espacio para la acción colectiva internacional frente a ambas lacras.

Esto no quiere decir que no haya transferencias entre ricos y pobres. Cada año, los países ricos otorgan unos 60.000 millones de dólares como Ayuda Oficial

---

<sup>6</sup> Ulrich Beck, “El mundo después del 11 de septiembre”, *El País*, 19 de octubre de 2001.

<sup>7</sup> Sobre estas “brechas”, ver I. Kaul, *et al.* (1999), *Bienes públicos globales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, México, Oxford University Press/PNUD. Ver también David Held, “La globalización tras el 11 de septiembre”, *El País*, 8 de julio de 2002, p. 13.

al Desarrollo (AOD), que representan el 0,23% de su Producto Interior Bruto (PIB). Parte de la ayuda responde a compromisos contractuales, pero la mayoría es voluntaria y se asigna de forma discrecional. En el sistema internacional de ayuda, basado en Estados soberanos, no existen normas jurídicas vinculantes respecto a la cuantía de la ayuda, ni sobre los criterios para su distribución y uso por parte del donante y el receptor.

Ello crea un marco de incentivos perverso: sin normas imperativas para afrontar las metas comunes de reducción de la pobreza y la desigualdad, con marcadas asimetrías en la distribución de costes y beneficios de la cooperación y sin voluntad política, se alienta la conducta de *free rider* o “gorrón” que suele observarse cuando hay que aportar recursos. Así lo ilustra la negativa a aumentar la ayuda, a aceptar “impuestos globales” o, en el caso de los países en desarrollo, la resistencia a orientar el gasto público a la lucha contra la pobreza y atajar la corrupción. A la postre, las metas comunes se incumplen. Lo cierto es que como fundamento político y moral de la ayuda, la lucha contra la pobreza no ha tenido éxito: ni logró aumentar la ayuda, ni mantenerla en el nivel de décadas anteriores. En los años noventa la AOD alcanzó el mínimo histórico del 0,22% del PIB de los países donantes, frente a un promedio anual del 0,33% entre 1969 y 1998.

Como mecanismo de redistribución mundial de la renta, la AOD es débil e inadecuada. Según los principios liberales que rigen la economía mundial, y en el Consenso de Washington, la ayuda tiene papel subsidiario respecto a la financiación privada, y es una parte pequeña de los recursos transferidos en comparación con la inversión extranjera, las ganancias de exportación o el crédito de bancos privados. La ayuda tampoco compensa las pérdidas ocasionadas por el proteccionismo de los países ricos, el servicio de la deuda externa, la repatriación de beneficios de las transnacionales o la fuga de capitales.<sup>8</sup>

Además, sólo en algunos casos la ayuda responde a motivos altruistas o lógicas cosmopolitas. Al ser voluntaria y discrecional, se suele establecer un vínculo axiomático entre la ayuda, los objetivos de política exterior y los intereses egoístas del donante, a menudo definidos como ganancias diplomáticas o comerciales de corto plazo. Sólo algunos países nórdicos han alcanzado el 0,7% del PIB, y dan prioridad a los países más pobres y a los organismos multilaterales. Para la mayoría, las principales motivaciones siguen siendo intereses estratégicos y de seguridad, vínculos poscoloniales y/o la internacionalización empresarial, que impiden que sea eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad.

## **Los Objetivos del Milenio: ¿metas de cohesión social?**

En los años noventa se intentó renovar los fundamentos doctrinales y la legitimidad de la ayuda para hacer frente a la “fatiga del donante” y las críticas sobre su papel e impacto. Según se afirmó, la guerra fría y el neocolonialismo distorsionaron la ayuda externa y, tras la caída del muro, esos condicionantes perdieron

---

<sup>8</sup> Susan Strange, *States and Markets*, Pinter, Londres, 1994 (2ª edición).

importancia, permitiendo dejar a un lado los intereses egoístas del donante y que la ayuda respondiera a sus objetivos declarados de lucha contra la pobreza.

Que esta cuestión se convirtiera en la preocupación central de la ayuda responde tanto a las críticas al impacto social del Consenso de Washington como a la celebración de las cumbres de Naciones Unidas de los años noventa. De ellas surgen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que pretenden lograr la reducción de la pobreza extrema en un 50% entre 1990 y 2015. Estos objetivos comprometen por igual a los países pobres, que deberán mejorar sus políticas internas; y a los países ricos y a las organizaciones internacionales, que tendrán que otorgar más y mejor ayuda, reducir la deuda y facilitar el acceso a sus mercados.

¿Hasta qué punto son viables los Objetivos del Milenio? Mucho antes de los atentados del 11-S y de la “guerra contra el terrorismo”, ya se enfrentaban a los condicionantes del sistema internacional, como se puso de manifiesto en la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey (México) de marzo de 2002 —en la que se discutió, sin demasiado éxito, cómo movilizar los recursos necesarios para alcanzar los ODM—, o en la reunión de la OMC en Cancún (México) en septiembre de 2003, que no logró un acuerdo sobre el acceso a los mercados.

En muchos aspectos, Monterrey fue una oportunidad perdida para reformar la ayuda al desarrollo, dejar atrás los condicionantes de la guerra fría y la descolonización y afianzar una incipiente política de cohesión global. Según el Consenso de Monterrey la ayuda se justifica más por la existencia de “fallas de mercado” que por metas de cohesión global. Quizá era ilusorio pensar que Monterrey alteraría los principios de la ayuda y del sistema financiero internacional, pero se podía esperar algún compromiso respecto a los 50.000 millones de dólares adicionales que permitirían alcanzar los ODM. No fue así. El Consenso de Monterrey se limitó a mencionar el viejo objetivo del 0,7% del PIB, faltar ya de toda credibilidad tras treinta años de incumplimientos, descartando las propuestas para generar recursos mediante “impuestos globales”.

Por otra parte, los atentados del 11-S y la “guerra contra el terrorismo” han alterado la agenda de las relaciones internacionales, y los problemas de la globalización y el desarrollo, cuando comenzaban a adquirir cierta relevancia, vuelven a verse a través del prisma de la seguridad nacional. Cuestiones como la ayuda, las negociaciones comerciales, la deuda externa o los problemas del medio ambiente, serán atendidas solo o principalmente si se percibe que guardan relación con las amenazas a la seguridad y los objetivos estratégicos de la “guerra contra el terrorismo”.

Como ocurrió en la guerra fría, se plantea el dilema entre “cañones y mantequilla”, y el crecimiento del gasto militar reduce el margen para otorgar más ayuda. Por otra parte, la seguridad, y no el derecho al desarrollo, vuelve a convertirse en la justificación última de la ayuda externa. La ayuda se convierte en un instrumento de políticas de poder, y se argumenta que hay vínculos entre el terrorismo global, el fundamentalismo y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad, por lo que la ayuda es parte de la solución de largo plazo a estos problemas. Desde 2001, los países relevantes en la “guerra contra el terrorismo”, sean aliados

o países ocupados que han de afrontar una costosa reconstrucción, son los que reciben los mayores aumentos de la ayuda económica y alivio de la deuda. Finalmente, la agenda de la democratización, los derechos humanos y el buen gobierno parecen ceder ante el dilema “libertad versus seguridad”. Se aceptan las restricciones a las libertades democráticas en nombre del antiterrorismo, y la democracia y el buen gobierno pierden peso frente a la seguridad como criterio en la asignación de la ayuda, debilitando la condicionalidad democrática.

Son malos tiempos para una política global de cohesión, a pesar de que ésta es cada vez más perentoria. Los Objetivos del Milenio, en tanto expresión incipiente de esa política, son un requisito indispensable para otorgar legitimidad y hacer viable la globalización. Inevitablemente, la configuración de un espacio económico y social globalizado y regionalizado plantea demandas de regulación y gestión que exceden el marco nacional de gobierno y contribuye a integrar a escala global el espacio social y político. Por esta razón, para que la globalización sea viable, y equitativa, parece necesario introducir normas reguladoras que respondan a las demandas sociales, atenuar sus costes ambientales y asegurar mecanismos redistributivos eficaces. Estas son las reivindicaciones de los nuevos movimientos sociales transnacionales, que plantean en la arena política global las demandas de cohesión social, equidad y ciudadanía que antes sólo se formulaban en el marco del Estado-nación. Con estas premisas, quizá es el momento de impulsar un renovado esfuerzo de cooperación, promoviendo una “política global de cohesión”, basada en contribuciones vinculantes y orientada a la lucha contra la pobreza. Un concepto, en suma, que respondería a la incipiente “ciudadanía cosmopolita” que la globalización parece anunciar.

DANIELE ARCHIBUGI

# La democracia cosmopolita<sup>1</sup>

*La victoria de los Estados liberales de Occidente, que puso fin a la Guerra Fría, infundió la esperanza de que las relaciones internacionales pudieran guiarse por los ideales de la democracia y el imperio de la ley. A principios de los años noventa, un grupo de pensadores desarrolló el proyecto político de la democracia cosmopolita, con el fin de proporcionar argumentos intelectuales a favor de una ampliación de la democracia, tanto dentro de los Estados como en el ámbito mundial. Aunque se han logrado algunos éxitos significativos en cuanto a democratización dentro de los Estados, mucho menos se ha alcanzado en la democratización del sistema mundial.*

La victoria de Occidente sobre el sistema soviético hizo que muchos optimistas creyeran que se habían abierto las puertas a la democracia como forma dominante de gobierno en el mundo. De hecho, bajo la presión de los movimientos populares, muchos países del Este, y también del Sur, adoptaron constituciones democráticas y, a pesar de las innumerables contradicciones de estas democracias nacientes, el autogobierno se ha ido ampliando y consolidando lentamente. Pero, no ha ocurrido lo mismo con un hecho adicional e igualmente importante y que debería haber acompañado la victoria de los Estados liberales: la ampliación de la democracia también como una modalidad de gobernanza mundial.

Era natural suponer que la globalización afectaría no sólo a la producción, las finanzas, la tecnología, los medios de comunicación y la moda, sino también al sistema político internacional, lo que desembocaría también en una globalización de la democracia. La noción de “democracia globalizante” se podía entender como un fenómeno que afecta a los regímenes internos de los diversos Estados, pero también como una nueva forma de entender y regular las relaciones políticas mundiales. Una vez eliminada la amenaza nuclear, muchos pensadores insta-

Daniele Archibugi es profesor visitante en la Universidad de Harvard y miembro del Italian National Research Council

Traducción: Berna Wang

---

<sup>1</sup> Este artículo es un extracto abreviado de Daniele Archibugi, *La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas*, Serie de Informes del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), de próxima publicación.

ron a los Estados occidentales a que aplicaran progresivamente sus principios de imperio de la ley y participación compartida también en el ámbito de los asuntos internacionales. Esta era la idea básica que subyacía tras la democracia cosmopolita: globalizar la democracia al mismo tiempo que se democratizaba la globalización.

Los gobiernos de los principales Estados liberales de Occidente no han respondido a estos llamamientos. Con la única excepción de la Corte Penal Internacional, no se ha producido ninguna reforma institucional importante desde el final de la Guerra Fría. Por otra parte, se ha seguido utilizando la guerra como mecanismo para resolver controversias, se vulnera el derecho internacional constantemente, y la ayuda económica a los países en desarrollo disminuye en lugar de aumentar. Sectores significativos de la opinión pública del Norte se han manifestado contra la política exterior de sus gobiernos. Pero, cuando los gobiernos occidentales son censurados por su conducta internacional, éstos justifican sus actos con un peligroso silogismo: “puesto que hemos sido elegidos democráticamente, no podemos ser culpables de delitos”. Puede que estos gobiernos hayan sido elegidos democráticamente, y que hayan respetado el imperio de la ley en el interior, pero ¿cabe mantener lo mismo en relación a los asuntos exteriores?

La peligrosa doble moral caracteriza incluso el debate intelectual sobre la democracia. Los defensores más firmes de la democracia dentro de los Estados suelen volverse escépticos, incluso cínicos, ante la hipótesis de una democracia mundial. Dahrendorf resolvió la cuestión precipitadamente declarando que proponer una democracia mundial es como “ladrar a la luna”,<sup>2</sup> mientras Dahl concluía, con más elegancia, que “el sistema internacional estará por debajo de cualquier umbral razonable de democracia”.<sup>3</sup> Sin embargo, la democracia cosmopolita sigue asumiendo los riesgos que conlleva proponer la implantación de una sociedad democrática dentro de, entre y más allá de los Estados.

## **Siete supuestos para la democracia cosmopolita**

La lógica en la que se basa la búsqueda de la democracia cosmopolita depende de los siguientes supuestos:

- La democracia debe conceptualizarse como un proceso, y no como un conjunto de normas y procedimientos.
- Un sistema beligerante de Estados dificulta la democracia en el interior de los Estados.
- La democracia dentro de los Estados favorece la paz, pero no produce necesariamente una política exterior virtuosa.

<sup>2</sup> Ralph Dahrendorf, *Dopo la democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 9.

<sup>3</sup> Robert Dahl, “Can International Organizations be Democratic? A Skeptical View”, en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón (Eds.), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999, p. 21.

- La democracia mundial no es sólo el logro de la democracia dentro de cada Estado.
- La globalización erosiona la autonomía política de los Estados y, por tanto, reduce la eficacia de la democracia basada en el Estado.
- Las comunidades de interesados en un número pertinente y creciente de cuestiones específicas no coinciden necesariamente con las fronteras territoriales de los Estados.
- La globalización engendra nuevos movimientos sociales comprometidos con asuntos que afectan a otros individuos y comunidades, incluso geográfica y culturalmente muy alejados de su propia comunidad política.

*La democracia debe conceptualizarse como un proceso, y no como un conjunto de normas y procedimientos*

La democracia no se puede entender en términos estáticos. Esto se demuestra cuando los Estados con las tradiciones democráticas más arraigadas, cada vez más, ponen a prueba a la democracia en aguas inexploradas. Por ejemplo, en relación a que el número de titulares de derechos en la mayoría de las democracias desarrolladas está aumentando: minorías, inmigrantes, generaciones futuras, incluso animales, gozan ahora de un conjunto concreto de derechos. Los procedimientos para tomar decisiones están una vez más en disputa, como indica el debate sobre la democracia deliberativa,<sup>4</sup> mientras el problema de la suma de preferencias políticas, planteado inicialmente por Condorcet, está de nuevo en el centro del debate. Por un lado, se ha subrayado que la democracia no se puede expresar sólo en términos del principio de la mayoría.<sup>5</sup> Por otro, a menudo se propone que se preste consideración no sólo a la suma aritmética de preferencias individuales, sino también a cómo diferentes individuos se ven afectados por una decisión determinada.

El debate en el seno de la teoría democrática nunca ha sido tan enérgico como en la última década del siglo XX —precisamente la misma década que fue testigo de la supuesta victoria de la democracia—. ¿Qué conclusiones se podrían extraer de todo esto? En primer lugar, la comprensión de que el proceso de la democracia está “inacabado” y lejos de haber llegado a su conclusión.<sup>6</sup> Generalizando esta afirmación, debería verse la democracia como un proceso “sin fin”, de tal modo que carecemos de capacidad para predecir hoy la dirección hacia la que las generaciones futuras encaminarán las formas de contestación, participación y gestión. Estos supuestos sitúan la democracia no sólo en un contexto histórico,

*Los  
procedimientos para  
tomar  
decisiones  
están una vez  
más en  
disputa,  
mientras el  
problema de  
la suma de  
preferencias  
políticas está  
en el centro  
del debate*

<sup>4</sup> James Bohman, “The Coming Age of Deliberative Democracy”, *Journal of Political Philosophy*, 1998, 6(4), 400–25; Jürgen Habermas, *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, edición de C. Cronin y Pablo de Grieff, Polity Press, Cambridge, 1998; John S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, David Beetham, *Democracy and Human Rights*, Polity Press, Cambridge, 1999, cap. 1.

<sup>6</sup> John Dunn (Ed.), *Democracy: The Unfinished Journey*, Oxford University Press, Oxford, 1992.

sino también dentro de la evolución histórica específica de cada comunidad política. Por tanto, es decisiva la forma en que se valoran efectivamente los sistemas políticos: todos los sistemas democráticos pueden evaluarse con más eficacia a partir de una escala relativa a su propio desarrollo, y no con una dicotomía simplista democracia/no-democracia. Esto implicaría que, para evaluar el sistema político de un Estado, hace falta tener en cuenta tanto el grado de democracia como el camino que lleva a ella.<sup>7</sup>

*Un sistema beligerante de Estados dificulta la democracia en el interior de los Estados*

La ausencia de un clima internacional pacífico tiene como efecto bloquear la disidencia, modificar la oposición e inhibir la libertad dentro de los Estados. Los derechos de los ciudadanos son limitados y, para satisfacer la necesidad de seguridad, se dañan las libertades civiles y políticas. Esto no es nuevo. Durante la Guerra Fría: en el Este, la amenaza externa se utilizó como herramienta para inhibir la democracia, mientras que en Occidente se utilizó para limitar su potencial.<sup>8</sup> Al mismo tiempo, los dirigentes –los democráticos no menos que los autocráticos– alimentaron el enfrentamiento como un instrumento para mantener el dominio en el interior.

En la actualidad, los extremistas –incluso en los Estados democráticos– siguen reforzando el poder alimentando las llamas del conflicto internacional. Por tanto, el desarrollo de la democracia se ha visto limitado tanto por la ausencia de condiciones externas favorables como por la ausencia de voluntad para crearlas. Aun hoy, los peligros del terrorismo han provocado una limitación impuesta a los derechos civiles en muchos Estados. Por consiguiente, resulta significativo que el reciente proyecto del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral evalúe el grado de democracia dentro de un Estado,<sup>9</sup> posiblemente por primera vez, basándose también en cómo valoran los ciudadanos la política exterior de su gobierno y en el entorno político internacional en su conjunto; reconociendo así que un orden internacional fundado en la paz y en el imperio de la ley es una condición necesaria para el progreso de la democracia dentro de los Estados.

*La democracia dentro de los Estados favorece la paz, pero no produce necesariamente una política exterior virtuosa*

La presencia de instituciones democráticas dificulta la capacidad de los gobiernos para entrar en guerras insensatas que ponen en peligro la vida y el bienestar de

<sup>7</sup> Ver, David Beetham (Ed.), *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres, 1994; David Beetham, Sarah Bracking, Iain Kearton, Nalini Vittal y Stuart Weir (Eds.), *The State of Democracy: Democracy Assessments in Eight Nations Around the World*, Kluwer, Dordrecht, 2002; UNDP, *The Quality of Democracy. Human Development Report*, University Press Oxford, Oxford, 2002.

<sup>8</sup> Mary Kaldor, *The Imaginary War*, Blackwell, Oxford, 1990.

<sup>9</sup> Ver, David Beetham et al., 2002, *op.cit.*

sus ciudadanos. Una noble tradición liberal ha señalado que los autócratas son más proclives a los conflictos, mientras que los gobiernos que rinden cuentas ante su pueblo se inclinan a contener el conflicto. Jeremy Bentham (1786-89) mantenía que para reducir las probabilidades de entrar en una guerra, era necesario abolir la práctica del secreto dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y permitir que los ciudadanos confirmen que las políticas exteriores sirven a sus intereses. James Madison (1792) creía que para impedir que se produjeran conflictos, los gobiernos debían estar sometidos a la voluntad del pueblo. Immanuel Kant sostuvo que si un Estado adoptaba una Constitución republicana, las probabilidades de ir a la guerra serían escasas y espaciadas, puesto que “si se exigiera la aprobación de los ciudadanos sobre si ir o no a la guerra, no habría nada más natural que estos [ciudadanos] –una vez reconocida su responsabilidad sobre las calamidades causadas por la guerra– dedicaran al asunto una considerable reflexión antes de entrar en un juego tan perverso”.<sup>10</sup>

El debate sobre la hipótesis de que “las democracias no luchan entre sí” sugiere una conexión, causal y precisa, que vincula los sistemas internos de los Estados con la paz en el ámbito internacional.<sup>11</sup> Según un silogismo que nunca se hace explícito, cabe atribuir la persistencia de la guerra a la presencia de Estados no democráticos. En consecuencia, se puede garantizar una comunidad pacífica en el ámbito internacional actuando únicamente sobre los sistemas políticos internos de los Estados. Pero los Estados democráticos no aplican necesariamente a su política exterior los mismos principios y valores sobre los que construyen su sistema interno.

Por supuesto, los teóricos realistas no esperarían que la impronta democrática de un régimen implicara necesariamente una política exterior más virtuosa, y la democracia cosmopolita acepta esta lección de los realistas sobre la ausencia de coherencia necesaria entre la política nacional y la exterior. Sin embargo, señala dos virtudes ocultas de los regímenes democráticos que quizá les permita unir los elementos “reales” y los “ideales” de sus políticas exteriores. La primera es el interés de los Estados en generar organizaciones internacionales y participar en ellas y en favorecer asociaciones transnacionales.<sup>12</sup> La segunda es la tendencia de los Estados a fomentar un mayor respeto a las normas cuando éstas son compartidas por comunidades que se reconocen mutuamente como análogas.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Immanuel Kant (1795) “Towards Perpetual Peace. A Philosophical Project” en Hans Reiss (Ed.), *Kant. Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, p. 100.

<sup>11</sup> Michael Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”, *Philosophy and Public Affairs*, 1983, 12(3 y 4), pp. 205–35 y 323–54; Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, Princeton, 1993; Bruce Russett y John R. Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, Norton, Nueva York, 2001.

<sup>12</sup> Russett y Oneal, 2001, *ibídem*.

<sup>13</sup> Friedrik V. Kratochwil, *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and in Domestic Affairs*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989; Ian Hurd, “Legitimacy and Authority in International Politics”, *International Organization*, 1999, 53(2), pp. 379–408.

*La democracia mundial no es sólo el logro de la democracia dentro de cada Estado*

Es alentador que en el mundo contemporáneo haya hasta 120 Estados con gobiernos elegidos. Comparar esta cifra con los 41 Estados democráticos de 1974 y los 76 de 1990 da cuenta de la extensión de la democracia en el mundo, si bien a menudo en formas imperfectas. Larry Diamond (2002) ha predicho que dentro de una generación los gobiernos democráticos podrían gobernar todos los Estados del mundo.<sup>14</sup> Diamond y el grupo de especialistas agrupados en torno al *Journal of Democracy* han desarrollado una agenda muy fructífera para explorar las condiciones que favorecen y dificultan el desarrollo y la consolidación de la democracia. Sin embargo, han ignorado la agenda paralela que aborda la democracia cosmopolita, a saber, la democratización del sistema internacional, así como de sus Estados miembros individuales.

Aunque el logro de la democracia dentro de un mayor número de Estados bien podría fortalecer el imperio de la ley internacional, así como reducir las condiciones que pueden llevar a la guerra, no es una condición suficiente en la que basar la reforma democrática de las relaciones internacionales.<sup>15</sup> Un número creciente de Estados democráticos facilitará la lucha por la democracia mundial, pero no la conseguirá de forma automática. La democracia mundial, que no se puede entender únicamente en términos de “ausencia de guerra”, exige la ampliación de la democracia también a nivel mundial. A tal fin, resulta crucial identificar las herramientas legítimas que los Estados democráticos podrían utilizar para ampliar la democracia en los Estados autocráticos; el uso de medios no democráticos es claramente contradictorio con un fin democrático.

*La globalización erosiona la autonomía política de los Estados y, por tanto, reduce la eficacia de la democracia basada en el Estado*

Sería difícil imaginar hoy a la comunidad política de un Estado con un destino totalmente autónomo e independiente. Las opciones políticas de cada Estado están vinculadas a un conjunto de obligaciones (por ejemplo, las determinadas por los acuerdos suscritos entre Estados). Aún más importantes son las conexiones de hecho que unen a una determinada comunidad con políticas que se han elaborado en otro lugar.<sup>16</sup> Aunque la dicotomía tradicional interno/externo parte de

---

<sup>14</sup> Larry Diamond, *Can the Whole World become Democratic? Democracy, Development, and International Politics*, Center for the Study of Democracy, Irvine, 2002.

<sup>15</sup> Para una comparación entre paz democrática y democracia cosmopolita ver, Antonio Franceschet, “Popular Sovereignty or Cosmopolitan Democracy? Liberalism, Kant and International Reform”, *European Journal of International Relations*, 2000, 6(2), pp. 277–302.

<sup>16</sup> David Held, *Democracy and the Global Order*, Polity Press, Cambridge, 1995; Philip Cerny, “Globalization and the Erosion of Democracy”, *European Journal of Political Research*, 1999, 36(1), pp. 1–26; Ian Clark, *Globalisation and International Relations Theory*, Oxford University Press, Oxford, 1999; Michael Goodhart, “Democracy, Globalisation and the Problem of the State”, *Polity*, 2001, 33(4), pp. 527–46;

la existencia de una separación definida entre las dos dimensiones, éstas aparecen progresivamente conectadas, como ha subrayado la bibliografía sobre regímenes internacionales.<sup>17</sup> Las áreas en las que la comunidad política de un Estado puede tomar decisiones autónomas disminuyen, lo que nos lleva a la pregunta: ¿por medio de qué clase de estructuras podrán deliberar democráticamente las diversas comunidades políticas sobre asuntos que son de interés común?

*Las comunidades de interesados no se corresponden necesariamente con las fronteras nacionales*

Podemos identificar dos conjuntos de intereses que superan las fronteras de los Estados. Por un lado, están los asuntos que afectan a todos los habitantes del planeta. Muchos problemas del medio ambiente son auténticamente mundiales, puesto que influyen en el destino de los individuos con independencia de su nacionalidad.<sup>18</sup> Pero también hay cuestiones transfronterizas que afectan a comunidades más restringidas. La gestión de un lago rodeado de cinco Estados diferentes, la existencia de una comunidad religiosa o lingüística con miembros repartidos en zonas remotas del mundo, la dependencia de trabajadores en más de un Estado de las opciones estratégicas de la misma empresa multinacional, la opción ética de una sociedad profesional especializada; son cuestiones que no se pueden abordar democráticamente dentro de la comunidad política de un Estado. En la mayoría de los casos, estas “comunidades de destino con elementos en común”<sup>19</sup> carecen de los medios necesarios para influir en las opciones políticas que afectan a su destino. Los gobiernos han creado organizaciones intergubernamentales (OIG) específicas, pero están dominadas por funcionarios en lugar de interesados, y esto hace que dichas instituciones se inclinen a favorecer políticas que priman los intereses de los Estados en lugar de los intereses de los afectados. Incluso en casos en los que todos los gobiernos son elegidos, el proceso político sobre estos asuntos no sigue el principio democrático, según el cual todos los afectados pueden participar en la toma de decisiones. Por ejemplo, los experimentos nucleares realizados por el gobierno francés en 1996 en la isla de Mururoa, en el Pacífico sur: la decisión de llevarlos a cabo se basó en los procedimientos de un Estado con una larga tradición democrática. Pero, la principal comunidad de afectados era manifiestamente diferente de la comunidad política puesto que el público francés no estaba expuesto a la posible radiación nuclear, pero recibía la (supuesta) ventaja en términos de seguridad nacional y energía nuclear. La población francesa

---

Robert O. Keohane, “Global Governance and Democratic Accountability”, en David Held y Mathias Koenig-Archibugi (Eds.), *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, Polity Press, Cambridge, 2003.

<sup>17</sup> James Rosenau, *Along the Domestic–Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

<sup>18</sup> Brendan Gleeson y Nicholas Low (Eds.), *Governing for the Environment: Global Problems, Ethics and Democracy*, Palgrave, Londres, 2001.

<sup>19</sup> David Held, 1995, *op.cit.*, p. 136.

habría tenido una reacción diferente si esos mismos experimentos se hubieran realizado en los alrededores de París. En contraste, las desventajas medioambientales las experimentaron exclusivamente las comunidades que viven en el Pacífico sur. Los ejemplos en los que la comunidad política de un Estado diverge de aquellas comunidades cuyos intereses se ven más afectados aumentan.

El papel de los interesados en una comunidad democrática está reconocido desde hace tiempo: la teoría democrática intenta tener en cuenta no sólo la suma de cada preferencia individual, sino también de cuánta fuerza dispone cada individuo en una opción concreta. De modo similar, una parte significativa de la teoría democrática contemporánea, inspirada por Rousseau, está comprometida con el análisis del proceso relativo a la formación de preferencias, más que a su suma.<sup>20</sup> Este es uno de los muchos ámbitos en los que se están desarrollando la teoría y la práctica de la democracia, aunque aún no se tiene en cuenta en el ámbito internacional.<sup>21</sup> ¿Se pueden seguir ignorando dentro de un orden democrático los asuntos que afectan a los interesados que no están aliados a un único Estado?

## **Participación mundial**

No es sólo un interés común lo que acerca a las poblaciones entre sí. Incluso Kant señaló que “en referencia a la asociación de las poblaciones del mundo uno ha llegado progresivamente a la indicación de que la violación de un derecho en cualquier punto de la Tierra es advertida en todos sus puntos”.<sup>22</sup> Junto con la violación de los derechos humanos, la preocupación por las catástrofes naturales, las condiciones de pobreza extrema y riesgos medioambientales también unen cada vez más a las diversas poblaciones de este planeta. Los seres humanos son capaces de una solidaridad que a menudo se extiende más allá de los perímetros de su Estado. Las encuestas sobre la identidad política de los habitantes de la Tierra han mostrado que el 15% ya afirma que su identidad principal es regional o global, frente al 38% que sostiene que es nacional y el 47% que es local.<sup>23</sup> Sólo una minoría de la población mundial se identifica principalmente con las instituciones que dependen del monopolio weberiano del uso legitimado de la fuerza. El surgimiento de identidades múltiples podría desembocar también en múltiples capas de gobernanza. Si a esto le añadiéramos la creciente identidad mundial entre los jóvenes y entre los que tienen un nivel cultural más elevado, es legítimo preguntarse sobre los resultados de estas encuestas dentro de 10, 50 ó 100 años.

<sup>20</sup> Iris Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 23.

<sup>21</sup> Ver, James Bohman, “International Regimes and Democratic Governance”, *International Affairs*, 1999, 75(3), pp. 499–513.

<sup>22</sup> Immanuel Kant, 1795, *op.cit.*, p. 107.

<sup>23</sup> Pippa Norris, “Global Governance and Cosmopolitan Citizens”, en Joseph S. Nye y John D. Donahue, *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2000. Para un análisis ver, Raffaele Marchetti, “Consequentialist Cosmopolitanism and Global Political Agency”, en John Eade y Darren O’Byrne (Eds.) *Global Ethics and Civil Society*, Ashgate, Aldershot, 2004.

Este sentimiento de pertenecer al planeta se expresa también por medio de la formación de un número cada vez mayor de organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos mundiales.<sup>24</sup> Como señalan Falk y Habermas,<sup>25</sup> existe una esfera pública internacional emergente.<sup>26</sup> Aunque hay una tendencia a exagerar el alcance respecto a que los ciudadanos participan en asuntos que no afectan directamente a su comunidad política,<sup>27</sup> el sentimiento de pertenecer a una comunidad planetaria y de emprender acciones públicas a favor de la comunidad mundial es, sin embargo, cada vez mayor. Se ha observado que la necesidad de realizar la asociación política entre poblaciones diversas no es sólo una respuesta decisiva a las presiones de la globalización,<sup>28</sup> sino que también responde a esta creciente sensación de pertenecer a una comunidad planetaria. La globalización refuerza la necesidad de coordinación de políticas interestatales, pero debe recordarse que la empatía de los individuos por las cuestiones planetarias seguiría floreciendo incluso si fuera posible restablecer las condiciones autónomas de cada Estado.

## La estructura de la democracia cosmopolita

Estas cuestiones son viejas y nuevas. Viejas porque pertenecen a ese viaje a la democracia que aún hay que realizar; y que resurgen periódicamente tanto en la teoría como en la práctica. Nuevas porque las transformaciones económicas, sociales y culturales mundiales están ejerciendo presión sobre la cuna de la democracia: desde la polis al Estado-nación.<sup>29</sup> No es la primera vez que la democracia ha sufrido una transformación para sobrevivir.<sup>30</sup> Cuando los colonos americanos comenzaron a planificar un sistema participativo basado en el sufragio universal

---

<sup>24</sup> Marlies Glasius, Mary Kaldor y Helmut Anheier (Eds.), *Global Civil Society Yearbook*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 2002 y 2003; Mario Pianta, "Democracy vs Globalisation. The Growth of Parallel Summits and Global Movements", en Daniele Archibugi (Ed.) *Debating Cosmopolitics*, Verso, Londres, 2003.

<sup>25</sup> Richard Falk, *On Humane Governance: Towards a New Global Politics*. University Park, PA, Pennsylvania State University Press, 1995; Jürgen Habermas, *The Post-national Constellation*, Polity Press, Cambridge, 2001.

<sup>26</sup> Su conexión con la democracia cosmopolita se explora en Martin Koehler, "From the National to the Cosmopolitan Public Sphere", en Daniele Archibugi, David Held y Martin Koehler (Eds.), *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998; John S. Dryzek, "Transnational Democracy", *Journal of Political Philosophy*, 1999, 7(1), pp. 30–51; Molly Cochran, "A Democratic Critique of Cosmopolitan Democracy: Pragmatism from the Bottom-up", *European Journal of International Relations*, 2002, 8(4), pp. 517–48.

<sup>27</sup> Chris Brown, "Cosmopolitanism, World Citizenship and Global Civil Society", *Contemporary Research in Social and Political Philosophy*, 2000, 3(1), pp. 7–27.

<sup>28</sup> Michael Saward, "A Critique of Held", en Barry Holden (Ed.), *Global Democracy: Key Debates*, Routledge, Londres, 2000, p. 33.

<sup>29</sup> Bruce Morrison, "Transnational Democracy: The Pursuit of a Usable Past", en Bruce Morrison (Ed.), *Transnational Democracy: A Critical Consideration of Sites and Sources*, Ashgate, Aldershot, 2003a.

<sup>30</sup> David Held, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1997, 2nd edn.

para todos los varones blancos adultos dentro de un área geográfica mayor que la que abarcaba cualquier otro sistema democrático organizado previamente –fueran la polis griega o las repúblicas del Renacimiento italiano–, la palabra “democracia” se evitaba cuidadosamente. La “democracia” habría evocado la democracia “directa”, que habría sido inviable en esas condiciones. Tom Paine definió la democracia directa como “simple”,<sup>31</sup> mientras los autores del *Federalist* preferían la palabra “república” porque “en una democracia el pueblo se reúne y ejerce el gobierno en persona; en una república, se reúne y la administra por medio de los representantes y agentes”.<sup>32</sup> Por muy maleable que fuera, a lo largo de su historia la democracia se ha atenido a ciertos valores: la igualdad de los ciudadanos ante la ley, el principio de la mayoría, la obligación del gobierno de actuar en interés de todos, la necesidad de que las mayorías fueran transitorias y no perpetuas, la idea de que la deliberación debía ser el resultado de un enfrentamiento público entre posiciones divergentes. La pregunta crucial para la era global es: ¿cómo puede conservar la democracia sus valores básicos y aun así adaptarse a las nuevas circunstancias y cuestiones?

La mejor forma de conceptualizar la democracia cosmopolita es verla en función de sus diferentes niveles de gobernanza. Estos niveles no están vinculados tanto a una relación jerárquica como a un conjunto de relaciones funcionales. Indico cinco dimensiones paradigmáticas: local, estatal, interestatal, regional y mundial. Estos niveles se corresponden a lo que Michael Mann define como las redes de la interacción social socio espacial.<sup>33</sup> El supuesto del valor universal de la democracia exige probar cómo pueden aplicarse sus normas a cada uno de estos niveles.

## El nivel local

Es difícil imaginar una democracia nacional sin una red local de instituciones, asociaciones y movimientos democráticos. Hoy, sin embargo, las dimensiones locales no son ajenas a la dimensión mundial. Dado que los Estados rara vez están deseosos de transferir competencias sobre cuestiones específicas a instituciones interlocales pero transfronterizas, los actores implicados suelen verse obligados a ampliar sus actividades más allá de sus jurisdicciones asignadas. Por tanto, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales diseñadas para unir comunidades y órganos locales que no pertenecen al mismo Estado están creciendo de forma significativa.<sup>34</sup> La democracia cosmopolita apoya este fortaleci-

<sup>31</sup> Thomas Paine, *Rights of Man*, Citadel Press, Secaucus, NJ, 1794, p. 173.

<sup>32</sup> Alexander Hamilton, John Jay y James Madison (1788), *The Federalist*, Encyclopedia Britannica, Chicago, 1955, Nº 14.

<sup>33</sup> Michael Mann, “Has Globalisation Ended the Rise of the Nation State?”, *Review of International Political Economics*, 1997, 4(3), pp. 472–96.

<sup>34</sup> Ver Chadwick Alger, “Searching for Democratic Potential in Emerging Global Governance”, en Brice Morrison (Ed.), *Transnational Democracy: A Critical Consideration of Sites and Sources*, Ashgate, Aldershot, 2003.

miento, cuando es necesario y posible, de la estructura del gobierno local, incluso cuando esto exige cruzar las fronteras de más de un Estado.<sup>35</sup>

## El nivel estatal

Hasta la fecha, menos de la mitad de los Estados del mundo han adoptado un sistema político que se corresponda a la interpretación contemporánea de democracia.<sup>36</sup> Aunque el ideal de democracia ha convertido incluso a sus antiguos oponentes, su afirmación en todo el mundo sigue estando lejos de obtenerse. Las nuevas democracias están en constante peligro, afrontan una lucha diaria por la consolidación, y ni siquiera los ciudadanos de los sistemas democráticos más avanzados están totalmente satisfechos con sus regímenes.<sup>37</sup>

Estudiando la cuestión de la ampliación de la democracia desde un nivel estatal a un sistema mundial, veo a cada uno de los Estados democráticos (incompletos) existentes tanto como un laboratorio de democracia cosmopolita como un agente. Por ejemplo, se pide ahora a los Estados que concedan derechos a individuos a los que tradicionalmente se les habían denegado, como refugiados e inmigrantes. Falta mucho para que se conceda a los extranjeros iguales derechos que los que disfrutaban los nacionales de un Estado,<sup>38</sup> pero esta cuestión pone de relieve cómo afrontan actualmente los Estados democráticos el dilema de a quién consideran ciudadanos: ¿a los nacidos en una comunidad determinada? ¿A los que viven y pagan impuestos? ¿A los que simplemente querrían ser ciudadanos de una determinada comunidad democrática? Incluso dentro de una comunidad particular se diferencian los derechos de diversos grupos y ciudadanos. Una de las novedades más relevantes de la teoría moderna de la ciudadanía se refiere al reconocimiento de derechos específicos para comunidades con identidades religiosas, culturales y étnicas particulares. Un Estado democrático, se nos dice, no se basa exclusivamente en una idea de igualdad, sino también en el reconocimiento de la diversidad, incluso en aprovechar al máximo la heterogeneidad.<sup>39</sup> Pero, reconocer la diversidad dentro de una comunidad política determinada hace que sus fronteras se debiliten. ¿Por qué deberíamos considerar miembros de nuestra comunidad a individuos que hablan una lengua, profesan una religión y tienen una cultura diferentes de las nuestras pero tienen el mismo pasaporte; al mismo tiem-

---

<sup>35</sup> Estas cuestiones se exploran en J.B. Seatrobe y James Anderson (Eds.), *Transnational Democracy*, Routledge, Londres, 2002.

<sup>36</sup> UNDP, 2002, *op.cit.*

<sup>37</sup> Para una evaluación de las democracias nacionales ver, Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón (Eds.), 1999, *op.cit.*; April Carter y Geoffrey Stokes (Eds.), *Democratic Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 2002.

<sup>38</sup> Ver, Ruth Rubio-Marin, *Immigration as a Democratic Challenge*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

<sup>39</sup> Iris Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton, 1990; Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

*Un Estado liberal debe distinguirse no sólo por la sustancia de su política exterior, sino también por la voluntad de seguir unos procedimientos comunes*

po que consideramos a individuos que comparten una mayor afinidad con nosotros, pero tienen una nacionalidad diferente de la nuestra, miembros de una comunidad extranjera? Para encontrar buenas razones para ser cosmopolitas no tenemos que cruzar necesariamente las fronteras del Estado; basta con mirar nuestras escuelas y hospitales.

Junto con su dimensión interna, un Estado también se caracteriza por ser miembro de la comunidad internacional. Entonces, ¿qué es lo que distingue a un miembro democrático de uno que no lo es? John Rawls ha intentado determinar cuál debería ser la política exterior de un Estado liberal formulando un conjunto de preceptos que dicho Estado debería observar unilateralmente.<sup>40</sup> Aunque en su mayor parte aquí tomo los preceptos de Rawls como orientaciones para una política exterior democrática, este autor no apela ni una sola vez a la necesidad de que los Estados cumplan los acuerdos interestatales, sino que deja a los Estados –como hacía la concepción del derecho internacional anterior a Naciones Unidas– el derecho a dictar de forma autónoma sus propias normas y reglas. En mi opinión, un Estado liberal debe distinguirse no sólo por la sustancia de su política exterior, sino también por la voluntad de seguir unos procedimientos comunes. Así, un buen ciudadano de la comunidad internacional se distingue por respetar activamente unas normas comunes, así como por producirlas.<sup>41</sup>

#### *El nivel interestatal*

La presencia de OIG es un indicador de la voluntad de ampliar al nivel interestatal varios principios democráticos (igualdad formal entre los Estados miembros, rendición pública de cuentas, imperio de la ley) pero, al mismo tiempo, es también una expresión de las dificultades que conlleva lograrlo. No hace falta ser partidario de la democracia, ni de su dimensión cosmopolita, para apoyar el trabajo de las OIG; su obligación es facilitar el trabajo de los Estados –sean democráticos o autocráticos– al menos tanto como limitar su soberanía. Aunque los pensadores estatistas, funcionalistas y federalistas sostienen opiniones diferentes sobre la función y el desarrollo futuros de las OIG, están igualmente a favor de ellas.

¿Podríamos considerar las OIG instituciones democráticas? Y, en caso negativo,<sup>42</sup> ¿podrían convertirse alguna vez en instituciones democráticas? La acusación de déficit democrático se esgrime cada vez con mayor frecuencia no sólo respecto de la Unión Europea (UE), sino también de otras organizaciones, empezando por Naciones Unidas. Por ejemplo, con ocasión de su cincuentenario, y de nuevo al inicio del milenio, se recomendó que se aumentara el poder, la transparencia, la legitimidad y la rendición de cuentas democrática de la ONU.<sup>43</sup> Pero, consi-

<sup>40</sup> John Rawls, *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1999.

<sup>41</sup> Andrew Linklater, "What is a Good International Citizen?", en Paul Keal (Ed.), *Ethics and Foreign Policy*, Allen & Unwin, Sydney, 1992.

<sup>42</sup> Como argumenta Robert Dahl, 1999, *op.cit.*

<sup>43</sup> Ver, por ejemplo, Commission for Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

deremos la aplicación en el ámbito mundial de uno de los principios clave de la democracia: el de la mayoría. No está claro cómo su introducción aumentaría la democracia en el seno de la ONU, puesto que los criterios para pertenecer a la misma no exigen que el Estado sea democrático.<sup>44</sup>

Un Estado democrático puede, en general, tener razones de peso para dudar antes de aceptar un principio mayoritario cuando muchos de los representantes en estas OIG no han sido elegidos, y aun más si las competencias de la organización se amplían a asuntos que afectan cuestiones internas. Ni siquiera si las OIG admitieran como miembros sólo a Estados democráticos, como en el caso de la UE, habría garantía de que el proceso de toma de decisiones respeta las preferencias de la mayoría de los interesados. La mayor parte de las OIG se basan en la igualdad formal de sus Estados miembros, y esto a su vez garantiza a cada Estado el derecho a un voto, con independencia de su población, poder político y militar, e implicación en las decisiones que se adoptan. En la Asamblea General de la ONU tienen la mayoría los Estados miembros cuyo número total de habitantes representa el 5% de toda la población del planeta. ¿Sería un sistema más democrático si el valor del voto de cada Estado fuera proporcional a su población? En tal caso, seis Estados (China, India, EEUU, Indonesia, Brasil y Rusia) que representan más de la mitad de la población mundial tendrían una mayoría estable. Así pues, las OIG ilustran cómo el principio de la mayoría es difícil de aplicar en el ámbito interestatal.<sup>45</sup>

Sin embargo, no se puede ignorar el principio de la mayoría. Sin duda, el poder de veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU va en contra de todos los principios tradicionales de la democracia. Dentro del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, los derechos de voto de los Estados miembros se miden, de forma antidemocrática, en función de las contribuciones económicas. Dentro de las cumbres del G7 y el G8, que no son formalmente OIG debido a la inexistencia de unos estatutos, un grupo de gobiernos toma decisiones que tienen consecuencias para todo el planeta. Y la principal alianza militar contemporánea del mundo, la OTAN –integrada casi en su totalidad por Estados democráticos– en varias ocasiones ha obstaculizado las relaciones democráticas entre Estados en lugar de facilitarlas.

Por otra parte, la participación de los individuos afectados en los procesos de toma de decisiones dentro de las OIG, cuando no está del todo ausente, suele limitarse a una función meramente decorativa. Con la excepción de la UE, que tiene un parlamento elegido, ninguna otra OIG prevé un papel participativo en el proceso de toma de decisiones para los ciudadanos de sus miembros. Dahl tiene mucha razón cuando señala las numerosas dificultades que afrontan las OIG en sus intentos de lograr un proceso de toma de decisiones que cumpla las condicio-

---

<sup>44</sup> La cuestión se estudia en Falk, 1995, *op.cit.*; y Derk Bienen, Volker Rittberger y Wolfgang Wagner, "Democracy in the United Nations System: Cosmopolitan and Communitarian Principles", en Daniele Archibugi, David Held y Martin Koehler (Eds.), 1998, *op.cit.*

<sup>45</sup> Ver David Beetham, 1999, *op.cit.*, cap. 1

nes de la democracia.<sup>46</sup> Sin embargo, esto no debe disuadir a las OIG de buscar soluciones democráticas, sino que debería tomarse como un incentivo para situar esta cuestión en el centro de su agenda. Son numerosos los proyectos y campañas puestos en marcha para la reforma y la democratización de la ONU y otras ONG y que exigen adoptar una postura por motivos políticos, y no teóricos. Así pues, ¿cuál debería ser la postura de los partidarios de la democracia cuando lo que se pide es la abolición del poder de veto dentro del Consejo de Seguridad de la ONU, una voz más poderosa para los Estados con cuotas inferiores dentro del FMI y un mayor grado de transparencia dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC)?

### *El nivel regional*

Las cuestiones problemáticas que se deslizan en el nivel estatal también se pueden abordar en el regional. En muchos casos, el nivel regional podría surgir como el más adecuado de gobernanza. El ejemplo histórico más destacado es la UE. Lo que empezó con seis Estados se ha desarrollado poco a poco, pero más o menos continuamente, hasta convertirse en una Unión de Estados que se ensancha y profundiza, y que a medida que crecía ha podido fortalecer el sistema democrático de sus Estados miembros. La presencia de un parlamento elegido por sufragio universal, unido a la capacidad de unir primero a seis, luego a 15 y ahora a 27 Estados, distingue a Europa de cualquier otra organización regional. Pero la UE no está sola: en esta última década se ha producido un aumento y una intensificación de las organizaciones regionales en casi todo el mundo, especialmente en lo relativo a acuerdos comerciales.<sup>47</sup>

Por otro lado, las redes y organizaciones regionales también pueden convertirse en importantes promotores de estabilidad en zonas donde los integrantes individuales están mucho menos familiarizados con la democracia. Pienso en las zonas donde los Estados han demostrado ser incapaces, por una parte, de conservar el uso exclusivo de la fuerza legitimada dentro de sus fronteras y, por otra, de mantener relaciones pacíficas con sus vecinos. Tómese, por ejemplo, el caso de la región de los Grandes Lagos en África central: la formación de Estados se ha superpuesto a comunidades más tradicionales como la aldea, el clan familiar y el grupo étnico. Dado que estas complejas y consuetudinarias lealtades siguen teniendo fuerza, muchos de los conflictos dentro de esta región podrían manejarse mejor por medio de una organización que actuase en el ámbito regional y que incluyera tanto representantes de los Estados como representantes de las diversas comunidades locales. Esto no quiere decir que deberíamos esperar de una hipotética organización regional del África central instituciones democráticas tan sofisticadas como las de la UE. Aun así, esta organización regional podría ser útil para gestionar cuestiones críticas como los conflictos endémicos entre grupos

---

<sup>46</sup> Robert Dahl, 1999, *op.cit.*

<sup>47</sup> Mario Telò (Ed.), *European Union and New Regionalism*, Ashgate, Londres, 2001.

étnicos rivales. Otros han aplicado la democracia cosmopolita como modelo para uniones regionales como Mercosur.<sup>48</sup>

### *El nivel mundial*

Es atrevido pensar que las decisiones mundiales podrían ser también parte de un proceso democrático, dado que dentro de las esferas de los armamentos, flujos financieros e incluso el comercio, cualquier forma de gobernanza pública ha resultado ser sumamente difícil. Sin embargo, la propuesta de gobernanza mundial democrática podría, en la práctica, ser menos audaz de lo que parecería inicialmente. Durante la última década aproximadamente, los actores no gubernamentales se vienen beneficiando de la capacidad de hacer oír su voz en diversas cumbres de la ONU, así como en el seno de organismos como el FMI y la OMC. Esto hace suponer que las OIG podrían tener instrumentos de ajuste interno que les permitieran rendir cuentas y ser más representativos.<sup>49</sup> Aun así, las ONG, hasta la fecha, vienen limitándose a desempeñar un papel de meros defensores, privadas de toda capacidad para tomar decisiones.<sup>50</sup> Pero se está imponiendo gradualmente en lo político un nivel de gobernanza que va más allá del ámbito del Estado. La ONU y otras organizaciones internacionales, pese a su carácter intergubernamental, han ido en su mayor parte más allá de su mandato original y han abierto sus puertas a actores no gubernamentales.

La petición de un nivel mundial de gobernanza es enérgica en muchas áreas: flujos financieros, inmigración, preocupaciones medioambientales, derechos humanos, ayuda al desarrollo. Cada uno de estos regímenes específicos tiene sus propias reglas, grupos de presión e instrumentos de control. Por tanto, no sorprende que, en cada uno de estos regímenes, puedan hallarse iniciativas y campañas que propugnan una mayor rendición de cuentas y democratización. Estas iniciativas se corresponden al planteamiento ascendente de Cochran.<sup>51</sup> Aunque a menudo avanzan de forma independiente entre sí, estas iniciativas se dirigen a una mayor democratización: cada día se puede actuar concretamente por una mayor transparencia, control y rendición de cuentas de la gobernanza mundial. La democracia cosmopolita simplemente ofrece un marco de trabajo dentro del cual se pueden conectar las diversas áreas en las que están trabajando ciudadanos y movimientos mundiales.

Durante la cumbre del G8 celebrada en Génova, en julio de 2001, los manifestantes exhibieron pancartas con el lema "Ustedes G8, nosotros 6.000 millones". Afirmaciones similares pudieron oírse en Seattle, Porto Alegre y Florencia. Estos

---

<sup>48</sup> Ver, Heikki Patomaki y Teivo Teivainen, "Critical Responses to Neoliberal Globalization in the Mercosur Region: Roads towards Cosmopolitan Democracy?", *Review of International Political Economy*, 2002b, 9(1), pp. 37–71.

<sup>49</sup> Ver, Roland Paris, "Global Villagers at the Gates: A Functionalist Theory of International Democracy", ponencia presentada en la Convención Anual de la International Studies Association, Portland (Oregon), 25 de febrero-1 de marzo de 2003.

<sup>50</sup> Chris Brown, 2000, *op.cit.*

<sup>51</sup> Molly Cochran, 2002, *op.cit.*

manifestantes expresaban el espíritu de muchos grupos y movimientos mundiales preocupados por las cuestiones medioambientales, los derechos humanos y las desigualdades económicas. Creían –y con razón– que estas cuestiones suelen descuidarse dentro de la expresión formal de la política. Sin embargo, los jefes de Estado podrían –con razón– responder a estas acusaciones replicando: “A nosotros nos han elegido, ¿quién les ha elegido a ustedes?” Siempre existe el riesgo de que los movimientos mundiales, aun cuando persigan buenas causas, hablen en nombre de la humanidad aunque carezcan de mandato, como en el caso del estafalario jacobeo prusiano Anacharsis Cloots, autoproclamado “orador de la raza humana”. Como señaló Wendt,<sup>52</sup> el demos no está necesariamente preparado para apoyar una democracia mundial. Sólo con la construcción de instituciones políticas dedicadas se puede ver cuántas de las cuestiones que defienden los movimientos sociales cuentan con el respaldo de la mayoría de la población de la Tierra. Al mismo tiempo, la propia existencia de estas instituciones aumentaría la conciencia sobre la posibilidad de abordar cuestiones mundiales por medio de la acción política conjunta. Por tanto, una institución esencial de gobernanza democrática es un parlamento mundial. Esta es una propuesta antigua y utópica que ha resurgido en reiteradas ocasiones y que hoy debería estar en el centro de las campañas de los movimientos mundiales.<sup>53</sup>

### **La relación entre los diversos niveles de gobernanza**

Dado que tanto los niveles como las instituciones de gobernanza aumentan, se plantean las preguntas: ¿cómo se pueden compartir las competencias entre estos diferentes órganos? ¿Existe el riesgo de crear una nueva división de tareas, en la que cada órgano reclame la soberanía aunque de hecho carezca de ella? ¿Podrían originarse nuevos conflictos de la existencia de instituciones dotadas de competencias parcialmente coincidentes cuya soberanía podría reclamar cada una de ellas?

La cuestión clave aquí es, naturalmente, la soberanía, los cimientos del sistema del derecho internacional desde la Restauración.<sup>54</sup> La soberanía sirvió al propósito de definir las competencias del Estado y dejar claro cuáles eran las fronteras de éste. Lo ideal es que el concepto de democracia cosmopolita pertenezca a esa escuela de pensamiento que desde Kelsen en adelante ha considerado la soberanía un dogma que hay que superar.<sup>55</sup> La creencia de que un órgano políti-

<sup>52</sup> Alexander Wendt, “A Comment on Held’s Cosmopolitanism”, en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón (Eds.), 1999, *op.cit.*, p. 129.

<sup>53</sup> Ver, Daniele Archibugi, “The Reform of the United Nations and Cosmopolitan Democracy”, *Journal of Peace Research*, 1993, 30(3), pp. 301–15; Derek Heater, *World Citizenship and Government*, Macmillan, Basingstoke, 1996; Richard Falk y Andrew Strauss, “Toward Global Parliament”, *Foreign Affairs*, 2001, 80(1), pp. 212–20.

<sup>54</sup> Chris Brown, *Sovereignty, Rights and Justice*, Polity Press, Cambridge, 2002, p. 4.

<sup>55</sup> Hans Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre*, Mohr, Tübingen, 1920.

co o institucional debe estar eximido de justificar sus actos es incompatible con la esencia de la democracia. Cada actor político, sea un tirano o un pueblo “soberano”, debe ponerse de acuerdo con otros actores cuando las competencias son parcialmente coincidentes. Desde un punto de vista histórico, el concepto de soberanía es una creación artificial de una “hipocresía organizada” y,<sup>56</sup> en muy pocos casos, ha logrado limitar los intereses extraterritoriales de un Estado. Sin embargo, debemos afrontar el desafío de encontrar un sustituto efectivo, dado que la reivindicación formal de soberanía sigue siendo necesaria hoy para frenar el dominio de los fuertes sobre los débiles.

Sugiero reemplazar, dentro de los Estados además de entre los Estados, el concepto de soberanía por el de constitucionalismo.<sup>57</sup> El contenido de esta propuesta es similar a la idea de la dispersión vertical de la soberanía que sugiere Pogge<sup>58</sup> y al modelo cosmopolita de soberanía propuesto por Held.<sup>59</sup> No obstante, yo sostengo que debería eliminarse el uso del concepto “soberanía” en sí. Los conflictos relativos a la cuestión de la competencia derivados de los diferentes niveles de gobernanza deben resolverse dentro del ámbito de un constitucionalismo mundial, y remitidos a órganos jurisdiccionales, que a su vez deben actuar basándose en un mandato constitucional explícito, como ya ha propugnado Kelsen.<sup>60</sup>

Crear que los conflictos podrían resolverse en un nivel mundial por medio de procedimientos constitucionales y judiciales, y no por la fuerza, resulta visionario, pero se basa en el supuesto de que las normas se pueden respetar incluso si no existe un poder coercitivo de último recurso. El proyecto de una democracia cosmopolita se identifica, por tanto, con una ambición mucho más amplia: la de llevar la política internacional de la esfera del antagonismo a la esfera del agonismo (espíritu competitivo).<sup>61</sup> Este proceso se ha afirmado gradualmente dentro de los Estados democráticos, y es una práctica habitual que diferentes instituciones entren en disputas sobre sus competencias. Alcanzar el mismo resultado en el nivel mundial significaría dar un paso decisivo hacia un grado más progresista de civilización.

---

<sup>56</sup> Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organised Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, 1999.

<sup>57</sup> Luigi Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno*, Anabasi, Milano, 1995.

<sup>58</sup> Thomas Pogge, “Cosmopolitanism and Sovereignty”, *Ethics*, 1992, 103(1), p. 61.

<sup>59</sup> David Held, “Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty”, *Legal Theory*, 2002, 8, p. 23.

<sup>60</sup> Hans Kelsen, *Peace through Law*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1944.

<sup>61</sup> Ver, Norberto Bobbio, “Democracy and the International System”, en Daniele Archibugi y David Held (Eds.), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge, 1995; Chantal Mouffe, *The Democratic Paradox*, Verso, Londres, 2000.

VICENÇ FISAS

# Modelos de procesos de paz

*Existen al menos cinco modelos diferentes de procesos de paz en función de los temas a negociar. Hay casos donde la negociación es directa y otros en los que se necesitan facilitaciones externas (la mayoría de las veces), dando lugar a la existencia de una amplia variedad de posibilidades. Lo importante, en definitiva, es acertar con el modelo que conviene a un país por su contexto, la historia del conflicto y la naturaleza y disposición de las partes.*

Si observamos los procesos de paz más recientes, o algunos que podrían iniciarse en un futuro próximo, es posible hacer una primera catalogación de los mismos en función de lo que persiguen, dándose al menos cinco modalidades diferentes, tal como se expone en el cuadro en la siguiente página.

## **Reinserción de los combatientes**

Un primer tipo de proceso es el que está centrado en la desmovilización y reintegración de los combatientes. Éste se produce después de llegar a un alto el fuego, procederse a una amnistía, integrar parte de los combatientes a las Fuerzas Armadas gubernamentales y conceder algunos privilegios políticos o económicos a los líderes de los grupos desmovilizados. Algunos ejemplos de ello son los casos del FLEC-FAC de Angola (Cabinda) y las milicias Ninjas del Congo. Aunque hay algunas concesiones políticas, éstas son mínimas. La estructura de este tipo de procesos no suele ser muy compleja, limitándose a la facilitación de un tercero y la presión de la sociedad civil.

## **Reparto del poder político, económico o militar**

Un segundo modelo, más habitual, es el que implica un reparto del poder político, económico o militar. Por su naturaleza, es mucho más complejo, lento y difícil. Casos como el de Burundi, Costa de Marfil, Liberia, República Democrática del Congo (RDC) o Somalia, con todas sus diferencias, responderían a este modelo.

Vicenç Fisas es Director de la Escola de Cultura de Pau, de la Universidad Autònoma de Barcelona

**Modelos de procesos de paz<sup>1</sup>**

Modelos	Con facilitación externa	Sin facilitación externa
<b>1- Reinserción</b>		Angola Congo
<b>2- Reparto del poder político militar o económico</b>	Burundi Costa de Marfil Liberia República Democrática del Congo Somalia	<i>Colombia-FARC</i>
<b>3 – Intercambio</b>		
<b>a) No agresión por desnuclearización</b>	Corea del Norte/EEUU	
<b>b) Paz por democracia</b>	<i>Colombia-ELN</i>	<i>Colombia-FARC</i> Nepal Colombia: M-19, CRS, etc.
<b>c) Paz por territorios</b>	Israel/Palestina	
<b>d) Paz por reconocimiento de derechos</b>	Irlanda del Norte	<i>País Vasco</i>
<b>4 – Medidas de confianza bilaterales</b>		India-Pakistán
<b>5 – Autogobierno</b>	Filipinas (MILF) Indonesia (Aceh) Sahara Sri Lanka Sudán	Senegal

El futuro reparto del poder implica luchas continuas entre los numerosos grupos que se lo quieren disputar al gobierno central (cuatro grupos principales en Burundi, tres en Costa de Marfil, dos en Liberia, un mínimo de nueve en la RDC y un mínimo de ocho en Somalia), lo que convierte estos procesos en sumamente frágiles por la contaminación de la violencia, las disidencias, los intereses económicos, las luchas por el liderazgo, entre otros aspectos.

Aunque en la mayoría de estos casos hay una mediación centralizada, también existe una multiplicidad de actores que intentan facilitar (o complicar, en ocasiones) los diálogos de paz. Los casos de la RDC, y también el de Burundi, muestran la complejidad de estos modelos. En el primero de ellos se aprecia claramente la gran cantidad de países implicados, y no tanto para conseguir la paz como

<sup>1</sup> Los nombres en cursiva indican los casos posibles, no reales.

para apoyar a alguno de los grupos armados y quedarse con una parte de la ganancia. En todos los ejemplos mencionados hay facilitación externa.

Normalmente se trata de países que deben hacer una transición política, y no sólo conseguir el cese de los combates. También es habitual que varios grupos alcancen con cierta rapidez un acuerdo con el gobierno, mientras otros continúan alzados en armas para conseguir una mejor posición para cuando entren a negociar. El riesgo de esta estrategia es que ciertos grupos pueden quedar completamente marginados del proceso de paz y ser posteriormente atacados por el resto, unidos ya en un nuevo gobierno de transición o reconciliación.

También se observa la marginalización a que son sometidos los grupos políticos no armados, que aun teniendo más legitimidad que los armados para gobernar, acaban relegados frente al reparto de poder de quienes han usado la violencia. De esto suele derivarse un tratamiento condescendiente, cuando no de impunidad absoluta, para los actores armados una vez que alcanzan entre ellos un acuerdo político.

Son, por tanto, procesos de paz sumamente frágiles, con problemas para lograr una verdadera reconciliación e instaurar regímenes realmente democráticos, por lo que existirá siempre el riesgo de que en un futuro no lejano se reanuden los enfrentamientos o crezca con fuerza el descontento popular. En todo caso, el logro de la paz no tiene nada que ver con el simple reparto del botín económico o del poder político, sino con la consecución de una justicia social y el desarrollo de un sistema democrático en el país.

### *El caso de Somalia*

Un caso extremadamente singular es el de Somalia, al tratarse de un país sin Estado normalizado, con un Gobierno Nacional de Transición creado en enero de 2001 pero no reconocido por todos los clanes, y con regiones que siguen un proceso autónomo o de independencia de facto (Somalilandia, Puntlandia y la Región del suroeste). Algunos clanes no participan en las conversaciones de paz o se retiran y vuelven a entrar continuamente. Regiones como Somalilandia se han distanciado del proceso al haber entrado ya en una fase de pacificación, quedando a la espera de negociar con el Gobierno somalí que resulte finalmente elegido después de que se firme la paz.

El reparto del poder político y militar en Somalia resultará realmente complejo y a medio plazo, siempre que las negociaciones actuales continúen avanzando, se controlen y desarmen las numerosas milicias que existen en varias ciudades y se arreglen las deficiencias ya detectadas en el esquema de negociación seguido por la Agencia Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, en sus siglas en inglés).

Resta por resolver aspectos tan importantes como si se optará por un sistema federal con presidencia rotatoria, si las actuales negociaciones que se adelantan en Nairobi (Kenia) se trasladarán a la capital de Somalia y ver cuál será el papel que jugará la importante sociedad civil somalí, en particular las mujeres, que con sus manifestaciones a favor de la paz han paralizado el país en varias ocasiones. En todo caso, la resolución del conflicto de Somalia pasará con toda probabilidad

*El logro de la  
paz no tiene  
que ver con el  
simple  
reparto del  
botín  
económico o  
del poder  
político, sino  
con la  
consecución  
de una  
justicia social  
y el  
desarrollo de  
un sistema  
democrático*

por el establecimiento de un sistema democrático muy particular y adaptado al sistema de clanes del país.

### **El modelo del intercambio**

El intercambio consiste en el logro de un acuerdo por el que se hacen concesiones de una parte y de otra. Una primera clasificación didáctica es la que representaría el conflicto actual entre Corea del Norte y EEUU, que a pesar de no ser un conflicto armado, incorpora elementos de tensión militar muy importantes. En este caso, lo que se intercambia es un compromiso de no agresión de parte de EEUU, por un compromiso de desnuclearización de parte de Corea del Norte. Como en una balanza, ambos países suman amenazas y provocaciones que actúan como detonantes y que les lleva a ser exigentes, para después realizar concesiones.

Una segunda variante de intercambio sería la de “paz por democracia”, como ocurrió en Nepal durante el primer semestre de 2003 donde, sin mediación externa, la guerrilla maoísta demandó elecciones inclusivas a cambio de paz. Dicha guerrilla ha reiterado varias veces la necesidad de una mediación de Naciones Unidas para garantizar un proceso que ahora se encuentra completamente deteriorado. En relación a ello, se plantea la pregunta de si las guerrillas colombianas se conformarían con estar en este bloque (quizá el ELN con mediación externa, y las FARC sin este tipo de facilitación) o si, por el contrario, además de “paz por democracia” exigirían participar en el reparto del poder político y militar, y crear nuevas condiciones de redistribución del ingreso.

La tercera variante sería la ya conocida de “paz por territorios” que afectaría, por ejemplo, a Israel y Palestina. En este caso, además de la Hoja de Ruta impulsada desde diciembre de 2002 por el cuarteto diplomático (EEUU, Rusia, UE y ONU), destacan los compromisos que propone la Iniciativa de Ginebra, de noviembre de 2003, presentada por miembros destacados de la política y de la sociedad civil israelí y palestina.

Una cuarta variante del modelo de intercambio sería la de “paz por reconocimiento de derechos” y, en particular, el del derecho a la autodeterminación, que incluiría casos como el vasco y el irlandés. Es un modelo abierto que admite múltiples matices, dadas las diferencias de unos conflictos y otros. No obstante, en estas situaciones lo que parece determinante serían las arquitecturas en la toma de decisiones, es decir, la capacidad de pactar consensos suficientes para tomar decisiones vinculantes y que permitan transformar determinados estatus políticos. En Irlanda del Norte, con todas sus deficiencias, se dio un paso importante en este sentido. En el País Vasco no se ha iniciado todavía un proceso de este tipo.

### **Las medidas de confianza**

El cuarto modelo sería el basado en el establecimiento de medidas de confian-

za. A lo largo de 2002 y 2003, por ejemplo, India y Pakistán han puesto en marcha varias iniciativas tendientes a reducir la tensión nuclear provocada por ellos mismos.

Pero, el lanzamiento de medidas de confianza no basta por sí solo, y mucho menos si van acompañadas de medidas generadoras de desconfianza. En el caso de la India y Pakistán, no es muy prometedora la coincidencia de medidas de confianza con amenazas nucleares, o los intentos de mediación de algunos países que a la vez suministran armas a ambos Estados, o los intentos de desmilitarizar Cachemira con el incremento de la ayuda militar por parte de EEUU hacia Pakistán, y de Rusia e Israel a la India. El rearme de la zona, en definitiva, puede bloquear el resultado de estas medidas.

Una variante singular de la política de confianza es el sistema establecido en Myanmar desde 2001, por el que la junta militar birmana libera a presos políticos unos días antes o después de cada visita del Enviado Especial del Secretario General de Naciones Unidas o del Relator Especial sobre Derechos Humanos. Sin embargo, esto no ha evitado que la premio Nóbel de la Paz, Aung San Suu Kyi, continúe detenida.

## **Las fórmulas de autogobierno**

El quinto modelo de procesos de paz es el basado en la búsqueda de fórmulas de autogobierno y afecta a casos como los de Filipinas, Indonesia, Sáhara Occidental, Sri Lanka, Sudán o Senegal. La mayoría de ellos cuentan con facilitación externa, y guardan cierta relación con el modelo de “paz por reconocimiento de derechos”. Los procesos con demandas territoriales, sea de independencia, autonomía o autogobierno, son siempre sumamente complicados y frágiles. En ocasiones, deben superar el estigma de haber calificado como terroristas a los grupos que protagonizan estas reivindicaciones.

En el caso filipino, después de tres años de negociaciones, el Gobierno ha ofrecido al Frente Moro Islámico de Liberación (MILF, por sus siglas en inglés) un grado de autonomía para la isla de Mindanao, en un proceso que cuenta con la facilitación de Malasia. En la región de Aceh, en Indonesia, el proceso que estaba facilitado por el Centre Henry-Dunant, de Ginebra, quedó completamente roto en mayo de 2003. Esto se produjo medio año después de firmarse un Acuerdo Marco de Cese de Hostilidades entre el Gobierno y el GAM, grupo que aceptó la autonomía como punto de partida para la negociación, pero sin renunciar en ningún momento a sus aspiraciones de independencia.

En Sri Lanka, en marzo de 2003, el Gobierno y los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE) llegaron a un primer acuerdo para desarrollar un sistema federal basado en la autodeterminación interna en el marco de una Sri Lanka unida. A finales de ese año continuaban negociando el establecimiento de una Administración Interina en la zona tamil, con competencias para el LTTE. Aunque el proceso es complejo y puede resultar contaminado de forma negativa por el fracaso de Aceh, la estructura negociadora es relativamente simple y está basada en la facilitación del Gobierno noruego.

## El caso de Sudán

El caso de Sudán es particularmente interesante, pues el proceso de paz puede poner fin a una de las guerras más crueles de la historia, con veinte años de duración y más de millón y medio de muertos. El proceso actual se inició a mediados de 1999, cuando el Gobierno sudanés y el Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLA, por sus siglas en inglés) firmaron una primera declaración de principios de la IGAD, que actúa como organización facilitadora, para celebrar un referéndum sobre la unidad o la separación en el sur del país. Después de un notable paréntesis de tres años, en 2002 se retomaron con vigor las negociaciones.

Durante una serie de rondas más o menos mensuales en 2003 se fueron acordando algunos temas y dejando los más difíciles para el final, como la aplicación de la ley islámica en la capital, la distribución del poder y de los recursos naturales, la seguridad militar y el estatus de tres provincias meridionales. En cualquier caso, el acuerdo básico alcanzado es el de celebrar al cabo de seis años un referéndum de autodeterminación.

En el proceso de Sudán es interesante observar también el orden de las temáticas a negociar, siendo los primeros acuerdos los de carácter humanitario y de cese de hostilidades, lo que ha dado mejores posibilidades para tratar después las cuestiones de contenido más político.

Por otro lado, es importante el papel que han jugado sus riquezas petrolíferas. Si durante mucho tiempo este factor ha sido uno de los motivos de la guerra al intentar, tanto el Gobierno como el SPLA, controlar las zonas ricas en petróleo, en los últimos años ha sido probablemente el interés de EEUU en acceder a dichos recursos, pero sin tener que mancharse las manos, lo que explica su ayuda para que funcione el proceso de paz. Curiosamente, en Aceh (Indonesia), también rica en recursos energéticos, no ha existido esta presión exterior.

Un segundo aspecto del caso de Sudán ha sido la intensa presencia de los organismos regionales e internacionales, lo que permite una vigilancia extrema sobre el proceso y una garantía de que siempre será difícil dar marcha atrás. Aunque el protagonismo facilitador ha estado en manos de la IGAD (lo que explica que las conversaciones se celebren normalmente en Kenia), existe igualmente unos observadores, como EEUU, Italia, Reino Unido y Noruega, que además aseguran parte de la financiación de las negociaciones; y un Grupo Internacional de Vigilancia, formado por EEUU, Irlanda y Canadá. Naciones Unidas, por su parte, ha designado dos enviados y un relator de Derechos Humanos, además de tener un Comité Técnico de Asistencia Humanitaria. La Unión Europea y la Unión Africana también mantienen estrechas relaciones con el proceso.

Un tercer aspecto ha sido la gran cantidad de incentivos que varios países y organismos han ofrecido para asegurarse de que el proceso pueda acabar bien. La Liga Árabe, por ejemplo, ha prometido 450 millones de dólares para el desarrollo del sur del país, y EEUU 100 millones más. En agosto de 2003 se celebró en los Países Bajos una conferencia para la reconstrucción del país, en la línea de crear incentivos para el futuro.

Dentro de estos modelos de búsqueda de autogobierno, cada caso tiene su propia personalidad. La mayoría no están en la agenda del Consejo de Seguridad

de la ONU (Filipinas, Senegal, Indonesia, Sri Lanka y Sudán), siendo la excepción el caso del Sáhara Occidental, que a pesar de haber transcurrido más de una década desde que se decretó el alto el fuego, Naciones Unidas no ha encontrado la manera de hacer llegar a un acuerdo entre Marruecos y el Frente Polisario. Desde 1991, los enviados especiales y representantes personales del Secretario General han intentado concertar varios planes, pero siempre con una tendencia a la baja. Primero se abandonó el Plan de Arreglo de 1991, que preveía la rápida celebración de un referéndum de autodeterminación para este territorio. Luego el Plan Baker de 2001, o Acuerdo Marco, que preveía una autonomía dentro del reino de Marruecos, y en 2003 una nueva propuesta intermedia que prevé celebrar un referéndum de autodeterminación al cabo de unos años, después de probar un régimen de autonomía.

El que dependa tan directamente de las decisiones del Consejo de Seguridad es otra de las características negativas del caso saharauí, pues hay toda una diplomacia asentada en los votos de dicho Consejo, que tradicionalmente ha estado dividido a favor de una parte u otra.



<b>¿Hacia dónde va EEUU?</b>	<b>71</b>
<b>Una antítesis no es una alternativa</b>	<b>79</b>
<b>Chechenia: el desafío de Putin</b>	<b>87</b>
<b>Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325</b>	<b>97</b>
<b>La ONU en la lucha contra la impunidad en Guatemala</b>	<b>105</b>
<b>El islam en Francia: seguridad e identidad</b>	<b>113</b>
<b>Islam y política en el sureste asiático: el caso de Indonesia</b>	<b>125</b>

ROBERT MATTHEWS

# ¿Hacia dónde va EEUU?

*En las elecciones de noviembre de 2004 en EEUU, George Bush ha ganado por 3,6 millones de votos, a diferencia de lo ocurrido en 2000 cuando perdió el voto popular por 500.000 votos. Bush ha sido elegido con el mayor número de votos recaudados por un presidente en la historia de EEUU, pero también ha recibido el mayor número de votos en contra logrado por un candidato a la presidencia. Esta elección ratifica la forma de gobierno de los últimos cuatro años, y significa que ahora el pueblo estadounidense es el responsable de que el país tenga a George Bush y a su agenda de la ultra derecha para cuatro años más. El autor hace balance, en este texto, del resultado de las elecciones y de su posible impacto en la política exterior estadounidense.*

Durante los últimos tres años el Gobierno de Bush, y también durante su campaña electoral, manipuló magistralmente el miedo al terrorismo y la cuestión de la seguridad nacional. Esta estrategia favorece, en general, a los republicanos, vistos por el público como los más fuertes en cuestiones de defensa y preparación militar. Su verdadero éxito radica en que logró que los ciudadanos olvidaran o no tomaran en cuenta los fracasos en su política exterior y en la supuesta “guerra contra el terrorismo.” Además, jugó bien la carta de los aspectos morales como, por ejemplo, el aborto, la investigación con células madre y el matrimonio homosexual, que atraen a la numerosa población conservadora.

Un factor que favorece a Bush, y de una manera ante la que los demócratas no pueden competir, es el fervor religioso en relación con estas cuestiones morales. Los evangélicos cristianos conservadores representan uno de cada cinco votantes y alrededor del 40% de la base de apoyo político de George Bush. La derecha religiosa contrarrestó la opinión de la juventud (los jóvenes votaron por Kerry en un 15% más que por Bush). De hecho, el 60% de los votantes por Bush afirmó que va a la iglesia una vez a la semana, mientras que el 39% de los que eligieron a Kerry sostienen lo mismo. Otro factor que no debe subestimarse es el de la ignorancia: según las encuestas, el 40% del país piensa que Sadam Husein era responsable de los ataques del 11-S, y aproximadamente el 20% cree en un fin del mundo relativamente próximo. Los seguidores de Bush perdonaron u olvidaron que la econo-

Robert Matthews es profesor en la New York University e investigador del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

mía no iba bien, que el recorte de impuestos no ha ayudado nada y que la guerra en Irak ha conducido al desastre. Pero, un 22% de la población aseguró que lo que le importa son los “valores morales.” Recientemente, un padre de familia del medio oeste admitió en *The New York Times* que sabía que la reelección de George Bush no iba a ser ventajosa económicamente ni para él ni para su familia, pero, añadió, que su voto era para Bush porque “no puedo aguantar la posición de los demócratas sobre los no nacidos.”<sup>1</sup>

El país está dividido. En este sentido, Ignacio Sotelo afirmó, “el contraste entre un [EEUU] liberal, progresista, que se ha colocado a la cabeza de la ciencia, fiel al espíritu de la ilustración que inspiró la primera república de los tiempos modernos, y un [EEUU] capaz de votar a Bush, basta esto para definirlo.” Su polarización recuerda al momento de la guerra en Vietnam. La diferencia es que en los años sesenta y setenta lo único que dividía al país era la guerra, mientras que ahora son numerosos los asuntos, tantos internos (como las cuestiones morales en relación al aborto o a los derechos de los homosexuales) como de política exterior, sobre los que existe una feroz confrontación. Lo que revela la agudeza de esta oposición es que cada parte percibe al otro como inmoral. Diversos observadores han concluido que lo que desea la extrema derecha, que tanto poder posee ahora después de las elecciones, no es simplemente derrotar a los demócratas sino eliminarlos como rival político para establecer un estado unipartidista. Quizá solo un desastre, bien sea en economía o en política exterior, podría abrir los ojos de algunos seguidores de Bush y cambiar el cálculo político en favor de los demócratas.

## Política interna

En cuanto a política nacional, se formulan dos especulaciones respecto al segundo mandato del Gobierno de Bush. Por un lado, la abultada victoria obtenida por Bush en las últimas elecciones le va a proporcionar la confianza suficiente y una oportunidad dorada de presentarse como el unificador del país, y no solo como el portavoz, cerrado, de la visión mundial de la derecha jurásica estadounidense y ajeno a la búsqueda de consensos para la fijación de su agenda política interna, como demostró durante su primer mandato. Ya en la campaña de 2000 prometió jugar ese papel pero no lo cumplió. Además, como no puede ser reelegido en 2008, no tiene la necesidad de consentir ante los evangélicos fundamentalistas para asegurarse su voto. En segundo lugar, dadas sus preferencias personales muy conservadoras, su temperamento intransigente y su creencia de que ha logrado un triunfo avasallador (y seguramente con la bendición de Dios), no ve límites reales en cuanto a seguir el programa social moral de los elementos más extremos de su partido sin necesidad de mirar para atrás.

Aunque Bush habló, en términos conciliadores e implícitamente, de solventar las divisiones del país, su actitud en la rueda de prensa tras conocerse los resultados de las elecciones fue más bien calificada de desafiante. “He ganado un capital en estas elecciones, un capital político, y ahora tengo toda intención de gastarlo

---

<sup>1</sup> *The New York Times*, 19 de septiembre de 2004, p. A-1.

en lo que dije a la gente que lo iba a gastar.” Bush, por temperamento natural, convicciones religiosas y ahora, en agradecimiento por el voto de los evangélicos y votantes conservadores, es probable que intente cumplir con la agenda socio-moral de la ultraderecha laica y de los evangélicos cristianos.

## **Política exterior**

La perspectiva internacional de EEUU en 2004 es muy diferente al escenario soñado tras la caída del muro de Berlín en 1989. La paz global anhelada al término de la Guerra Fría se ha desvanecido en favor de la guerra, y el terrorismo ha sustituido al comunismo como principal enemigo.

Ciertos aspectos de política exterior no cambiarán durante el segundo mandato de Bush. El presidente de EEUU tiene una personalidad de certezas, es enemigo de la duda y la autocrítica y su inspiración para tomar decisiones procede del mismo Dios. Para él, cualquier matización de posiciones e ideas equivale a vacilación y debilidad. Estas características dificultan considerar a Bush capaz de querer cambiar mucho la dirección anterior de su política, caracterizada por el autoritarismo y el ocultamiento. Se ha constatado la eficacia de una política basada en el miedo y la explotación del terrorismo y la seguridad nacional para fines electorales.

Así, se espera que ciertas presunciones sigan vigentes: un idealismo respaldado por el pensamiento hegemónico y basado en la fe y en la *realpolitik* de los neo-conservadores; la creencia de que vivimos en un universo maniqueo en el que se está librando una lucha hobbesiana donde se enfrentan el Bien contra el Mal; y de que EEUU tiene un papel como paladín de la libertad y la democracia mundial. Aspectos en la práctica de la política exterior, como su militarización después del 11-S, pueden continuar casi de manera automática por la trayectoria del presupuesto actual, las condiciones desastrosas en Irak y por las tendencias mencionadas en las actitudes del Gobierno.

Además, las personas responsables, no solo de las líneas generales de su política exterior sino también de sus errores y contratiempos, seguirán en sus puestos. George Bush, como él mismo lo ha manifestado, es casi incapaz de despedir miembros leales de su equipo cuando cometen errores. Ejemplo de ello son los casos de Condolezza Rice, consejera de Seguridad Nacional, con respecto a la información en base a la cual EEUU invadió a Irak; y Donald Rumsfeld, Secretario de Defensa, por su papel en el escándalo de las torturas en Abu Graib, Guantánamo y otros lugares. Bush los defendió por ser “magníficas personas” haciendo “un trabajo soberbio”.

Tampoco se espera que este Gobierno modifique seriamente sus posiciones unilateralistas con respecto al Protocolo de Kioto y a la Corte Penal Internacional. En su primera rueda de prensa, Bush hizo hincapié de nuevo en la misión libertadora de su país afirmando: “hay una cierta actitud por parte de algunos que dicen que es una pérdida de tiempo intentar promocionar sociedades libres en ciertas partes del mundo.”<sup>2</sup> El unilateralismo militar adoptado durante los últimos tres años

*El presidente  
de EEUU  
tiene una  
personalidad  
de certezas,  
es enemigo de  
la duda y la  
autocrítica y  
su inspiración  
para tomar  
decisiones  
procede del  
mismo Dios*

<sup>2</sup> *El País*, 5 de noviembre de 2004, p. 10.

todavía no tiene un freno fuerte en Europa, en parte porque ésta no quiere asumir la carga militar necesaria en este momento. Como afirmó una vez el ex ministro de Asuntos Exteriores francés, De Villepin “si se quiere controlar la fuerza hay que poseerla.”<sup>3</sup>

Sin embargo, es difícil que Bush, empantanado en Irak, cometa otras “aventuras” del estilo. El caos en Irak y los enormes déficit del Tesoro imponen condiciones y límites en el margen de acción de la nueva Administración Bush. Por estas razones, es posible esperar una mayor cautela en la política exterior, mientras se mueve con energía y determinación en promover la agenda de la ultraderecha en las áreas internas y en relación con las controversias sociomorales.

El unilateralismo (y por ende la idea de que el multilateralismo es una señal de debilidad) ha creado problemas para Washington que, al menos, le harán repensar al Ejecutivo las medidas a tomar respecto a cuestiones militares. Es obvio que, a largo plazo, los grandes problemas de Irak, Irán, Afganistán y el terrorismo no se resolverán sin la cooperación europea, ni la inquietud con Corea del Norte sin la ayuda de los países de la región, por lo que el unilateralismo anterior es difícil que se sostenga. Como dijo Michel Barnier, ministro de Asuntos Exteriores francés, “los norteamericanos no pueden construir, animar y dirigir el mundo por sí solos.”

Además, la política anterior ha tenido como resultado que Washington haya perdido el apoyo de muchos de sus aliados, y ha debilitado su credibilidad en el resto del mundo. A la vez, esta política ha incrementado la vulnerabilidad del país, tanto interna como externa, al decidir la invasión unilateral de Irak y restar recursos, personal y atención que deberían haberse dedicado a amenazas nucleares más serias como Irán y Corea del Norte, a la búsqueda de Al Qaeda en las regiones fronterizas de un país aliado, Pakistán, y al desarrollo de un sistema real de protección de la seguridad interna.

## El caso de Irak

Irak ha sido, probablemente, el punto culminante de las tendencias autoritarias e unilaterales de la Administración Bush y la imagen y expresión de su concepto de “guerra contra el terrorismo”, con todas sus distorsiones. La guerra, que la derecha pensaba ganar en tres semanas, no sólo continúa un año y medio después, sino que cada vez es más destructiva en vidas, infraestructuras y recursos y, en último extremo, para las propias metas políticas de Washington. Las cosas se han deteriorado hasta el punto de que, recientemente, *The New York Times* informó de que una unidad de reserva del ejército estadounidense se había negado a entregar un envío de combustible a Taji, al norte de Bagdad, porque lo consideraban una “misión suicida”. En octubre de 2004, el ex director de la CIA (Agencia Central de Inteligencia), George Tenet admitió que la guerra en Irak fue un error. Pero Bush, igual que John Kerry como candidato en la campaña, tenía un plan adecua-

---

<sup>3</sup> *US Today*, 5 de noviembre de 2004, p. 11 A.

do para resolver el problema de la seguridad dentro del país y preparar una salida de las tropas estadounidenses.

Todas las justificaciones públicas en favor de la guerra en Irak de George Bush se han desvanecido: armas de destrucción masiva, vínculos con Al Qaeda y el 11-S o la amenaza inminente para la seguridad nacional de EEUU. A la vista del descalabro militar y político que se avecina, también la liberación de los iraquíes de las cadenas de la tiranía puede ponerse razonablemente en tela de juicio. Y, recuperar la credibilidad del Gobierno estadounidense y sus Fuerzas Armadas después del 11-S, es cada vez más improbable dado el deterioro de la situación en Irak. Pero, los neoconservadores que idearon el proyecto siguen aferrándose a las justificaciones geopolíticas (mucho menos conocidas) que estuvieron detrás de la precipitación hacia la guerra, de otro modo inexplicable: utilizar Irak como punto de partida para reconfigurar Oriente Medio a fin de hacerlo más compatible con las metas políticas de Occidente.

## **El caso de Irán**

La política de Washington ha sido poco coherente y en medio del desastre de la ocupación de Irak está surgiendo un Irán que se sabe más fuerte y que podría buscar oportunidades para emplear esa fuerza. La actual coyuntura le resulta favorable para adoptar una postura internacional más enérgica. Entre estos factores hay algunos de carácter estructural, como sus reservas de petróleo y su influencia en la mayoría chiíta de Irak. Otros son factores circunstanciales: primero, los talibán, rivales fundamentalistas de los dirigentes religiosos iraníes, han sido eliminados en Afganistán. Segundo, su rival en el Golfo Pérsico, Irak, es actualmente un Estado sin dirigentes y en desintegración. Tercero, ante el caso de Irak, Irán podría haber llegado a la conclusión de que no tener armas nucleares es más peligroso para su seguridad que tenerlas. Con EEUU atrapado en una ocupación de Irak cada vez más impopular y violenta, Irán puede defender el avance de su programa nuclear.

Sus ambiciones nucleares y coqueteos con un programa de escalada de armas lo han convertido en una seria potencia regional que hay que tener en cuenta. Irán también puede ser considerado más peligroso que el Irak no nuclear de Sadam por otra razón: internamente es menos estable y su conducta internacional podría ser menos predecible. La política de hostilidad y amenazas sin sutilezas diplomáticas de EEUU en el contexto de la guerra en Irak, según muchos observadores, hace temer otro gran error de EEUU respecto a prestar la atención adecuada a Irán o hacer creíbles sus amenazas.

Los observadores estadounidenses empiezan a coincidir en que el Gobierno de Bush no capitalizó la apertura diplomática posterior al 11-S, cuando Irán no sólo respaldó muchos aspectos de la guerra estadounidense contra el terrorismo, incluido el derrocamiento del régimen talibán sino que, internamente, los moderados estaban en alza. Cuatro meses después, cuando Bush incluyó al país en su "eje del mal", debilitó a los reformistas (con consecuencias que se observan hoy) y acabó con la esperanza de reconfigurar las relaciones diplomáticas estadouniden-

ses con Irán. Hoy, los neoconservadores todavía continúan con una estrategia de cambio de régimen en Irán pero sus tácticas e instrumentos son más limitados que hace dos años.

La experiencia de establecer el control en Irak, el más débil con diferencia de los tres Estados del “eje del mal”, debería dar que pensar a cualquier aspirante a planificador de operaciones militares futuras del Pentágono. Además, ahora sería más difícil convencer a la opinión pública estadounidense de que atacar a estos países hace avanzar la guerra contra el terrorismo, dados los resultados en Irak y la evidencia de que las sociedades de los países aliados Pakistán y Arabia Saudí, así como un Afganistán poco estable, podrían representar una amenaza más grave en la promoción del terrorismo mundial. Si hace año y medio era remota la posibilidad de aplicar la doctrina del ataque preventivo a Irán y Corea del Norte (el tercer miembro del “eje del mal”) en un futuro inmediato, ahora es aún más lejana debido a este cambio de circunstancias.

## **Israel**

A Israel le preocupa que EEUU esté ahora empantanado en Irak y no preste suficiente atención al resto de los problemas de la región desde Irán y Siria hasta el problema inextricable entre Israel y Palestina. El deterioro de la situación en Irak y el nuevo peso de Irán en la región ha hecho que los israelíes se replanteen su entusiasmo por la invasión y la eliminación de su viejo enemigo Sadam Husein. Muchos piensan que han cambiado una pesadilla por otra. Numerosos israelíes consideran a Irán, con su política islámica radical y su dedicación desde hace años a la destrucción del Estado judío y la exportación de la “guerra santa”, una oscura y creciente amenaza que, en la actual inestabilidad de Oriente Medio, podría ser peor que la que suponía Irak. La seguridad de Israel seguramente será un factor importante en cualquier decisión de Washington de retirar las tropas de Irak. Mientras tanto, no se espera en un futuro cercano un cambio en la política estadounidense hacia el Gobierno de Sharon que, en líneas generales, ha consistido únicamente en no poner trabas a su política de mano dura contra los palestinos.

## **Corea del Norte**

La crisis de las armas nucleares de Corea del Norte es un problema militar real para EEUU, a diferencia de lo que ocurría con Irak, que no lo era aunque ahora se ha convertido en el principal. En los dos últimos años, el régimen de Pyongyang reveló la existencia de un programa, hasta entonces clandestino, de enriquecimiento de uranio. También puso en marcha los preparativos para reiniciar la planta de un reactor nuclear con el fin de extraer plutonio en Yongbyon, algo que violaba el tratado de no proliferación de armas nucleares y otros acuerdos con EEUU. Los expertos estiman que actualmente puede disponer de unas ocho bombas nucleares.

A pesar de su obstinada retórica sobre la necesidad de castigar la posesión de armas de destrucción masiva, Washington juega a demorar la negociación con

el régimen de Kim Jong Il. Dispone de más de cien bases militares y 40.000 tropas en Corea del Sur. Pero este país es, probablemente, la democracia cuya población tiene el sentimiento más anti-estadounidense del mundo. El Gobierno de Bush ha rechazado concesiones simultáneas y una diplomacia bilateral en favor de concesiones previas por Corea del Norte y negociaciones a seis bandas. Y el tiempo no juega a favor de EEUU: mientras el tiempo pasa, Corea del Norte avanza su programa nuclear.

## **América Latina: Colombia**

En América Latina se ha acentuado el énfasis en las soluciones militares y el fortalecimiento de las relaciones ejército-ejército. No se espera un cambio de dirección de esta tendencia en un futuro cercano. En los últimos tres años, el contraterrorismo ha desempeñado, para las relaciones entre EEUU y el resto del continente, el papel central que tuvo el anticomunismo durante la Guerra Fría. Por ejemplo, inmediatamente después del 11-S, el secretario de Estado Colin Powell visitó Colombia y afirmó que ya no tenía sentido insistir en mantener la lucha contra la droga en Colombia separada de la lucha contra el terrorismo, porque los narcotraficantes y los terroristas están vinculados como amenazas para la democracia. Posteriormente, esos límites se han levantado de forma oficial, y la ayuda estadounidense puede ser utilizada indistintamente para la lucha antidrogas y anti-insurgente.

## **Líneas para una nueva política exterior**

Los presupuestos de EEUU están sesgados hacia las operaciones militares, pero es la escasa ayuda y la poca atención a las situaciones socioeconómicas de los países en aprietos lo que propaga la frustración, la angustia y el terrorismo en las regiones en desarrollo. Los daños colaterales del unilateralismo militar de Washington, una diplomacia chapucera y una política exterior militarista, se reflejan en un histórico despliegue de antiamericanismo a lo ancho del planeta, y un antagonismo sin precedentes hacia EEUU por parte de los líderes extranjeros y los medios de comunicación. Estas repercusiones, así como los actuales costos para EEUU en sangre y recursos, todavía están por calcular.

EEUU necesita volver a centrarse en el aspecto de la guerra que atañe a las armas nucleares, en concreto en países que violan los tratados de no proliferación nuclear como Irán, Pakistán y Corea del Norte. En el último año esta amenaza se ha convertido en algo más peligroso que Al Qaeda, por un lado, porque la política estadounidense ha creado un sentimiento de urgencia en los países no afines, y, por otro, porque creó oportunidades para estos regímenes gracias al desplazamiento de la atención y los recursos a Irak.

Es necesario, por tanto, emprender una nueva política exterior basada no sólo en el trabajo policial internacional y la cooperación política, sino también en la ayuda al desarrollo. Un sofisticado programa económico que ataque la pobreza, el

desplazamiento de la población y la alienación ayudaría a secar los semilleros de terrorismo y fanatismo fundamentalista en el mundo musulmán. Que incluya el replanteamiento del apoyo de EEUU a países que tengan regímenes musulmanes autoritarios pero que son afines; y la promoción de políticas más libres y más democráticas en el mundo árabe. Esto implicaría una nueva política de cooperación con Europa y un fortalecimiento de los valores que tienen en común. EEUU ganaría, así, una apariencia de credibilidad como intermediario honesto en la región, donde su presencia ahora es funesta, un estorbo a una solución negociada para los problemas en el mundo árabe y un socio ausente en cuanto a los problemas socioeconómicos globales.

AZMI BISHARA

# Una antítesis no es una alternativa

*Las diferentes formas de la resistencia en Irak han logrado poner obstáculos a las pretensiones colonialistas de EEUU, que utiliza actores locales como el presidente iraquí Ayad Alawi dentro de un supuesto plan hacia la soberanía y la democratización del país. Sin embargo, estas acciones contra la ocupación no implican una alternativa a la hegemonía estadounidense en Irak. Ante la pregunta ¿será Múqtada al-Sáder la alternativa a la ocupación estadounidense?, el autor sostiene que no más que Kerry lo era de Bush. El caso de Venezuela, con sus diferencias y limitaciones, representa el potencial de una alternativa a la dominación de EEUU y no solo una antítesis.*

Desde que EEUU inició su guerra contra Irak en marzo de 2003 han muerto 949 soldados estadounidenses. De éstos, 811 han fallecido después de que Bush declarase oficialmente el final de la campaña militar, el 1 de mayo de 2003. A su vez, 94 de ellos han perdido la vida después del 28 de junio, fecha de la llamada transferencia de soberanía.

Aunque la mayor parte de la opinión pública estadounidense se inclina ahora por percibir la guerra como un error cometido en base a pruebas falsas sobre la posesión de armas de destrucción masiva por parte de Irak, y a pesar de que las encuestas de opinión sugieren que la guerra será un elemento más determinante que el estado de la economía o las políticas domésticas para el desenlace de las elecciones presidenciales; con todo, la elite que domina la vida política en EEUU a través de dos ligas electorales que se autodenominan partidos, aun no se ha planteado la cuestión de una retirada sistemática de las tropas estadounidense de Irak. En vez de resaltar las diferencias entre los candidatos, el “debate” se ha centrado en el historial bélico de Kerry en Vietnam, así como en su coincidencia con Bush respecto de la cuestión palestina y en el hecho de que aun si hubiese tenido acceso a la información disponible hoy en día, él habría votado a favor de la guerra en Irak. En realidad, Kerry tiene que demostrar que es coherente, recordándonos que todas las grandes guerras imperialistas libradas por EEUU en el siglo XX fueron lanzadas, precisamente, por presidentes del Partido Demócrata: la Guerra de Corea bajo Truman, Vietnam bajo Kennedy y Johnson, y Afganistán bajo Carter.

Azmi Bishara es diputado palestino en el Parlamento israelí Knesset. Artículo publicado originalmente en el periódico egipcio *Al-ahram*, 26 agosto-1 septiembre 2004. Se cuenta con autorización para su reproducción

Traducción:  
Leandro Nagore

La retórica en la campaña electoral estadounidense se está dirigiendo con fuerza hacia la hegemonía imperialista, lo que podemos considerar como un claro indicador de que la dinámica de la democracia estadounidense no conducirá hacia una “democracia global”. Los estadounidenses aman su sistema democrático —o, por lo menos, lo consideran como algo claramente mejor que una dictadura—. Pero, una democracia global, si nos está permitido usar este término, es algo completamente diferente; lo cual evidencia que no existe vínculo alguno entre ambas ideas de democracia.

### **Las formas de la resistencia iraquí**

Hasta el momento, el impulso imperialista estadounidense en Irak ha dado pie a tres formas de resistencia. La primera es el bombardeo sostenido de objetivos de la ocupación y de oficiales e instituciones del naciente Gobierno “títere”, sobre todo de los oficiales y centros de reclutamiento y de formación de las nuevas fuerzas de seguridad que los ocupantes están intentando crear. Los civiles iraquíes también resultan ser, a menudo, víctimas de estos ataques sistemáticos. La información y la opinión respecto de aquellos que perpetran estas explosiones también son divergentes, pero la mayoría se canaliza hacia dos fuentes. En primer lugar, los bastiones de los antiguos cuadros de mando del partido Baaz, junto con los aparatos de seguridad del antiguo régimen. Y en segundo lugar, un fenómeno de aparición más reciente: el de los partidarios de organizaciones nacionalistas o religiosas. Si bien la información disponible sigue siendo confusa, parece claro que este no es un movimiento de resistencia que albergue las mejores esperanzas para la sociedad y el pueblo iraquí. Aunque haya logrado obstaculizar los planes inmediatos de EEUU y haya acabado con múltiples teorías sobre la relación entre el régimen que gobierna y la sociedad en Estados con un sólido y adinerado sector público, con grandes ejércitos y beneficiarios; a pesar de ello, ni el antiguo régimen ni los movimientos religiosos actuales ofrecen hoy mejores perspectivas para el futuro de Irak. De hecho, algunas de sus acciones y creencias resultan aberrantes para amplios sectores de la población con aspiraciones democráticas, tanto dentro como fuera de Irak, por mucho que tengan en común una declarada animosidad contra la ocupación estadounidense. Pero, cuando se trata de analizar la ocupación, entran en juego otros cálculos, ya que la resistencia está impidiendo que la ocupación imponga su hegemonía y que avancen por su agenda política, no sólo en Irak, sino en toda la región.

La segunda forma de resistencia se encuentra en esos elementos de la sociedad iraquí que han sido impulsados a la acción por las políticas de la ocupación, tal como queda típicamente ilustrado en la gente de Faluya, que se vio instigada a tomar armas. El potencial latente para esta forma de resistencia existe en muchas ciudades iraquíes y su crecimiento depende de la incapacidad del régimen actual para acomodar los intereses de amplios sectores de la población, junto con la incapacidad de las fuerzas de ocupación para controlarla. En este caso, un fuerte elemento de espontaneidad se une a la acción organizada en un proceso de libe-

ración de aquellas energías suprimidas de una población mantenida bajo férreo control durante décadas por parte del Estado nación.

La tercera forma de resistencia, cuyo ejemplo más notorio sería el Ejército de Al-Mahdi, liderado por Múqtada al-Sáder, encuentra su base de apoyo entre los chiítas pobres, con sus milenarias creencias basadas en la redención. Esta manifestación es radicalmente distinta de las otras dos. Aunque indudablemente forma parte del gran movimiento de resistencia, al mismo tiempo se diferencia no tanto por su carácter sectario, sino por el hecho de pertenecer al legado de opresión del antiguo régimen, y por su estilo de mando clerical. Recientemente, los clérigos chiítas han formado un gran número de agrupaciones políticas, como el Partido Dawa y el Consejo Supremo para la Revolución Islámica. La mayor parte de estos partidos se han adentrado en la arena política bajo el actual sistema gobernante y compiten por adquirir una mayor representación en los 81 escaños parlamentarios que deben ser distribuidos entre los partidos políticos. Es muy posible que la rebelión del partido de Múqtada al-Sáder se iniciara en el contexto de esta rivalidad para ampliar la influencia, tanto política como espiritual. No obstante, el hecho de que este partido tenga sus raíces entre los chiítas pobres emigrados a las ciudades y entre los clanes chiítas rurales, además de su fervor ideológico y de su particular voluntad por reconocer la legitimidad de la línea sucesoria del liderazgo espiritual de tío a padre a hijo, ha producido el alejamiento de este partido del proceso político, impulsándolo hacia la rebelión abierta contra la totalidad del *statu quo* existente bajo la ocupación.

## **La rebelión de Al-Sáder**

¿Querría usted vivir bajo un gobierno dirigido por Múqtada al-Sáder? Esta pregunta ha sido planteada para confundir y avergonzar a aquellas personas preocupadas por la democracia y que se oponen a la ocupación estadounidense de Irak y al proyecto estadounidense de hegemonía global. Pues bien, en primer lugar, la respuesta es un no, sin ambigüedad alguna. Pero, en segundo lugar, la pregunta no sólo es retórica, sino claramente demagógica. Lo que importa hoy en día del movimiento de Al-Sáder es que pone de relieve el carácter mismo de las fuerzas sociales iraquíes, sobre todo entre los chiítas pobres, tal y como se moldearon bajo la ocupación y bajo las alianzas en la sociedad iraquí.

En cierto sentido, Múqtada al-Sáder no es más que la imagen, inversa y trágica de Ayad Alauí: es la antítesis y no la alternativa. El fenómeno Múqtada al-Sáder no es una plataforma política; es un grito que surge de las profundidades de la historia del sufrimiento de los oprimidos y desposeídos en Irak en oposición a los oportunistas que cambian de bando de un régimen a otro y que no pueden ser categorizados seriamente como fuerza social. Alauí es un seglar pragmático, además de experto jugador en políticas del poder entre los restos del régimen de Sadam. Tras aliarse con las agencias de espionaje extranjeras, logrando un pasaporte británico, volvió al país justo detrás de los tanques estadounidenses, recién terminada la guerra. Una vez sobre el terreno, carecía de base social de poder, tanto en el régimen como en la oposición. Sin embargo, él y su gobierno cuentan

*El fenómeno  
Múqtada al-  
Sáder no es  
una  
plataforma  
política; es un  
grito que  
surge de las  
profundidades de la  
historia del  
sufrimiento  
de los  
oprimidos y  
desposeídos  
en Irak*

ahora con el lujo de poder servirse del período que le han concedido las fuerzas ocupantes, para crear una base social de este tipo. Por tanto, se han empleado a fondo en usar su influencia para otorgar puestos a personas de confianza, o para rehabilitar a oficiales en el antiguo ejército, o bien para conceder amnistías a elementos del Partido Baaz; todo lo cual está en total oposición con la teoría del Pentágono, aunque obedece plenamente al realismo de la CIA —así como resulta coherente con el realismo de varios regímenes árabes (llegando hasta parecerse a algunos de esos líderes)—. El régimen nacido de la ocupación necesitará unas gigantescas dosis de corrupción, además de fuertes dosis de represión, sabiamente combinadas, para constituir las bases sociales que garanticen su reelección. Así, ante su primer gran reto respondió sacando los tanques a la calle, en dirección a la mezquita del Iman Ali, amenazando con tomar acciones que los iraquíes pensaban que antes sólo Sadam hubiera sido capaz de perpetrar.

Gobiernos, como el que se encuentra actualmente en Irak, no piensan en términos de movimientos tácticos y poco les importa su imagen humanitaria. Lo que les preocupa es aprobar el examen de soberanía en casa, lo cual conlleva demostrar su capacidad para actuar de manera firme y determinada, sin importarles el coste, para establecer su monopolio sobre el uso de la violencia y sus instrumentos. Habitualmente, un gobierno que duda en su determinación ante tales situaciones se puede considerar moribundo, puesto que permite o engendra una autoridad dual, que supone una situación de inestabilidad inherente que se mantendrá hasta el momento en que una autoridad se imponga sobre la otra. La trágica ironía en el caso iraquí es que no monopolizan el uso de la violencia: eso lo hacen los estadounidenses.

### **Gobierno colonial en Irak**

EEUU está embarcado en un proyecto de construcción de bases militares en Irak y, pese a la engañosa retirada de algunas tropas estadounidenses de Asia y Europa en vísperas de las elecciones presidenciales, Washington aún tiene previsto mantener unas 160.000 tropas de la coalición durante, al menos, los próximos cinco años. EEUU también está en proceso de construir su mayor embajada en el mundo en Irak y, antes de abandonar Bagdad, el gobernador-general Bremen aprobó un importante grupo de leyes y regulaciones que no serán fácilmente alteradas o ignoradas por cualquier gobierno iraquí, por lo menos en un futuro cercano.

Irak se encuentra bajo gobierno colonial. Por tanto, el intento por parte del Gobierno de resolver la amenaza contra su autoridad mediante un asalto contra el lugar santo chiíta en Najaf creará una herida supurante que no se curará fácilmente con el paso del tiempo. Este es un gobierno muy peligroso en la actual coyuntura. Es consciente de la crisis que sufre su legitimidad, e intenta compensar por ello logrando el respeto con la fuerza. Por desgracia, en este caso el músculo es del todo estadounidense, y esta fuerza no genera legitimidad.

Es probable que a Condoleezza Rice le desagrade la posibilidad de que el Gobierno iraquí acepte las promesas, por parte de Múqtada al-Sáder, de que

abandonará las armas, por ello declaró que no le creería si aceptase las condiciones del gobierno. Sin duda, el Ejecutivo ha seguido su pauta, por lo que uno puede sospechar que elevará sus exigencias, de forma que cualquiera que sean las condiciones que acuerde Múqtada puedan ser vistas como un acuerdo que llega demasiado tarde. Este gobierno aceptará poco menos que el total sometimiento de Múqtada a la humillación, tal como ellos creen que se merece. Sólo entonces tendrá el poder para perdonar, que es la única forma de poder comparable al despliegue de fuerzas para ocupar el lugar más santo del chiísmo y profanar otros edificios sagrados.

¿Habrá cambiado Al-Sáder su postura? Supongamos que esto sea cierto, ya que está maniobrando para salvar su movimiento sin entregarse y sin dismantelar su milicia. Estas maniobras suponen el empleo de numerosas palabras que pueden ser interpretadas en diferentes sentidos, y que en algunos casos conducen directamente a la mentira. Sin embargo, la credibilidad de Múqtada no es la cuestión primordial a la vista de la ocupación. Tan solo existe una cuestión: la ocupación de Irak por parte de EEUU. Destaca la desesperación con la cual Washington desea resolver la situación de Al-Mahdi cuanto antes, al igual que la estrecha relación que une su invectiva contra Múqtada al-Sáder con la necesidad que tiene Bush de un avance significativo en Irak antes de las elecciones. El que este avance suponga generar desconcierto en la ocupación estadounidense no es importante, ya que todo desastre que tenga lugar ocurrirá tras la reelección de Bush, que es la única preocupación de Bush y de Karl Rove.

Las formas actuales de la resistencia iraquí no ofrecen alternativa alguna. Algunas de ellas están dirigidas contra los estadounidenses, otras evidencian las contradicciones en la sociedad iraquí tras la disolución del Estado unipartidista y el colapso de la seguridad. Son contradicciones que enfrentan a segmentos enteros de la población contra la ocupación. No es que tal diagnóstico moleste a los estadounidenses demasiado. La resistencia es, no obstante, un problema. Sólo algunos neoliberales árabes insisten en acorralarnos con estas contradicciones, como si la plataforma de Múqtada al-Sáder se presentase a las elecciones para el Gobierno de Irak. Las elecciones, podríamos recordarles, tienen lugar en EEUU y no en Irak; y allí nadie ha formulado alternativas. Si acaso, las críticas deberían dirigirse contra el candidato del Partido Demócrata, Kerry, por no haber tomado la oportunidad histórica de ofrecer una alternativa a las políticas neoconservadoras.

## **El caso de Venezuela**

Un importante acontecimiento en otro lugar del mundo podría arrojar algo de luz sobre este embrollo iraquí. A lo largo de los dos últimos años, Venezuela fue el escenario de otra forma de resistencia contra la dominación estadounidense. Esta resistencia luchaba, no con las armas, sino con la fuerza del procedimiento democrático y una opinión pública movilizadora por una agenda social. A EEUU le decepcionó, y mucho, la decisión de la mayoría democrática, incluso ante la ausencia de partidos religiosos o de un Ejército como el de Al-Mahdi. Estaba tan decepcionado que estaba preparado para conspirar contra esta fuerza. Pero la resistencia deter-

minada por las urnas, tal y como fue el caso en Venezuela con la instauración de Hugo Chávez ante las objeciones estadounidenses, presupone un Estado soberano independiente en el cual grandes segmentos de la población consideran que los dictados de Washington, y las medidas neoliberales del FMI a favor de la austeridad, no son más que una ingerencia en su soberanía nacional.

En 2001, EEUU y sus aliados intentaron derrocar a Chávez mediante un golpe. Las masas de los pobres venezolanos lograron restituirlo en el poder en dos días. Si el gobierno elegido democráticamente contra el cual se conspiró hubiese pertenecido al campo estadounidense no se habría permitido que los conspiradores tuviesen una segunda oportunidad mediante métodos democráticos como convocatorias extraordinarias y referéndum. No es difícil imaginarse lo que habría ocurrido si los conspiradores hubiesen caído en manos de almas profundamente democráticas como Alauí y sus "líderes democráticos" que son los aliados de EEUU en el mundo árabe. Pero Venezuela celebró un referéndum y los resultados se decantaron claramente del lado de la seguridad social, las campañas de erradicación del analfabetismo y otros programas sociales.

El sistema democrático estadounidense está furioso y, una vez más, Kerry ha hablado sobre su temor ante la amenaza que Venezuela representa para EEUU. Algunos periodistas próximos al poder estadounidense han sugerido que la única razón por la cual Chávez ganó fue por la subida de los precios del petróleo. Si no fuese por ese dinero adicional, aseguran, no habría podido gastar el dinero de forma tan generosa en la educación y la atención sanitaria. Un crimen imperdonable. Debería haberse guardado el dinero en sus propios bolsillos, y en el de sus amigos y parientes, tal y como lo han hecho los aliados de EEUU en todo el Tercer Mundo.

La experiencia nos ha enseñado la sabiduría del escepticismo en relación con el entusiasmo despertado por carismáticos líderes del Tercer Mundo que juegan con las formas demagógicas del antiamericanismo. Incluso en mis momentos más optimistas sobre Venezuela, no puedo más que pedir cautela sobre esa tendencia hacia la adulación de la personalidad, que ha creado casos tan desgraciados de Bonapartismo en el Tercer Mundo y que ha alimentado situaciones de corrupción personal sin límites, para desgracia de la retórica revolucionaria y el romanticismo izquierdista de Occidente. Por tanto, no podemos comparar a Chávez, como si fuera una mejor persona que, por ejemplo, Múqtada al-Sáder, o en base a sus formas y medios democráticos, ya que estos no fueron algo elegido por él, sino que formaban parte de las condiciones políticas que engendraron el fenómeno del chavismo. Tampoco puede compararse su situación con la que existe en Irak. La violencia no era una opción para Chávez. Como jefe de Estado legítimamente elegido, representa la legitimidad. El empleo de la violencia por su parte, le habría ofrecido a EEUU el pretexto para intervenir. En todo caso, la violencia es el estilo de sus adversarios. En realidad, Chávez pasa la prueba, ya que ofrece una alternativa socio-política al modelo venezolano de hegemonía estadounidense. Chávez representa el potencial de una alternativa, al menos en Venezuela, y no sólo una antítesis.

Por otra parte, en Irak los "demócratas" son aquellos que han secuestrado la retórica de la "democracia y la estabilidad" en el sangriento conflicto contra las

“fuerzas del terrorismo” y contra el “clérigo radical”, o para variar, el “joven”, “ambicioso”, “renegado”, “rufián” o “populista”, “rebelde”, y demás epítetos poco democráticos que se usan para ensombrecer su imagen como luchador de la resistencia blandiendo su espada contra la ocupación. Si fuéramos a realizar alguna yuxtaposición entre Venezuela e Irak, sería entre un discurso democrático que ha rechazado la dominación estadounidense, y una retórica “democrática” que se ha apropiado de la democracia para avanzar con el proyecto de la hegemonía estadounidense en el mundo árabe.

Agosto 2004

XULIO RÍOS

# Chechenia: el desafío de Putin

*La guerra de Chechenia se encuentra en una nueva fase de su largo desarrollo. Alejada del rápido final vaticinado por el presidente ruso Vladimir Putin, a las frecuentes escaramuzas en la República norcaucásica se ha sumado una ampliación del teatro de operaciones del conflicto, con proyecciones que afectan a los territorios vecinos y al mismísimo corazón de Rusia. La facilidad con que los milicianos y terroristas chechenos se desplazan sobre el terreno da cuenta de la paradójica debilidad del aparato policial y de seguridad ruso, teniendo en cuenta que uno de los máximos conocedores de sus entresijos se halla al frente del país.<sup>1</sup>*

La ausencia de un sistema de seguridad eficaz no es el único problema de las autoridades policiales y políticas de Rusia. El problema de fondo es mucho más complejo y afecta sobre todo a la acumulación de deficiencias en los servicios secretos. También se encuentra el alto nivel de corrupción de la policía, que prefiere cerrar los ojos ante la evidencia de un delito que puede estar a punto de cometerse, antes de jugarse la vida frente a individuos sospechosos de participar en actividades criminales. La consecuencia es que el Gobierno resulta visiblemente incapaz de proteger a sus ciudadanos y por mucho que Putin, anunciado adalid de un Estado fuerte y poderoso, prometa mejoras para el futuro, la magnitud de sus desafíos es de tal calibre que sólo con mucho optimismo cabe albergar un mínimo de esperanza.

Los sucesos acaecidos en Rusia en el verano de 2004 y que algunos, incluido el propio Putin en una comparecencia televisiva del pasado 4 de septiembre, se han apresurado a comparar con el 11-S de EEUU, han revelado la crudeza de la situación en que se halla el problema de Chechenia. Primero fue el derribo de dos aviones de pasajeros el 24 de agosto, con un balance de casi cien muertos; una semana más tarde, el atentado suicida en una estación de metro de Moscú que provocó el fallecimiento de una decena de personas. Por último, la toma de rehenes en una escuela de Beslán, en Osetia del Norte, República caucásica, y que

Xulio Ríos es director del Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (IGADI), [www.igadi.org](http://www.igadi.org)

<sup>1</sup> Sobre el conflicto en Chechenia ver también, Carolina María Rudas, "Chechenia: ¿otra guerra contra el terrorismo?", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2002, N° 80, pp. 11-27.

se saldó con cientos de muertos, muchos de los cuales eran niños de corta edad. Lo revelador de esta última acción, además de la elevada cifra de secuestrados — se cree que unos 1.200— ha sido la crueldad con que han actuado los autores de la operación, e, igualmente, la torpeza de las autoridades policiales que no han sabido manejar la crisis garantizando lo más importante: la seguridad y protección de la vida de las personas secuestradas.

El presidente Putin se ha empeñado en ver en esa acción la actuación de fuerzas oscuras y exteriores empeñadas en dañar a Rusia. Es el terrorismo internacional, dijo, de la mano de Al Qaeda y con la complicidad de algunos países que desean debilitar a Moscú. Según él, son ellos quienes están detrás de este intento desestabilizador y criminal. Para argumentar esa acusación se apoya en la reivindicación del doble atentado aéreo por parte de las Brigadas Istambuli; o la simultaneidad de las acciones, un *modus operandi* propio de Al Qaeda; o en la sugerida presencia árabe, incluso negra, entre los secuestradores de Beslán. Pero con posterioridad, el propio Servicio Federal de Seguridad (FSB) ha debido reconocer la inexistencia de ciudadanos árabes en el grupo, y del supuesto negro nunca más se supo.

Es cierto que algunos chechenos han luchado al lado de los talibán en Afganistán y que un puñado de militantes islamistas seguidores del mulá Omar se han refugiado en Chechenia y en Georgia, en el valle de Pankisi. A Shamil Basayev se le ha acusado de entrenar equipos de kamikazes y de mantener vínculos financieros con Estados del Golfo y de Oriente Próximo. En 1995, según algunas fuentes, llegó a establecer una alianza con el saudí Jatab. Ambos han conducido en 1999 una rebelión armada en Daguestán. Pero los servicios de espionaje occidentales estiman que menos del 20% de la población chechena apoya o tiene simpatía por el movimiento islamista. Su combate es por la independencia nacional.

A pesar de ello, el mensaje estaba claro: la componente chechena es sólo una anécdota, lo importante es la magnitud del desafío, ante el cual “nosotros”, los rusos, debemos reaccionar. Así pues, no estamos ante las consecuencias de la política que el presidente y su Gobierno han venido aplicando en Chechenia desde 1999. A Putin nada parecido se le pasa por la cabeza. El país, eso es lo que importa, debe unirse frente al enemigo exterior, tomando buena nota además de la ambigüedad de aquellos países occidentales que no comprenden su punto de vista e insisten en prestar apoyo y conceder asilo político a los líderes chechenos en el exilio.

Para Putin es útil verlo así. De esta forma atrae la simpatía de un EEUU en guerra contra el terrorismo, y a la que suma la fácil comprensión del primer ministro israelí, Ariel Sharon, que puede informar sobre las ventajas y desventajas de disponer de manos libres para actuar en un territorio ocupado. Francia y Alemania, a las que les une la oposición a la guerra llevada adelante por el presidente estadounidense, George W. Bush, ejercen una crítica muy matizada, mientras China aplaude las reacciones de Putin. Todo ello facilita correr un tupido velo, e incluso olvidar, sus violaciones de los derechos humanos. Cuando la Unión Europea pidió explicaciones por el asalto a la escuela en Beslán, el titular de exteriores ruso, Serguei Lavrov, le acusó simplemente de blasfemar. Bruselas se retiró rápidamente. Nadie quiere enfadar a Putin. Bastante desgracia tiene.

Su popularidad en el conjunto del país, 70% en los sondeos, no se va a ver afectada por estos sucesos. Los rusos están acostumbrados a comprobar cómo sus dirigentes conceden poca importancia a la vida humana y se especializan en lanzar asaltos sin pensar excesivamente en las consecuencias para los rehenes. Negociar está descartado. La manera en que Putin ha movilizado a la ciudadanía, convocando una manifestación para el día 7 de septiembre en Moscú, deja en evidencia su deseo y capacidad para cultivar el orgullo y el chauvinismo gran-ruso. “Rusia no se pondrá de rodillas ante los terroristas”, se clama desde el Gobierno, mientras se multiplican las referencias al período soviético (comparando la guerra contra el terrorismo con la victoria sobre el fascismo hitleriano en 1945) para hacer olvidar sus gravísimos errores.

Frente a estos manejos, la oposición, derrotada en las elecciones legislativas de diciembre de 2003, está dividida y extenuada. Nadie se ha escandalizado porque el presidente haya rechazado la propuesta de crear una comisión de investigación para conocer lo que ha sucedido de verdad en Beslán, o exigido en serio responsabilidades a alguien por este drama.

Con esa misma suficiencia cabe interpretar el anuncio de una recompensa de ocho millones de dólares por la captura de los separatistas (que estos han contestado poniendo precio a Putin en un gesto abiertamente displicente), la amenaza de lanzar ataques contra las bases de los terroristas allá donde se encuentren (incluso en el exterior, lo que parece contradictorio con el respeto a la legalidad internacional), las acciones de “peinado” del terreno con todo su arsenal más sofisticado y moderno para dar caza y captura a los insurgentes, entre otras medidas. Pero, ¿será suficiente? Putin, al igual que Sharon o Bush, comparte la idea de que el terrorismo puede ser vencido mediante la adopción preferente y prácticamente exclusiva de medidas de fuerza y que las negociaciones con los rebeldes, bandidos o terroristas, deben ser totalmente excluidas. Sin embargo, el ciclo de la violencia se perpetúa a sí mismo y en esas condiciones es difícil atisbar una salida clara y victoriosa. Nuevas generaciones de combatientes suceden a las anteriores y, en muchos casos, con mayor determinación y menor sujeción a la más elemental racionalidad política que la de sus predecesores. Pero, por muy repugnantes y condenables que sean sus acciones, tarde o temprano habrá que actuar sobre sus motivaciones y, para ello, es indispensable una aproximación política al problema.

## **Una espiral sin fin y de larga tradición**

¿Se pueden entender estas últimas acciones como una respuesta a los crímenes cometidos por las fuerzas rusas en Chechenia? La espiral de la violencia ruso-chechena se ha manifestado de forma especialmente intensa desde el comienzo de 2004. En febrero, unos desconocidos, al parecer integrantes de los servicios secretos rusos, asesinaban en Qatar al líder independentista, Zelimján Yandarbiev, quien residía como refugiado en Doha. Yandarbiev fue el sucesor del padre de la independencia chechena, Dudaev, después de su asesinato por las fuerzas rusas. Con Yeltsin avaló la paz de Jasaviurt, que puso fin a la primera guerra ruso-che-

*Por muy  
repugnantes y  
condenables  
que sean las  
acciones de  
los  
terroristas,  
habrá que  
actuar sobre  
sus  
motivaciones  
y, para ello,  
es  
indispensable  
una  
aproximación  
política al  
problema*

chena del periodo postsoviético. Perdió las elecciones de 1997 en las que resultó elegido Aslán Masjadov, quien aún ejerce como presidente formal de la República. Desde entonces, Yandarbiév apoyaba la causa chechena desde el exilio. No parecía el rival más preocupante, aunque sí un blanco fácil para subir la moral en la política caucásica de Rusia.

La dinámica del “ojo por ojo y diente por diente” no se hizo esperar y de forma mucho más desestabilizadora y grave. El 10 de mayo, en pleno desfile militar del Día de la Victoria, saltaba por los aires el palco presidencial en el que se hallaba el mandatario pro ruso de la república, Kadírov, descabezando una de las piezas clave de la estrategia del Kremlin en la región. Masjadov se apuró a condenar el atentado, pero las acciones guerrilleras, fuera de su alcance y control, se han sucedido de forma ininterrumpida desde entonces, incluso mostrando señales claras de un salto cualitativo, superador de las actuaciones a base de emboscadas, minado y atentados selectivos. Buena prueba de ello han sido el asalto en Nazran, en la vecina Ingusetia, causando numerosas muertes y heridos; o el asesinato del ex vicepresidente de Chechenia, Yakov Sergunin, número dos de Kadírov.

Frente a esta situación, los intentos del presidente Putin por recuperar la iniciativa se han quedado en meras declaraciones y estudiadas apariciones públicas, organizadas con suficientes garantías para evitar demostraciones de la explícita indignación cívica. Los viajes por sorpresa a Chechenia o a Nazran, seguidos de nuevos anuncios de aniquilación de la guerrilla, aumento de efectivos militares, destituciones de generales o jefes del Estado Mayor, remodelación de los servicios de seguridad, más anuncios de creación de un nuevo Ministerio, etc., son la prueba palpable de un fracaso y una muestra contundente e inapelable de la ineficacia de quienes han dirigido la guerra contra los chechenos.

Que Chechenia no es fácil es bien sabido. Su historia es la de una rebelión duradera que se inició en la época zarista, a mediados del siglo XIX; como prueba la guerra del Cáucaso (1817-1864), bien caracterizada por la resistencia del legendario Shamil contra el zar (1834-1859). En octubre de 1917, los chechenos crearon la República Confederada de las Montañas (1918-20), reemplazada muy pronto por la República Soviética de las Montañas (1921). Como todos los pueblos del Cáucaso, los chechenos quedaron profundamente marcados por la época estalinista. Entre 1943 y 1944, un gran número de ciudadanos del Cáucaso —se calcula que hasta dos millones de personas— fueron deportados a Siberia y Asia Central, acusados de haber colaborado con los alemanes. Algunos pudieron regresar a la región después de la muerte de Stalin, creando nuevas realidades geodemográficas de difícil convivencia, a pesar de la consideración formal de pueblos hermanos en el lenguaje comunista de la época. En 1957 recuperan la autonomía formando una misma república con la vecina Ingusetia. La desaparición de la URSS plantea el desafío de la soberanía de Chechenia frente a la Federación. Si Rusia se hacía independiente de la URSS, ¿por qué los chechenos no podían seguir también su camino hacia la independencia?

Ahora, décadas después, ya en el siglo XXI, Chechenia se erige en epicentro de una región convulsa, en la que los conflictos interétnicos y las tentaciones secesionistas (Osetia del Sur respecto a Georgia, Nagorni Karabaj respecto a

Azerbaiján, o Chechenia respecto a Rusia, por citar sólo algunos ejemplos) pueden exacerbarse en cualquier momento.

Las dos guerras del período postsoviético han causado ya la muerte de más de un cuarto de millón de personas y cientos de miles de desplazados y refugiados, civiles en su inmensa mayoría. La primera, impulsada por Yeltsin en diciembre de 1994, concluyó con un acuerdo de paz rubricado en agosto de 1996, después de que el Ejército ruso cosechara una severa derrota. La segunda, provocada en octubre de 1999 por un Vladimir Putin deseoso de lavar aquella afrenta e impulsar su candidatura a la Presidencia de la Federación, no tiene aún escrito su final.

El vencedor del primer conflicto, Aslán Masjadov, un brillante estratega militar, fue elegido en 1997 presidente de Chechenia. Como tal, fue reconocido inicialmente por Moscú, si bien hoy vive refugiado en unas montañas que las tropas del Kremlin se empeñan en recorrer metro a metro para capturarlo vivo o muerto. Su perfil moderado le ha causado grandes problemas a medida que el conflicto ganaba en radicalización. Hoy puede afirmarse que se ha visto desbordado por los más extremistas: no sólo por el islamista Shamil Basayev, responsable entre otras acciones de la toma de rehenes del teatro Dubrovka de Moscú en octubre de 2002, sino incluso por sus propios partidarios. Masjadov es el referente preferido de algunos países occidentales y también de algunos grupos de chechenos exiliados, pero es dudoso que lo sea de sus propios compatriotas, incapaces de asumir en el actual contexto una política de “paños calientes”. Putin no ha querido implementar una estrategia diferenciada para tratar con él, por temor a afianzarle como el único camino a la paz.

## **La resistencia chechena**

Una particularidad importante de Chechenia es la de constituir un espacio cerrado con una topografía accidentada. De inspiración nacional o islamista, la resistencia chechena ha aglutinado todas las características políticas, económicas, sociales y culturales de esta zona enclavada. El territorio checheno se compone de dos partes bien diferenciadas, una llanura y las zonas montañosas. En 2001, Ajmed Nujaev, un antiguo jefe de los servicios secretos del presidente Dudaev y vice primer ministro bajo el gobierno de Yandarbiev, defendió la partición: el norte del territorio podría quedar en la Federación, mientras que el sur montañoso podría constituir un Estado independiente. Hoy los rusos controlan la llanura, mientras que la resistencia controla las montañas. La estrategia de las tropas rusas solo puede ser defensiva, la zona montañosa permite programar emboscadas, establecer campos de entrenamiento y facilita la comunicación a través de las fronteras. Al pie de las montañas, la capital Grozni es un blanco fácil y vulnerable para los ataques de la guerrilla.

La estructura social chechena es bien antigua, organizada en torno a grupos comunitarios –un total de nueve que se corresponden con las nueve estrellas que figuran en la bandera chechena-, clanes de base geográfica y divididos en diversas ramas, agrupados en torno a familias alargadas y a las que se superpo-

ne una subdivisión confesional sufí. Las dos cofradías, la Naqchbandiya, en el siglo XVII, y la Qadiriya, mitad del siglo XIX, han desempeñado un papel clave en la regulación de las crisis internas. Su rivalidad nunca ha derivado en enfrentamientos armados y sus diferencias siempre se han opacado ante la necesidad de salvaguardarse contra la intrusión de elementos exteriores. La primera, más intelectualizada, arabista y con una posición social dominante, es partidaria del dialogo con Moscú; los miembros de la segunda, establecidos en la montaña, han proporcionado la base social de la revolución. No obstante, la fragmentación se ha mantenido y ello ha sido un freno a la unidad y, por consiguiente, un serio problema para la organización de un país, ya sea de orientación nacionalista o islamista.

El hecho religioso ha acompañado el despertar de la identidad chechena. La resistencia se ha apoyado en él para obtener la solidaridad de los religiosos contra Rusia. Los independentistas han impuesto el Ramadán como práctica o impulsado las peregrinaciones a la Meca, tratando con ello de superar aquella complejidad social, reforzar la legitimidad y fortalecer la unidad chechena frente a Moscú. Pero, al apoyarse sobre las Repúblicas musulmanas del Cáucaso y sobre la diáspora chechena establecida en los Estados arabo-musulmanes, los independentistas no han sabido aprovechar todo el poder de lo religioso como instrumento de movilización. El islam radical se ha implantado en la región con el apoyo de misioneros saudíes y jordanos que han predicado la palabra *wahabista*, incompatible con el sufismo.

### **¿Intangibilidad de las fronteras o autodeterminación nacional?**

La guerra de Chechenia constituye una paradoja en las relaciones internacionales. Se desarrolla ante la indiferencia general de la comunidad internacional pero suscita inquietudes colectivas. Se trata de un conflicto tradicional entre dos principios del Derecho Internacional: la intangibilidad de las fronteras contra la autodeterminación de los pueblos. Pero a ese clasicismo se superpone una novedad, la de la crisis del Estado ruso, que debe hacer frente a los desafíos de la mundialización y a las guerras étnicas en esta región, que ha sido siempre objeto de rivalidades políticas y económicas.

La causa chechena se ha categorizado por la comunidad internacional en el conjunto de crisis de la posguerra fría. Europeos y estadounidenses han ejercido una crítica cautelosa con respecto a Moscú. Lo primero ha sido la estabilidad del régimen, las reformas económicas, la transición democrática. Polonia, Azerbaiján, Georgia o Lituania han expresado sus simpatías por Grozni. Los regímenes árabes han prestado ayuda humanitaria. Afganistán, Pakistán, Arabia Saudí y Turquía han apoyado abiertamente por un tiempo a los chechenos. A medida que estos han desarrollado mensajes antioccidentales y que los llamados a la *yihad* se han acentuado, han ido perdiendo apoyos, lo que no ha impedido un cierto ascenso de un islam radical, que ha facilitado la identificación por parte de Rusia como su enemigo principal.

Si la primera guerra chechena (1994-96) se planteó como una operación de restablecimiento del orden, esta segunda responde a la lógica de Putin de restaurar el Estado y restablecer lo que ha llamado la "vertical del poder", siguiendo cuatro líneas de actuación esenciales.

En primer lugar, Putin busca impulsar la restauración de la unidad de la Federación Rusa, aunque ello suponga la realización de operaciones militares para evitar la implosión del Estado. Al margen de Chechenia, ninguna otra República ha llegado a expresar claramente sus intenciones separatistas. La estrategia del diálogo estaba apoyada por Masjádov, quien demostró en 1996 que era capaz de hacer las paces con sus rivales. Pero, existe otra componente que ha llevado al conflicto checheno a formar parte instrumental del juego político ruso. Primero fue moneda de cambio en las diferencias entre Berezovski y Yeltsin, y después marcó el ascenso de Putin, desde la presidencia interina (entre agosto de 1999 y marzo 2000) a la máxima jerarquía del poder. Toda su fulgurante escalada se desarrolla en paralelo al incremento de la barbarie en Chechenia, de tal forma que la consolidación de su poder es inseparable de la demonización de Chechenia ante la sociedad rusa.

En segundo lugar, la campaña militar en Chechenia forma parte de la estrategia de restablecimiento de la seguridad en la Federación rusa. La guerra ha servido para identificar un enemigo responsable de las frustraciones de la población. Como consecuencia, el aumento de la xenofobia, crímenes racistas y otras acciones de carácter discriminatorio es un hecho inapelable. La lucha contra la criminalidad y el fundamentalismo han pasado a preocupar más que las crisis derivadas de una dura transición social que ha pauperizado a amplias capas de la población.

Por otra parte, la determinación del Ejército ruso de activar las hostilidades en Chechenia ha ralentizado la reforma de las Fuerzas Armadas de cara a su modernización y profesionalización, que debería finalizar en 2007. Chechenia ha facilitado el reforzamiento del *lobby* militar en el seno del aparato del Estado.

En tercer lugar, la guerra de Chechenia es inseparable de una visión regional presidida por la necesidad de retomar el control del Cáucaso, un imperativo en términos geoestratégicos para Rusia. Someter Chechenia es el primer paso de una recuperación de la tradicional influencia en los Estados transcaucásicos y del control del boyante mercado petrolero que fluye por la zona. Moscú imagina el equilibrio regional utilizando la carta de la integración económica a través del control de las infraestructuras industriales de los tres Estados transcaucásicos a cambio de la supresión o reducción de sus deudas con Rusia. En medio, la construcción de oleoductos y el juego petrolero que disputan georgianos, azeríes, estadounidenses, turcos, iraníes, etc.

En cuarto lugar, Rusia ha intervenido en Chechenia en nombre de la lucha contra el terrorismo internacional. Putin fue de los primeros jefes de Estado en expresar a Bush su respaldo tras el 11-S. La retórica de la deliberada confusión entre problema checheno y terrorismo islamista, que es sólo una parte de la cuestión, le permite incluir el tema de la guerra chechena en la agenda de las relaciones ruso-estadounidenses sin temor a críticas, justifica sus duras operaciones de pacificación y reduce a la mínima expresión las reservas occidentales.

*La multiplicación de atentados no es consecuencia de un cambio de táctica de la resistencia en la que la práctica terrorista sustituiría a la guerrilla*

## Tregua y diálogo o guerra y terror

La multiplicación de atentados no es consecuencia de un cambio de táctica de la resistencia en la que la práctica terrorista sustituiría a la guerrilla; es una guerra asimétrica, con métodos de combate heterogéneos en función de la disimilitud de los actores en conflicto, para conseguir relativizar el evidente desequilibrio del poder de los protagonistas.

Ciertamente, existe una evidente desigualdad de medios entre los actores. Rusia creía que la simple irrupción de sus carros de combate en la llanura chechena disuadiría a los chechenos. Pero no ha sido así. Mal equipados y mal pagados, los soldados consideran esta guerra como de alto riesgo. Su baja moral ha sido una de las causas de la derrota de 1996. El Gobierno les había dicho que en un mes todo estaría resuelto y podrían volver a casa. En 1999, tirando conclusiones del pasado, Putin optó por apoyarse en la milicia chechena pro rusa de Beslan Gantemirov y de voluntarios o mercenarios con contrato, pero también en fuerzas de elite, comandos de marines y paracaidistas y fuerzas especiales para subir el ánimo de las tropas.

La maquinaria militar movilizada ha sido y es muy importante: aviones, helicópteros y carros de combate. El cuartel general del Ejército ruso, establecido en Mozdok, en Osetia del Norte, ha acogido a una buena parte de los mejores efectivos de otras regiones militares. Ello ha disparado el costo de las operaciones, pero no ha garantizado el éxito en la medida esperada. Un triunfo que era necesario para Putin para hacer olvidar la imagen de corrupción e incompetencia del equipo anterior, recuperando, con apoyo social, la vigencia de valores como la defensa del Estado. Pero el ejército, que se había implicado en la guerra para erradicar la violencia terrorista y se encontró en la práctica con los desafíos de una invasión en toda regla, ha despilfarrado a gran escala la inmensa discrecionalidad –muchos dicen que impunidad- de que ha disfrutado, afectando a su imagen ante la sociedad, a su peso en la vida política, y a la dimensión del factor militar en el conjunto de las políticas de seguridad de Rusia. Este diagnóstico, muy agravado en la primera guerra, ha subsistido en la segunda.

Mientras, los chechenos, unos 30.000 hombres armados, resisten fundamentalmente divididos en tres grupos. El primero, el de Masjadov, favorable a Occidente y opuesto a los islamistas. Este grupo estaba dirigido por Ruslán Gulaev, fallecido, según los rusos, en marzo de 2004. El segundo grupo se compone de milicias de autodefensa a nivel de cada pueblo o ciudad, no siempre coordinadas entre sí. El tercero, los islamistas que rechazan todo compromiso con Moscú y proponen la creación de un califato en Chechenia y Daguestán reunificados. Están comandados por Abu Al-Walid, a la cabeza del ejército islámico de Daguestán, brazo armado del Congreso de los Pueblos de Chechenia y de Daguestán que preside Shamil Basayev. Bien pertrechados y preparados, los chechenos están debilitados por su división entre nacionalistas e islamistas.

Rusos y chechenos, muy dispares en medios y presencia, han rivalizado por dominar el terreno, las infraestructuras y la seguridad del territorio. Rusia ha creado pequeñas unidades móviles, coordinando infantería, artillería y aviación, tratando de mejorar su eficacia, pero con escaso éxito. Donde sí lo ha tenido es en el

control de la información, a fin de evitar el efecto negativo de las noticias del frente checheno sobre las opiniones públicas nacional e internacional. Las emboscadas y ataques de la guerrilla se multiplican causando numerosas pérdidas a los rusos, actuando ayudados por el buen conocimiento de la zona, el apoyo de la población y su movilidad. Ello crea una sensación entre las tropas de cierta desesperanza ante la ausencia de perspectivas de paz. Pero de ello poco trasciende a la opinión pública.

Este modo de operar, dicen los rusos, no se corresponde con la tradición chechena, es terrorismo puro y duro y, al menos, dos grupos lo practican: el de Basaev, ya conocido, llamado de los Mártires chechenos; y el creado en 1996 por Arbi Baraev, nacionalista reconvertido al *wahabismo* antes de ser abatido por los rusos en junio de 2001.

## **El futuro: de una guerra a otra**

Yeltsin prefirió negociar una salida honorable, que dejó en manos del desaparecido general Lebed. Putin rechaza toda negociación con Masjadow y opta por la fuerza, asegurando que perseguirá a todos los terroristas hasta el final de sus días. Pero es difícil de evitar la acción de las viudas negras, mujeres desesperadas que buscan vengar la muerte de un marido o de un hijo asesinado por los federales rusos. Dos mujeres de Grozni fueron las portadoras de los cinturones de explosivos que explotaron a bordo de los aviones con destino a Sochi y Volgogrado el 24 de agosto. Otro kamikaze sería el responsable del atentado del metro en Moscú el 31 de agosto.

La situación, así planteada, no parece tener salida. El presidente Putin, convencido de que los rusos desean un dirigente con mano de hierro, no pretende modificar su política. Pero la tragedia de Beslán ha demostrado a quien ha querido verlo que este antiguo jefe del KGB no tiene la capacidad de reorganizar los servicios secretos, el Ejército, las fuerzas especiales, toda una maraña de estructuras e intereses, fuertemente burocratizados, y disponerlos adecuadamente para impedir algo tan simple como la improvisación.

Más grave aún, se diría que los dos campos, el de los militares rusos mal pagados y los milicianos chechenos pro rusos, tienen interés en prolongar un conflicto que les proporciona buenas rentas: el desvío de recursos del Estado para la reconstrucción de Chechenia, control de los flujos de petróleo que se extraen en la región, la extorsión y el secuestro, etc.

La política del Kremlin está basada en la represión feroz y en la "chechenización" del conflicto (la utilización de actores locales pro rusos). La solución sobre la que se ha ido construyendo este edificio se desmoronó el pasado 9 de mayo cuando fue asesinado Ajmad Kadirov, el presidente impuesto en unas elecciones trucadas. Su sucesor, Alu Aljanov, elegido con el 73% de los votos, sin la presencia de observadores de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ni del Consejo de Europa (aunque con Chirac y Schröder reunidos con Putin en el balneario de Sochi) está amenazado de muerte por los jefes de la guerrilla chechena, cada vez más tentados por el islamismo. La normalización no lle-

gará con las elecciones legislativas en la República, último eslabón del plan "político" diseñado por el Kremlin.

Contrariamente a lo que pretendía Putin, su enemigo se ha diversificado en movimientos cada vez más peligrosos, menos estructurados y con un componente político en declive. En lo militar poco más puede hacer, salvo intentar impedir la extensión del problema a las Repúblicas vecinas (Daguestán, Osetia, Ingusetia) para evitar más acciones desesperadas y desestabilizadoras. Pero, la guerra no ha tocado fondo y puede aguardar aún mucho sufrimiento para todos si nadie tiene la valentía de aceptar el diálogo.

La llave de ese giro necesario está en manos de la propia sociedad rusa, impassible incluso ante los deslices, cada vez más acentuados y preocupantes, de Putin hacia el Estado policial, exigiendo el fin de la censura en los medios, condenando la restricción de libertades en nombre de la seguridad y demandando la investigación de sucesos como el de Beslán, que no deben quedar impunes, ni para unos ni para otros.

CARMEN MAGALLÓN PORTOLÉS

# Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325

*En octubre de 2000, por primera vez en sus cincuenta años de historia, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas discutió y aprobó una Resolución, la 1325, en relación con las mujeres y los conflictos bélicos. En ella se exhorta al Secretario General y a los Estados miembros a actuar para lograr una mayor inclusión de las mujeres en los procesos de construcción de la paz y de reconstrucción posconflicto. Aunque ha habido avances al respecto, todavía queda un largo camino por recorrer para alcanzar su plena aplicación.*

Carmen Magallón Portolés es directora de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz de Zaragoza

La Resolución 1325 llama al Consejo de Seguridad, al Secretario General de Naciones Unidas, a los Estados miembros y al resto de partes (agencias humanitarias, militares, sociedad civil) a emprender acciones en cuatro áreas distintas, que están interrelacionadas:

- El aumento de la participación de las mujeres en los procesos de paz y la toma de decisiones.
- El entrenamiento para el mantenimiento de la paz desde una perspectiva de género.
- La protección de las mujeres en los conflictos armados y en las situaciones posbélicas.
- La introducción transversal del género en la recogida de datos y sistemas de información de Naciones Unidas, así como en la puesta en práctica de los distintos programas.

En esta Resolución, el Consejo de Seguridad reconoce no sólo que “la paz está inextricablemente unida a la igualdad entre hombres y mujeres”, sino que “el

acceso pleno y la participación total de las mujeres en las estructuras de poder y su completa implicación en los esfuerzos para la prevención y la resolución de conflictos son esenciales para el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad". Theo-Ben Gurirab, ministro de Asuntos Exteriores de Namibia y presidente del Consejo de Seguridad en el momento en que se aprobó la Resolución 1325, lo expresaba de este modo: si "las mujeres son la mitad de toda comunidad..., ¿no han de ser también la mitad de toda solución?".<sup>1</sup>

Este paso, que puede calificarse de histórico, enlaza con uno de los episodios más significativos y civilizadores del pasado siglo: la iniciativa por la paz que emprendieron las mujeres en la I Guerra Mundial. En 1914, la Alianza Internacional por el Voto de la Mujer, en nombre de doce millones de mujeres de 26 países, lanzó un manifiesto llamando a la conciliación y el arbitraje. Unos meses más tarde, en mayo de 1915, ya en plena guerra, alrededor de un millar de mujeres representando a doce países, beligerantes y neutrales, se reunieron en La Haya en lo que fue el Primer Congreso Internacional de Mujeres. Allí surgió la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, una organización con pretensiones de unir dos movimientos que se sentían muy vinculados: el movimiento feminista y el movimiento pacifista. Presidido por Jane Adams, que recibió el Premio Nobel de la Paz en 1931, el Congreso protestó contra la locura y el horror de la guerra y efectuó diversas recomendaciones: la mediación inmediata de los países neutrales, la urgencia de alcanzar un desarme global, la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad entre las naciones, y la creación de una organización internacional para la resolución pacífica de los conflictos entre países. Este conjunto de propuestas, que las delegadas elegidas hicieron llegar a los Gobiernos, tuvo más tarde su influencia en la formación de la Liga de las Naciones, organización precursora de Naciones Unidas.

Dando un salto en el tiempo, cercano el final del siglo XX, en la Declaración sobre la contribución de las mujeres a una cultura de paz de la Cuarta Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Pekín del 4 al 15 de septiembre de 1995, se señalaba:

"En el umbral del siglo XXI, un movimiento dinámico hacia una cultura de paz obtiene su inspiración y su esperanza de las percepciones y acciones de las mujeres (...) La capacidad de dirección de las mujeres debe aprovecharse plenamente y en beneficio de todos para avanzar hacia una cultura de paz. Su participación históricamente escasa en el gobierno ha dado lugar a una deformación de los conceptos y a una limitación de los procesos. En ámbitos como la prevención de los conflictos, el fomento del diálogo intercultural y la reparación de la injusticia socioeconómica, las mujeres pueden generar enfoques innovadores y sumamente necesarios para la edificación de la paz.

Las mujeres aportan a la causa de la paz entre los pueblos y las naciones experiencias, competencias y perspectivas diferentes. La función que cumplen las muje-

---

<sup>1</sup> Elizabeth Rehn y Ellen J. Sirleaf, *Women War and Peace. The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peacebuilding*, Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Nueva York, 2002, p. 76.

res de dar y sustentar la vida les ha proporcionado aptitudes e ideas esenciales para unas relaciones humanas pacíficas y para el desarrollo social. Las mujeres se adhieren con menos facilidad que los hombres al mito de la eficacia de la violencia y pueden aportar una amplitud, una calidad y un equilibrio de visión nuevos con miras al esfuerzo común que supone pasar de una cultura de guerra a una cultura de paz<sup>2</sup>.

Actualmente parece avanzar un acuerdo apoyado, al menos formalmente, por la mayoría de los Gobiernos e instituciones internacionales, para llevar a cabo programas de acción positiva y promover la equidad de género. Un acuerdo que deriva de los compromisos adquiridos tras la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Plataforma de Acción surgida de la Conferencia de Pekín mencionada.

Un breve recorrido histórico por los compromisos previos muestra los pasos que fue dando la comunidad internacional hasta llegar al momento actual. Ha sido un proceso lento, que ha tomado impulso en los últimos años por el trabajo conjunto de ONG y personas que ocupan cargos relevantes en los organismos internacionales.

### **Compromisos de la comunidad internacional**

<b>Año</b>	<b>Organismo</b>	<b>Resolución / Acuerdo</b>
1979		Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Ratificada por 165 países
1982	Asamblea General Naciones Unidas	Resolución 37/63 Declaración sobre la participación de las mujeres en la promoción de la paz y la seguridad internacional.
1985	Tercera Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Nairobi)	Reconocimiento explícito del rol de las mujeres para la paz y el desarrollo.
1995	Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Pekín)	Reconocimiento de que los derechos de las mujeres son derechos humanos.
Varios	Consejo de Seguridad Naciones Unidas	Resoluciones sobre las mujeres en situaciones de conflicto y paz: 918, 1076, 1193, 1208, 1214, 1231, 1265.
1999	Consejo de Seguridad Naciones Unidas	Resolución 1265 sobre la Protección de Civiles en los Conflictos Armados. Incluye la perspectiva de género en la asistencia humanitaria.
2000	Consejo de Seguridad Naciones Unidas	Resolución 1325, sobre la inclusión de las mujeres en los procesos de paz

<sup>2</sup> Ver [www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/women.htm](http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/women.htm)

El apoyo de la comunidad internacional es muy necesario en zonas donde la voz de las mujeres es silenciada de manera permanente. Por ejemplo, para las mujeres de Afganistán fue importante que desde distintas iniciativas encabezadas por ONG y europarlamentarias como Luisa Morgantini, Emma Bonino y María Sornosa, se diera a conocer la crudeza de su situación bajo el régimen talibán.

### **La igualdad en las mesas de negociación de la paz**

Por múltiples causas, el enorme trabajo por la paz que llevan a cabo las mujeres en grupos de base no tiene su correlato en el nivel de la toma de decisiones. Todavía pesa la inercia de exclusión que las mantiene alejadas de los lugares donde se ejerce el poder. Las mayores resistencias las pone el propio proceso de la confrontación, en el que ellas no son consideradas agentes de importancia: "la razón que se esgrime para excluir a las mujeres es que las negociaciones para acabar con las hostilidades sólo requieren la presencia de las partes que pelean y que asuntos como la participación de las mujeres y la igualdad de género no son relevantes en este proceso".<sup>3</sup>

Frente a esta visión limitada, en la que sólo cuentan los elementos estrictamente bélicos, hay que destacar que la mesa de paz no es un acontecimiento puntual sino un proceso que va a marcar el futuro desarrollo de la vida en el país. El proceso de negociaciones incluye asuntos como los acuerdos para compartir el poder; la reconstrucción económica; la desmovilización y reintegración de los combatientes; la legislación sobre derechos humanos; la regulación del acceso a la tierra, a la educación y a la salud, el estatus de las personas desplazadas; el papel de la sociedad civil, etc. Al pensar en las negociaciones como un proceso del que depende la estructura social que va a reconstruir la convivencia se ve la importancia de la participación de las mujeres en él.

Según Sanam Anderlini,<sup>4</sup> no todas las mujeres que llegan al poder están motivadas para defender los derechos de las mujeres. De las entrevistas que realizó a mujeres involucradas en procesos de paz, concluye que tampoco hay evidencia de que ellas sean mejores negociadoras porque se comuniquen mejor o sean más dialogantes que los hombres. Hasta hoy no hay estudios rigurosos al respecto, aunque en estas entrevistas surgieran anécdotas relacionadas con la cuestión. Por tanto, no es solamente la inclusión de más mujeres lo que dará salida al problema. Se trata de encontrar, afirma Anderlini, líderes, mujeres y hombres decididos a impulsar la agenda de la justicia y la igualdad de género. Es de enorme importancia lograr el apoyo de hombres para la defensa de la igualdad de género. También lo es mantener la relación entre las mujeres que llegan a la toma de decisiones y los grupos que efectúan las tareas más de base. Por otra parte, en el

<sup>3</sup> Sanam Naraghi Anderlini, *Women at the Peace Table. Making a Difference*, Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Nueva York, 2000, p. 54.

<sup>4</sup> Sanam Naraghi Anderlini es directora de la Comisión de Política de *Woman Waging Peace*, organización con sede en Washington que trabaja para lograr la inclusión de mujeres en los procesos de paz.

estudio de casos realizado por Anderlini se aportan ejemplos que muestran la importancia de llevar la fuerza de los movimientos de mujeres a la política de paz. Ésta es la clave, pues los movimientos de mujeres recogen preocupaciones que no siempre representan los hombres y las escasas mujeres en el poder. En Suráfrica, Irlanda del Norte y Guatemala, las mujeres se unieron para influir en el proceso de paz; en otros lugares como Liberia, Burundi, Georgia y Palestina lo intentaron y siguen intentándolo en medio de la guerra; en Camboya las mujeres negociaron la igualdad en la fase de reconstrucción posconflicto.

A partir de la Plataforma de Acción aprobada en Pekín, dentro del sistema de Naciones Unidas se impulsan redes y plataformas con objeto de hacer visible el trabajo de base de las mujeres a favor de la paz. Para hacer *lobby* hacia enfoques sensibles al género en cuestiones de paz y seguridad, el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) apoyó la creación de la Federación de Redes de Mujeres Africanas por la Paz, formada por trece organizaciones de mujeres de países afectados por conflictos armados. En 1998 nació el Comité Africano de Mujeres sobre la Paz y el Desarrollo (AWCPD) que, bajo los auspicios de la Organización para la Unidad Africana (OUA) y la Comisión Económica para África (ECA) de Naciones Unidas, trabaja en la misma línea. En el sudeste asiático, UNIFEM agrupó 60 ONG en una red de mujeres defensoras de la paz, en colaboración con la Asociación Asiática para la Cooperación Regional (SAARC).

En 1999, tras los bombardeos de Kosovo y Serbia por parte de la OTAN, la Unión Europea diseñó el Pacto de Estabilidad para el sureste de Europa, pensado para la promoción del desarrollo y la democracia en la zona. En agosto de ese mismo año, 150 grupos de mujeres de diez países de la región, con el apoyo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), hicieron un llamamiento para incluir la igualdad de género en el Pacto. En octubre de ese año, el Grupo de Trabajo de Género del Pacto de Estabilidad (GTF) presentó sus recomendaciones, entre las que se encontraban la promoción de la participación política de las mujeres y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para impulsar la igualdad de género en la zona.

Diversos testimonios dan cuenta de la importancia de la línea de acción marcada por la Resolución 1325. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sergio Vieira de Mello, posteriormente asesinado en Irak, decía a comienzos de marzo de 2003: “En Timor Oriental pude ver el impacto que la participación de las mujeres puede tener en la construcción de la paz y en el desarrollo (...) Las mujeres son un factor de estabilidad y reconciliación; sus contribuciones pueden mejorar la cualidad de las decisiones y por ende la efectividad de los esfuerzos de recuperación. Sobre todo, promovemos la participación de las mujeres porque tienen el mismo derecho que los hombres a tomar parte en las decisiones y porque su aportación supone un valor añadido en todas las decisiones”.<sup>5</sup>

*Es de enorme  
importancia  
lograr el  
apoyo de  
hombres para  
la defensa de  
la igualdad  
de género*

---

<sup>5</sup> Intervención realizada en la Comisión de Naciones Unidas sobre el estatus de las mujeres, Nueva York, 7 de marzo de 2003.

Uno de los problemas a los que se enfrentan las organizaciones de mujeres para ejercer su labor es el económico. Los fondos no llegan a las organizaciones de mujeres porque sus preocupaciones se consideran de importancia menor. Como afirma Jamila, de Afganistán: "Oigo frecuentemente decir que las afganas no somos políticas. Que la paz y la seguridad son asuntos de hombres. Estoy aquí para rebatir esa ilusión. En los veinte últimos años de mi vida, el liderazgo de los hombres sólo nos ha traído guerra y sufrimiento. Soy una mujer que lucha por la educación. En Afganistán y Pakistán esto es política. Dirijo una ONG humanitaria. Vemos que se canaliza la financiación hacia organizaciones de hombres afganos y me pregunto por qué..."<sup>6</sup>.

### **La extensión y aplicación de la Resolución 1325**

El *Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad*, creado en mayo de 2000 por un conjunto de organizaciones entre las que se hallan la *Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad* e *International Alert*, fue el que presionó para sacar adelante la Resolución 1325. Su tesis es que la desigualdad de género es una amenaza para la paz y la seguridad globales. Para contrarrestar esta amenaza propone avanzar en una estrategia que contemple las '3ps': la prevención de los conflictos, la participación de las mujeres en los asuntos de la seguridad y la paz, y la protección de los civiles, atendiendo las necesidades específicas de mujeres y hombres. Tras la aprobación de la Resolución 1325, el Grupo se dedica a darla a conocer y tratar de que se aplique.<sup>7</sup>

Entre las iniciativas surgidas para apoyar la implementación de esta Resolución, destaca la llevada a cabo por el *Consejo de Seguridad de las Mujeres*, una red creada en Alemania en marzo de 2003 y formada por unas cincuenta mujeres, activistas por la paz, investigadoras y representantes de instituciones políticas y ONG. Su objetivo es influir y hacer un seguimiento de las actividades del Gobierno alemán a lo largo de los dos años de su estancia en el Consejo de Seguridad. Este grupo, que trata de incorporar la perspectiva de género en la política exterior y la agenda de seguridad de su país, organizó una campaña de envío de postales al Gobierno alemán denominada "1325 razones" para que apoyara y difundiera la Resolución. Intelectuales y artistas tomaron parte en la iniciativa. La demanda más importante era lograr el aumento de la representación de las mujeres en las instituciones nacionales, regionales e internacionales, en la prevención, la gestión y la solución de los conflictos. En concreto, su propuesta se plasmaba en:

- Establecer una cuota de participación de un 30% de mujeres en todos los procesos de paz y en todas las instituciones que trabajan para implementar los tratados de paz. En este momento habría que aplicarla en Afganistán, Irak, Palestina-Israel y la República Democrática del Congo.

<sup>6</sup> Intervención en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, octubre de 2001.

<sup>7</sup> Acerca del Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad, ver [www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html](http://www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html)

- Crear un grupo de seguimiento de Naciones Unidas encargado de informar al Secretario General y a las distintas instituciones de la organización sobre los progresos de estas condiciones, y conseguir que el dinero concedido para la reconstrucción esté en relación con el respeto de la cuota de mujeres.
- Crear un fondo de Naciones Unidas para el apoyo de las acciones de las mujeres activistas por la paz.
- Incorporar un 30% de mujeres en la fase de la reconstrucción posbélica y en las comisiones encargadas de elaborar la Constitución y el futuro sistema legal del país en cuestión.

Otra iniciativa reciente es la de la Federación de Mujeres Universitarias de Canadá. Esta organización ha urgido a su Gobierno a continuar apoyando la Resolución 1325 mediante actuaciones concretas: proporcionando fondos para su implementación tanto en ese país como en otros; y buscando la oportunidad de incorporar las voces y representación de las mujeres en los procesos de resolución de conflictos, en la prevención y en la facilitación de salidas de conflictos armados, las operaciones de asistencia humanitaria y los procesos de reconstrucción posbélica. Así mismo, insta a proteger a las mujeres de la violencia de género, particularmente de la violación y otras formas de abuso sexual, y a trabajar para asegurar que un 50% de los participantes en los procesos de paz sean mujeres. Para efectuar un seguimiento de este compromiso, la Federación canadiense pide a su Gobierno que proporcione informes regulares sobre el número de grupos de mujeres consultados que están representados en las delegaciones y comités oficiales encargados del trabajo sobre la Resolución 1325. Esta Federación y su homóloga australiana presentarán una propuesta conjunta, en la línea de apoyo mencionada, en la Conferencia Trienal de la Federación Internacional de Mujeres Universitarias que tendrá lugar en agosto de 2004.

La 1325 es la única resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que celebra la fecha de su aprobación, año tras año, la única que celebra su cumpleaños. Las organizaciones de mujeres y las alianzas que mantienen a distintos niveles en los organismos internacionales pensaron que ésta era una forma de efectuar un seguimiento de su puesta en práctica. En octubre de 2003, con motivo de su tercer aniversario, en la reunión especial mantenida por el Consejo de Seguridad, el subsecretario general para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) informaba de que su departamento había dado pasos concretos para implementarla, en particular en las operaciones llevadas a cabo en Sierra Leona, República Democrática del Congo, Kosovo, Timor Oriental y Afganistán. Se había trabajado para aumentar el número de mujeres en las operaciones de mantenimiento de paz, integrar en la concepción de las mismas una perspectiva de género, y educar al personal involucrado sobre la problemática del sida para la prevención de conductas inadecuadas, así como sobre el tráfico de mujeres.

Todavía queda un largo trecho para alcanzar la igualdad, empezando por la propia estructura de Naciones Unidas: de las 27 operaciones de paz actuales, el Secretario General sólo ha designado a una mujer como jefe de misión o representante especial de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG). En el nivel de representante especial del Secretario General, hay tres

mujeres de un total de 14 puestos. Según datos de abril de 2004, las mujeres representan sólo el 25% del *staff* de profesionales civiles, el 4% del personal de policía civil y el 1,5% del personal militar. Según datos de la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI), de los 264 informes del Secretario General, temáticos o específicos de países, emitidos desde enero de 2000 a septiembre de 2003, el 67% no hace referencia o contiene sólo una alusión a las mujeres o a asuntos de género.

En el informe enviado por parte de España sobre su cumplimiento, el 30 de Julio de 2004, en vísperas del cuarto aniversario, se explicita lo que ha hecho nuestro país para poner en práctica la R-1325. Recoge las cifras de mujeres que hay en el ejército español, involucrado en estos años en distintas misiones de paz en Kosovo. El total del personal femenino en las Fuerzas Armadas españolas es de 12.227 (un 10,3% de los efectivos), mientras en los mandos son mujeres 877 (un 1,9%). Según fuentes del Ministerio de Defensa, la participación de españolas en las misiones de paz, en la actualidad, está en torno al 15% de media. Entre los proyectos abordados por la AECI bajo este empeño, se cita el proyecto en marcha, en colaboración con la ONG *Mujeres en Zonas de Conflicto*, de creación de un centro público de gestión privada para la detección precoz, la prevención y atención integral a las mujeres víctimas de la violencia doméstica, en la ciudad de Mostar. En Colombia, la AECI, ha subvencionado el proyecto "Formando sujetos culturales y políticos para la gestión del desarrollo, la convivencia y la Paz", con el Centro Corporativo Simón Bolívar como contraparte. En Guatemala, enmarcado dentro de los Acuerdos de Paz, en 2002 se aprobó el proyecto de creación de la "Red de Mujeres Constructoras de la Paz", cuya ONG gestora es la Asociación *Mujer Vamos Adelante*. Finalmente, junto a la *Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas*, se apoya la "Escuela para Facilitadoras de Procesos Formativos con Enfoque de Género".

En la sesión 48 de la Comisión sobre el estatus de las mujeres, que tuvo lugar en marzo de 2004, la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en la prevención y la resolución de conflictos, así como en la reconstrucción posconflicto, fue uno de los temas abordados. En las conclusiones se recordaron todas las resoluciones de la Asamblea General relevantes a ese respecto, incluyendo la Resolución 58/42 sobre las mujeres y la participación política, y se insistió en la importancia de la Resolución 1325. En una especie de juicio llevado a cabo para evaluar el avance de esta última, se falló que todavía queda mucho por hacer, y se destacó que los hombres tienen un papel importante en el logro de la igualdad entre los géneros que se persigue. Finalmente, aunque les atañe especialmente, no es un asunto particular de las mujeres. Es importante que ellos también se impliquen en la difusión y puesta en práctica de la Resolución 1325. El logro de la igualdad real en la toma de decisiones es un asunto de carácter universal.

CARLOS CASTRESANA

# La ONU en la lucha contra la impunidad en Guatemala

*Guatemala celebró en noviembre de 2003 elecciones generales mediante las que se renovó el Parlamento, resultando elegido un nuevo presidente, Oscar Berger. El país afronta un presente conflictivo, marcado por la violencia política y la corrupción institucional. Naciones Unidas y el Gobierno guatemalteco han intentado promover la figura de una fiscalía internacional, la Comisión para la Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), para luchar contra la grave impunidad registrada. Sin embargo, tras las airadas acusaciones de injerencia internacional en los asuntos internos del país manifestadas en el Parlamento, la creación de la comisión se ha visto limitada por un dictamen del Tribunal Constitucional. De lo decidido por los guatemaltecos en las urnas, de lo que hagan las nuevas autoridades y del respaldo que la sociedad guatemalteca reciba de la comunidad internacional, dependerá el futuro de Guatemala.<sup>1</sup>*

La situación social, política y económica de Guatemala no interesa únicamente a los guatemaltecos. De su estabilidad política, de la profundización de su sistema democrático, de la superación del retardo de su desarrollo económico, dependen intereses de otros Estados que mantienen con ese país relaciones particularmente intensas, y dependen también los intereses generales de la comunidad internacional.

Guatemala sufrió durante más de treinta años un grave conflicto armado que supuso la muerte de 200.000 personas. La enorme dimensión de esa pérdida en un país tan pequeño sólo se explica porque las víctimas —población civil campesina—

Carlos Castresana Fernández es fiscal de la Fiscalía Anticorrupción de España y uno de los expertos de la ONU que visitó Guatemala y elaboró el informe técnico sobre la viabilidad de la Comisión para la Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS)

---

<sup>1</sup> Este artículo es una versión revisada y ampliada de otro publicado en la revista mexicana *Proceso* en noviembre de 2003.

na e indígena—, padecieron una absoluta desprotección. Los Acuerdos de Paz de diciembre de 1996 abrieron camino a la esperanza. Se acordó un reparto de la riqueza más equitativo y se dispuso la repatriación de los refugiados, la devolución de tierras y el respeto a la identidad de las comunidades indígenas, la exigencia de responsabilidades por los crímenes cometidos durante el conflicto y la depuración del ejército y de los cuerpos de seguridad del Estado. Buena parte de esas expectativas han quedado frustradas en los años siguientes.

Como consecuencia, los guatemaltecos viven hoy en una sociedad extremadamente insegura y desigual. A pesar de los esfuerzos de muchas personas e instituciones que han trabajado por levantar el país, y del importante respaldo político y económico recibido de la comunidad internacional, la sociedad guatemalteca está marcada por la violencia política y la corrupción institucional. La brecha entre ricos y pobres no ha dejado de ensancharse y la mayoría indígena de la población sigue marginada de la vida pública nacional y de los principales procesos de adopción de decisiones.

## **El problema de la impunidad**

Uno de los más importantes problemas que padece la sociedad guatemalteca es el de la impunidad. Los Estados amigos de Guatemala han financiado en los últimos años proyectos ambiciosos de reforma y capacitación de las instituciones policiales, judiciales y del ministerio público, pero la situación no ha mejorado sensiblemente, debido a que no se han enfrentado las causas de esa impunidad.

En Guatemala continúan operando los mismos grupos ilegales empleados por el Estado durante el conflicto armado. Los aparatos clandestinos de espionaje, responsables de la “guerra sucia”, nunca fueron desmantelados. Siguen presentes y constituyen una amenaza para la institucionalidad democrática, para los defensores de los derechos humanos, para los representantes de los medios de comunicación y para los profesionales de la justicia, abogados, jueces y fiscales. Estos grupos, sin una guerra en la que combatir, y no habiendo sido capaces de integrarse a la vida democrática, han continuado su actividad, crecientemente conectados con bandas nacionales y extranjeras del crimen organizado. La presencia de estas organizaciones en un país extremadamente permeable y vulnerable — con fronteras con México, Honduras, Belice, El Salvador, el mar Caribe y el océano Pacífico—, no deja de crecer.

Además de la violencia, de la amenaza, de la permanente y omnipresente coacción, unos y otros se sirven de manera sistemática de la corrupción. Guatemala es hoy un país donde se ha hecho realidad la proclamación de Pablo Escobar, jefe histórico del cártel de Medellín: “plata o plomo”. Los operadores jurídicos guatemaltecos se ven constreñidos a optar por un metal u otro. Si aceptan la plata, garantizan su seguridad pero traicionan sus obligaciones. Si la rechazan, saben que su vida y la de sus familiares están en peligro desde ese mismo instante.

La impunidad en Guatemala, como en cualquier otro país, socava las estructuras fundamentales de la sociedad democrática, destruye el tejido social impide a las instituciones servir a los ciudadanos. Conscientes de ese grave problema, el

ministro de Relaciones Exteriores, Edgar Gutiérrez, y el Procurador de Derechos Humanos de Guatemala suscribieron un acuerdo el 13 de marzo de 2003 por el que reclamaban la colaboración de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA) para constituir la Comisión para la Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS). Su objeto, según tal acuerdo, era la investigación de dichos “cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que operan en Guatemala, con especial atención en aquellos que sean responsables por los ataques y amenazas sufridos por defensores de los derechos humanos, operadores de justicia, testigos, periodistas, sindicalistas y otros sectores sociales. Asimismo investigará presuntas actividades ilegales o clandestinas de los cuerpos de seguridad estatales y privados”.

Dicha investigación debía determinar “la naturaleza de los nexos que puedan existir entre estas asociaciones ilícitas con agentes del Estado y con otros sectores, incluyendo el crimen organizado y las fuerzas de seguridad privadas, con miras a lograr su desarticulación y la persecución penal de los responsables”. Para lograr ese objetivo, los proponentes pensaron en una Comisión tripartita, con un representante de Guatemala, otro de la ONU y otro de la OEA, que pudieran investigar, elaborar un informe y remitir las conclusiones del mismo a las autoridades estatales para la persecución de las conductas delictivas identificadas. La Comisión debía, además, proponer las recomendaciones pertinentes para combatir ese fenómeno.

## **Obstáculos a la CICIACS**

La ONU atendió la propuesta de las citadas autoridades guatemaltecas y durante julio de 2003 el Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría General de la Organización envió a Guatemala una Misión Técnica compuesta por diferentes expertos internacionales a fin de estudiar la situación y dictaminar sobre la viabilidad de la propuesta de creación de la CICIACS. La misión elaboró un informe en el que se defendía la necesidad y conveniencia de la creación de la Comisión, si bien modificaba algunos aspectos sustanciales de la propuesta inicial. Ese informe fue entregado a las autoridades guatemaltecas y el Ministerio de Exteriores lo difundió el 19 de octubre de 2003.

Las primeras reacciones, incluso algunas procedentes de grupos de derechos humanos de Guatemala, fueron reticentes, al considerar que la propuesta de la ONU era inconstitucional y que significaba una injerencia en los asuntos internos del país. No obstante, el acuerdo para la constitución de la CICIACS fue firmado por las Partes (el Gobierno de Guatemala y la ONU) el pasado 7 de enero de 2004. Seguidamente, el Gobierno lo remitió al Congreso como iniciativa de ley para su aprobación. El 3 de mayo de 2004, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, estimando que el acuerdo violaba la Carta Magna guatemalteca, ordenó el archivo de la iniciativa sin someterlo al pleno del cuerpo legislativo.

A petición de diferentes grupos e instituciones nacionales e internacionales (la Conferencia Episcopal de Guatemala, entre otros), el presidente Berger solicitó al Congreso el 11 de mayo la devolución de la iniciativa, que fue sometida seguida-

*Además de la  
violencia, de  
la amenaza,  
de la  
permanente y  
omnipresente  
coacción,  
unos y otros  
se sirven de  
manera  
sistemática de  
la corrupción*

mente a la consideración de la Corte de Constitucionalidad. Finalmente, este tribunal afirmó, en un dictamen emitido el pasado 5 de agosto, que el acuerdo es compatible con la Constitución guatemalteca.

No obstante, el tribunal sostiene que existen incompatibilidades entre la Constitución y el Acuerdo en varios aspectos sustanciales. En primer lugar, considera que el Acuerdo no es un instrumento internacional en materia de derechos humanos (en el sentido prevenido en el artículo 46 de la Constitución guatemalteca) lo que supone una restricción importante, ya que lo priva de preeminencia sobre el resto del ordenamiento jurídico guatemalteco. En segundo lugar, acepta que la CICIACS pueda tener plena personalidad jurídica y capacidad legal, y en consecuencia le reconoce facultades para concertar acuerdos con terceros Estados y organizaciones internacionales. También reconoce la constitucionalidad de las inmunidades y privilegios diplomáticos que el acuerdo establecía para la CICIACS, sus funcionarios y personal, sus bienes muebles e inmuebles y sus documentos. Recoge también la posibilidad de que la CICIACS pueda constituirse como querellante adhesivo, una figura reconocida en el Código Procesal Penal guatemalteco, lo que permitiría al fiscal internacional ejercer la acción penal por sí mismo.

El dictamen del Tribunal Constitucional restringe significativamente, sin embargo, las facultades de acceso a lugares, documentación e información que el Acuerdo reconocía a la CICIACS y limita seriamente la capacidad de autonomía funcional respecto de las autoridades guatemaltecas en el ejercicio de la acción penal. Esa autonomía constituía la esencia de la consideración de la CICIACS como un organismo internacional independiente.

Uno de los aspectos del acuerdo que despertó más reacciones adversas fue el relativo a las reformas procesales que se estiman necesarias para que tanto la CICIACS como las propias instituciones judiciales guatemaltecas puedan desarrollar adecuadamente sus funciones para investigar, perseguir y procurar el desmantelamiento y castigo de los aparatos clandestinos y grupos delictivos organizados. Los medios legales disponibles son insuficientes y se han propuesto varias reformas.

Como consecuencia de tales propuestas, opiniones interesadas han asegurado que los derechos humanos sólo sirven para proteger a los criminales y han destacado que las facultades legales de la CICIACS han sido consideradas inconstitucionales. Ambas aseveraciones son incorrectas. La primera, porque sólo una institucionalidad sólida y capacitada técnica, material y legalmente, en un Estado y en una sociedad democráticos, puede garantizar la efectiva protección de los derechos humanos. Segundo, porque quienes desde las instituciones pretenden abusar del marco legal y utilizar medios de investigación de manera ilegítima (por ejemplo, realizando escuchas telefónicas que violan la intimidad de las personas), lo hacen, esté o no reconocida legalmente esa posibilidad. Y tercero, porque la mayor parte de las reformas legales propuestas son ya para Guatemala una obligación frente a la comunidad internacional, como consecuencia de la reciente ratificación por el Congreso guatemalteco de la Convención de Palermo contra la delincuencia organizada transnacional. Esta Convención, que ha entrado en vigor en septiembre de 2003, obligará a realizar profundas reformas en las leyes penales y procesales del país. Una vez más, tales reformas no derivan de

una imposición de la ONU, sino de una obligación voluntariamente asumida frente a la comunidad internacional por las autoridades legítimas de Guatemala.

El acuerdo, tal como fue aprobado el 7 de enero de 2004, no constituye una injerencia exterior en asuntos internos de Guatemala, y tampoco supone violación de la Constitución nacional. Ambos argumentos son inconsistentes, y parecen provenir de la incomprensión de alguno de los aspectos fundamentales de la propuesta.

## **Capacidad de actuación de la CICIACS**

La ONU había considerado que la Comisión, más que un órgano deliberante integrado por tres Comisionados —destinado principalmente a la elaboración de un informe y unas recomendaciones para su entrega a las autoridades guatemaltecas—, debería ser un órgano dotado de capacidad operativa, con facultades legales de actuación ante los tribunales de justicia. Su principal actividad debía ser promover la actuación del ministerio público y de la jurisdicción penal, lo que no resulta incompatible con que, al final de su mandato, elabore el informe y recomendaciones previstos en el acuerdo inicial. A tal fin, la ONU había recomendado el nombramiento de un solo Comisionado que dirigiera la institución; que ésta, más que un órgano de recopilación de información, funcione como una fiscalía internacional; y que a ese único Comisionado o fiscal jefe internacional —nombrado por la ONU y cuya independencia esté garantizada—, se agreguen otros dos en el período final, uno guatemalteco y otro de la OEA, a los efectos de elaboración y presentación del informe y de las recomendaciones.

Tal propuesta no es en modo alguno inconstitucional: el acuerdo, tal como fue aprobado, corresponde —aunque la Corte de Constitucionalidad no lo haya considerado así— a las previsiones del artículo 46 de la Constitución de Guatemala, que dispone la posibilidad de celebración de convenios internacionales en materia de derechos humanos, los cuales, a partir de su ratificación por el Congreso, tienen preeminencia sobre el resto del derecho interno guatemalteco. Los ciudadanos guatemaltecos deben quedar protegidos por un convenio internacional, bajo mandato de la Organización de Naciones Unidas y ratificado por el Congreso de Guatemala.

La creación de la CICIACS como una fiscalía internacional no interfiere ni lesiona facultades que la Constitución de Guatemala reconoce a sus instituciones nacionales. Por una parte, porque todas sus iniciativas procesales se deducirían ante los tribunales ordinarios de Guatemala, con arreglo a las normas penales y procesales del país. Por otra parte, porque se ha procurado respetar escrupulosamente el ámbito de competencias del Ministerio público guatemalteco. La CICIACS debe operar idealmente en plena concordancia con la Fiscalía General del Estado de Guatemala y con el fiscal especial que se prevé destinar a tal efecto.

Para respetar la autonomía que legal y constitucionalmente tiene reconocida la Fiscalía guatemalteca, se ha propuesto que el Comisionado internacional no pueda obligar a los fiscales nacionales a sostener una acción penal que éstos consideren improcedente. Sin embargo, se contempla la posibilidad, para los casos en que se produzcan discrepancias entre el fiscal guatemalteco y el fiscal internacional, de que este último pueda ejercer la acción penal por sí mismo, a través de la

figura del querellante adhesivo. La eventual discrepancia entre el fiscal guatemalteco y el internacional, en definitiva, será resuelta por los tribunales de justicia de Guatemala. Es la única forma de garantizar a un tiempo la operatividad de la CICIACS y la autonomía del Ministerio Fiscal guatemalteco. De este modo, no se causa lesión alguna a las facultades constitucionales de los órganos representativos de la soberanía del país.

La introducción de un órgano internacional en el sistema procesal penal guatemalteco se produciría, según la propuesta, en virtud de un convenio internacional cuyo marco está previsto en la Constitución de Guatemala, y previa aprobación por el órgano representativo de la soberanía nacional.

### **Legitimidad de la acción internacional**

En otro orden de cosas, cabe entender como lógica la suspicacia de algunos defensores de los derechos humanos, académicos, partidos políticos y del conjunto de la sociedad guatemalteca, con respecto a las injerencias de los organismos internacionales, y en especial a las de otros Estados, en los asuntos internos guatemaltecos. El pasado del país tiene suficientes fantasmas como para justificar sobradamente esa prevención, que por otra parte es muy común en otros Estados latinoamericanos.

En la propuesta de la ONU no existe injerencia alguna. Primero, porque su intervención se produce a petición de las autoridades guatemaltecas. Segundo, porque la propuesta contempla una Comisión que va a operar en todo caso en el marco del derecho interno guatemalteco. Tercero, porque en lo relativo a los principales bienes jurídicos afectados por una situación de impunidad y de colapso institucional del sistema procesal penal como la presente en Guatemala, el derecho penal internacional ha deslindado ya hace muchos años cuáles de aquellos bienes jurídicos pueden ser considerados estrictamente internos, y cuáles, habida cuenta de su importancia y su carácter supranacional, pueden y deben ser legítimamente objeto de la atención y de la protección de la comunidad internacional.

La situación en Guatemala rebasa con mucho la frontera de los asuntos internos. No solamente se dan conductas delictivas individuales, sino que se ha constatado el accionar de poderosos grupos del crimen organizado relacionados con el narcotráfico, el secuestro extorsivo, el tráfico de personas y de armas, el contrabando de materias primas esenciales, la ejecución sistemática de acciones de violencia contra defensores de derechos humanos, periodistas, operadores jurídicos, entre otros.

Si Guatemala se ha convertido en un refugio seguro para los grupos del crimen organizado, ese es un problema que afecta a Colombia, a todo Centroamérica y que interesa a México, que comparte con ese pequeño país casi 1.000 kilómetros de frontera insuficientemente vigilada. Si desde Guatemala se produce una migración clandestina organizada a gran escala, y no sólo de personas procedentes de Centroamérica y Suramérica, sino también del sureste asiático y de Oriente Medio, es motivo de legítima preocupación para EEUU y Canadá, presuntos destinatarios finales de ese tráfico humano o, más bien, inhumano.

Si Guatemala sigue sin perseguir adecuadamente el lavado de dinero del narcotráfico y de otras actividades delictivas muy graves, es un problema que afecta a todos. Si, finalmente, los ciudadanos guatemaltecos padecen una institucionalidad violenta y corrupta, infiltrada por el crimen organizado y por aparatos clandestinos de inteligencia civil o militar, que hacen que el Estado sea incapaz de garantizarles sus derechos más elementales, esos ciudadanos, que son ciudadanos del mundo, tienen derecho a ser protegidos por la comunidad internacional, de la que son parte. En este mundo globalizado, la soberanía estatal, entendida en su concepción decimonónica, sólo sirve ya para proteger a los poderosos. Los ciudadanos de a pie no pueden esconderse detrás de las banderas nacionales, porque precisamente en ellas se refugian quienes violan sus derechos.

Guatemala, como otros países que han sufrido fenómenos graves de violencia del Estado contra la población civil, padece un grave distanciamiento entre la sociedad y las instituciones, del que son directamente perjudicados los ciudadanos y del que se benefician los grupos delictivos organizados. Como consecuencia del mal uso de las facultades legales que en el pasado hicieron las instituciones encargadas de la seguridad pública, el ordenamiento jurídico vigente adolece de una serie de carencias sustanciales y las instituciones representativas de los guatemaltecos no disponen de medios legales de investigación y persecución penal, que sin embargo son absolutamente normales en Estados que no han padecido ese pasado terrible. Ante un aparato del Estado ineficaz, es la sociedad civil quien sufre directamente la amenaza de los grupos delictivos organizados, porque es ella, y no el Estado, quien les hace frente.

El acuerdo del 7 de enero de 2004 pretendía dotar a las instituciones guatemaltecas que cooperasen con la CICIACS de facultades legales que deberían tener y actualmente no tienen. El propósito no es atribuir al fiscal internacional poderes que no se reconocen al fiscal guatemalteco, sino atribuir a ambos facultades que podrán ejercer conjuntamente y que, una vez desaparecida la fiscalía internacional, y en función de la experiencia acumulada, los propios guatemaltecos, a través de sus órganos de representación política, podrán decidir si mantienen o derogan.

Quienes sostienen que el Gobierno de Guatemala hizo concesiones excesivas a la ONU omiten apreciar la concesión fundamental, excepcionalmente importante porque carece de precedentes, que Naciones Unidas ha hecho a los guatemaltecos mediante ese acuerdo: por primera vez, superando las múltiples y variadas formulas de cooperación con otros Estados, intentadas en el pasado, la ONU ha aceptado que la actuación y las iniciativas de uno de sus órganos —como sería la CICIACS—, sea sometida al escrutinio soberano e independiente de los tribunales de un Estado parte.

Si los guatemaltecos no son capaces de aprovechar ese regalo de la comunidad internacional, perderán una oportunidad histórica de incorporarse a la restringida comunidad de Estados donde rige con plenitud el principio de legalidad. Quienes se oponen a la CICIACS carecen de respuesta para las preguntas que los guatemaltecos se formulan hoy legítimamente: si Guatemala deja pasar esa oportunidad, que posiblemente sea la última, ¿quién se hará responsable? Y, sobre todo, ¿quién va a hacer el trabajo que supuestamente haría para ellos la

CICIACS? ¿Cuánto tiempo más seguirán solos e indefensos frente a un fenómeno criminal que desborda ostensiblemente la capacidad de sus instituciones?

Con las restricciones sugeridas en el dictamen de la Corte de Constitucionalidad, es dudoso que la CICIACS llegue a constituirse y a funcionar adecuadamente. Si finalmente se constituye y se le dota de las facultades legales y la independencia necesarias, el modelo de fiscalía internacional que se ha propuesto puede constituir un referente de cooperación jurídica internacional operativa, útil para reforzar institucionalidades nacionales débiles, en Guatemala y en otros países. Pero además, puede dejar un legado inestimable a los guatemaltecos: haber contribuido a la reconciliación de los ciudadanos con sus instituciones, hacer a éstas operativas y confiables, y sentar las bases de un futuro mejor, en el que las leyes y los servidores públicos estén efectivamente al servicio de la sociedad, en el que los derechos fundamentales del conjunto de los ciudadanos estén garantizados.

LAURENCE THIEUX

# El islam en Francia: seguridad e identidad

*Desde los años ochenta la imagen del islam en Francia, como en otros países occidentales, ha sufrido un deterioro debido a acontecimientos externos e internos. La percepción del islamismo como una amenaza ha llevado a la aprobación en febrero de 2004 de la ley sobre el velo, que prohíbe llevar signos religiosos ostensibles en las escuelas públicas de enseñanza primaria y secundaria. El contexto internacional ha contribuido a alimentar estas fobias:<sup>1</sup> desde la revolución iraní de 1979, la evolución política de los países árabes ha sido percibida bajo el prisma de la amenaza a la seguridad. La crisis argelina de los años noventa marcó un hito en este proceso de diabolización. En el plano interno, la visibilidad creciente de la comunidad musulmana en Francia coincidió con el ascenso político del Frente Nacional (movimiento de extrema derecha), dejando al descubierto las grietas sociales que amenazaban la cohesión de la sociedad francesa. El islam y la comunidad musulmana en Francia vuelven a estar en el punto de mira con el secuestro de dos periodistas franceses, en septiembre de 2004, por el llamado Ejército Islámico de Irak, que ha pedido para su liberación la derogación de la Ley sobre el velo.*

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

Por una conjunción de dinámicas internas y externas (problemas económicos y sociales, pérdida de influencia de Francia en el mundo, debilidad de su capacidad de proyección exterior, retroceso de la francofonía) la sociedad francesa sufre un malestar psicológico desde los años noventa. La extrema derecha ha hecho del tema de la identidad francesa su caballo de batalla, recuperando los valores rurales y tradicionales. Frente a este mundo mítico y añorado, Francia presentaba a la vez otra cara distinta: urbana, multicultural y étnica donde se han acentuado las desigualdades económicas.

<sup>1</sup> Ver también Laurence Thieux, "EEUU frente al islamismo: desde el pragmatismo hasta el anti-islamismo", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano 2003, N° 82, pp. 53-63.

En este contexto, los signos de pertenencia al islam fueron interpretados por las autoridades públicas como una cuña en el modelo asimilacionista que cuestionaba la eficacia de los modelos de integración, y han sido percibidos como reivindicaciones políticas que amenazaban su seguridad y su identidad. El 11-S ha reforzado esta percepción y la prioridad acordada respecto a las cuestiones de seguridad, destinadas a prevenir el desarrollo de redes terroristas, se ha realizado también en detrimento de la integración. Si el velo está actualmente en el centro del huracán, como lo estuvo en 1989, es porque representa ante todo un símbolo político y es interpretado como la muestra de la presencia en Francia de movimientos o grupos portadores de ideologías radicales, capaces de amenazar el proceso de “integración/asimilación” de los jóvenes, especialmente de los marginados, así como la seguridad misma del Estado francés.<sup>2</sup>

La adopción por el Parlamento francés, el 10 de febrero de 2004, de la ley sobre la laicidad,<sup>3</sup> que prohíbe el pañuelo islámico y otros símbolos religiosos en las escuelas públicas, pretende zanjar una cuestión que preocupa a las autoridades francesas desde el final de los años ochenta.<sup>4</sup> Esta ley fue aprobada con mayoría absoluta y ha sido apoyada por los partidos políticos tanto de derecha como de izquierda. El conjunto de la sociedad francesa se pronunció favorablemente sobre la conveniencia de legislar sobre esta cuestión.

Algunas voces aisladas, sin embargo, han criticado la adopción de esta ley, no tanto por los fundamentos y argumentos que la sustentan —ya que en sí la ley se aplica de forma igualitaria a todos los signos religiosos ostensibles y no sólo al velo—, sino por las consecuencias que tendrá sobre la comunidad musulmana, especialmente, teniendo en cuenta la insuficiente integración económica y social de la gran mayoría de los miembros de este colectivo. Tampoco el islam como doctrina religiosa está en igualdad de condiciones comparado con las otras religiones presentes en Francia, como el catolicismo o el judaísmo (falta de lugares de culto, ausencia de escuelas privadas musulmanas) y como cultura sigue siendo víctima de muchos prejuicios y desconocimiento por parte de la sociedad francesa.

<sup>2</sup> El caso de Zacarias Mousaoui, sospechoso de ser el vigésimo hombre de los atentados del 11-S; el de los siete franceses detenidos en Guantánamo; o el de Khaled Kelkal, joven francés de origen argelino que participó en los atentados de París de 1995, han sido el punto de partida de muchas amalgamas, como el que establece vínculos directos entre las afueras de las grandes ciudades, el islam radical y el terrorismo. Patrick Jarreau, “Les silences de Guantanamo”, *Le Monde*, 12 de marzo de 2002, p. 13.

<sup>3</sup> La ley recibió el voto favorable de 494 diputados frente a 36 en contra y 31 abstenciones, *El País*, 11 de febrero de 2004, p. 4.

<sup>4</sup> La expulsión del colegio de Creil de tres alumnas por llevar el velo desencadenó una viva polémica en 1989. Lionel Jospin, entonces ministro de Educación, pidió al Consejo de Estado que adoptara una resolución para resolver el contencioso. El Consejo de Estado afirmó entonces que llevar signos religiosos no era en sí incompatible con los principios de la laicidad de la escuela pública. François Bayrou, ministro de Educación durante el Gobierno de Edouard Balladur, adoptó una circular más estricta en septiembre de 1994 prohibiendo los signos religiosos ostentatorios que constituyesen en sí elementos de proselitismo o de discriminación en las escuelas públicas. Su aplicación quedó bloqueada por las decisiones del Consejo de Estado. *Le Monde*, 5 de diciembre de 1996, p. 10.

## **Consecuencias negativas de la ley sobre el velo**

Resulta paradójico que una medida, adoptada en parte por miedo a que la comunidad musulmana en Francia evolucione hacia un comunitarismo, podría a medio o corto plazo impulsar esta temida dinámica. La expulsión de la escuela conduce en la mayoría de los casos al abandono de los estudios, ya que a diferencia de las confesiones cristiana y judía, que han organizado sus propias estructuras educativas, no hay colegios musulmanes en Francia.<sup>5</sup> Muchas asociaciones islámicas y organizaciones están planteando ya la necesidad de crear escuelas musulmanas privadas, lo que supondría impedir a estas jóvenes estar entre dos culturas.<sup>6</sup>

La exclusión es vivida como una muestra más de la discriminación generalizada a la cual está sometida esta comunidad cuando hace visible sus particularismos religiosos y culturales. El velo es también la parte visible de los problemas de integración y su rechazo probablemente refuerza la convicción de ser víctimas de repetidos actos de discriminación, lo que puede llevar en algunos casos a la asunción de posiciones más radicales.

La visión dominante en el debate en Francia es que el pañuelo es un símbolo de la opresión de las mujeres, simboliza el carácter retrógrado del islam y es la manifestación de un repliegue identitario. Buena parte de esta visión es difundida por los laicos radicales, entre los que están presentes mujeres feministas de origen árabe que tienden a transplantar en Francia situaciones propias de sus países de origen.

Sin embargo el pañuelo tiene también otros significados. Permite, en algunos casos, a las jóvenes afirmar su autonomía en la esfera pública, como lo han apuntado Khosrokhavar y Gaspard.<sup>7</sup> Recuerdan que en la mayoría de los casos llevar el velo es una elección personal y no una obligación impuesta por las familias. También existe el riesgo de alienar parte de las comunidades musulmanas y radicalizar a los moderados.<sup>8</sup>

En clara contradicción con aquellos que presentaron esta ley como una necesidad a la vista de los incidentes registrados en la comunidad educativa, los datos revelan que frente a los 3.000 casos recabados en 1994, actualmente habría 1.256 jóvenes que llevan el pañuelo en las escuelas, según los servicios de información del ministerio del Interior.

Asimismo, el estudio de la evolución de las prácticas religiosas en Francia revela que, a la vez que éstas se han reforzado, existe una mejor aceptación e

*El velo es  
también la  
parte visible  
de los  
problemas de  
integración y  
su rechazo  
probablemen-  
te refuerza la  
convicción de  
ser víctimas  
de repetidos  
actos de  
discrimina-  
ción*

<sup>5</sup> Los testimonios de jóvenes adolescentes que han sido excluidas revelan por un lado que la decisión firme de llevar el pañuelo va en algunos casos incluso contra la voluntad de los padres y que la única alternativa que les queda es recurrir a la enseñanza a distancia. Lo más común es que abandonen sus estudios. *Le Monde*, 11 de febrero de 2004, p. 7.

<sup>6</sup> Diane Galbaud, "Les musulmans entrent dans le débat", *Le Monde de l'éducation*, enero de 2004, pp. 40-41.

<sup>7</sup> F. Gaspard y F. Khosrokhavar, *Le foulard et la République*, La Découverte, París, 1995.

<sup>8</sup> Farhad Khosrokhavar, "Une laïcité frileuse", *Le Monde*, 20 de noviembre de 2003, p. 15.

integración del islam, una integración sin secularización.<sup>9</sup> En 1989, el 38% de los musulmanes consultados se declaraban creyentes, contra el 42% en 2001. La misma encuesta pone en evidencia la aparición de una clase media superior en la cual los practicantes son más numerosos que los no practicantes, en clara contradicción con la idea generalmente asumida de que el ascenso social genera un abandono progresivo de la religión. Como lo resaltó Franck Frégosi, investigador del Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS, por sus siglas en francés), la integración no implica una renuncia a la creencia religiosa.<sup>10</sup>

La cultura política dominante en Francia se resiste todavía a aceptar esta nueva situación, ya que aún perdura desde la época colonial una relación particular con el islam, una experiencia diferente a la vivida por otros países europeos en los que se acepta con mayor tolerancia las muestras de pertenencia religiosa.<sup>11</sup> La experiencia colonial ha marcado la forma de gestionar el islam en Francia. Para lograr el estatuto de ciudadano francés entonces había que renunciar a su religión. La plena integración a la sociedad francesa implicaba la renuncia a las particularidades culturales. El modelo asimilacionista sigue prevaleciendo y la prohibición del velo en las escuelas es una de sus manifestaciones más llamativas.

### **La gestión del islam por las autoridades públicas**

El carácter laico de la República francesa y la estricta separación de los asuntos del Estado de la religión han impedido a Francia llevar a cabo una política activa en la organización y control del islam. Sin embargo, la perspectiva amenazadora de un islam francés manipulado por las redes internacionales islamistas ha suscitado una reacción por parte del Gobierno que ha intentado formular nuevas respuestas a los desafíos planteados por la gestión del islam en la década de los noventa.

Hasta principios de los años ochenta, la presencia del islam en Francia pasaba inadvertida. Las demandas de lugares de culto en los años setenta aparecían como reivindicaciones legítimas y necesarias, ya que los inmigrantes musulmanes iban a regresar a sus países de origen. Al mismo tiempo, la satisfacción de estas reivindicaciones religiosas permitía templar las reivindicaciones sociales. "El islam de la paz social", como lo definió Gilles Kepel,<sup>12</sup> nació con el apoyo discreto de los empresarios, las sociedades de HLM (viviendas protegidas) y los organismos de gestión del alojamiento de los trabajadores magrebíes en Francia.<sup>13</sup> La creación de espacios religiosos se fomentaba entonces porque se percibía como una com-

<sup>9</sup> Encuesta realizada por el centro de sondeos IFOP; *Le Point*, *Europe 1*, *Le Monde*, 5 de octubre de 2001, pp. 10-11.

<sup>10</sup> *Le Monde*, 5 de octubre de 2001, p. 11.

<sup>11</sup> Dominique Vidal, "Exception française", *Le Monde Diplomatique*, febrero de 2004, p. 6.

<sup>12</sup> Gilles Kepel, *Les banlieues de l'Islam*, Seuil, París, 1991, p. 312.

<sup>13</sup> Como la SONACOTRA (Sociedad nacional de construcción de alojamientos para los argelinos), cuya función era financiar y construir locales para los franceses musulmanes originarios de Argelia.

pensación intelectual a los inmigrantes. Al mismo tiempo, la integración de estas comunidades no era prioritaria porque las autoridades públicas consideraban que se trataba de una estancia transitoria. De esta forma, el Gobierno veía en el mantenimiento de las particularidades culturales y religiosas un medio para facilitar su reinserción en el país de origen.

La multiplicación de las mezquitas a partir de los años ochenta incrementó la visibilidad del islam en Francia. Sin embargo, en vez de ser interpretada como la manifestación lógica y legítima de la sedentarización de los inmigrantes de confesión musulmana, fue percibida como una "ofensiva identitaria y religiosa" dirigida desde el exterior. Los problemas internos que planteaba la integración de la comunidad musulmana fueron percibidos bajo el prisma internacional. A principio de los años ochenta, tras la revolución iraní que dio lugar a un activismo minoritario en el hexágono, la imagen del islam sufrió un importante deterioro.<sup>14</sup>

## **La comunidad musulmana: diversidad de prácticas religiosas**

No existe una cifra oficial con respecto a la importante comunidad musulmana en Francia y los analistas, políticos y medios de comunicación manejan cifras aproximadas que oscilan desde tres a cinco millones de fieles.<sup>15</sup> Respecto al significado de la pertenencia a esta comunidad religiosa y las formas de vivir la religión, algunos estudios y sondeos han indicado que en Francia existe una pluralidad de manifestaciones religiosas, reflejando una diversidad étnica, generacional y social.<sup>16</sup>

Investigadores como Jocelyne Cesari han apuntado, en base a estudios sociológicos sobre el comportamiento religioso de las jóvenes generaciones de musulmanes en Francia, la emergencia de un "islam secularizado".<sup>17</sup> La mayor parte de los jóvenes de padres musulmanes considerarían el islam como un legado cultural importante, pero adaptarían sus normas y valores en función de sus propias necesidades y utilizarían la religión como un referente identitario personalizado. La lógica individual se impondría sobre los imperativos y normas comunitarias, permitiendo de esta forma una plena integración en la sociedad francesa.

<sup>14</sup> Según Gilles Kepel, el activismo de los militantes a favor del Ayatohlá Jomeini, asociado a actividades terroristas, causó un daño irreversible a la imagen del islam en Francia. Gilles Kepel, *op. cit.*, p. 82.

<sup>15</sup> Existen ciertas dificultades para establecer el número exacto de musulmanes residentes en Francia ya que el artículo 31 de la ley del 6 de enero de 1978 prohíbe toda mención de la religión en las operaciones de censo y estadísticas oficiales. Se calcula entonces el número de musulmanes a partir de la procedencia nacional: argelinos, marroquíes, etc. Alain Boyer, por ejemplo, afirmaba en un estudio de 1998, que cuatro millones de musulmanes vivían en Francia a finales de los años noventa. Alain Boyer, *L'Islam en France*, PUF (Colección Politique d'Aujourd'hui), París, 1998, p. 23.

<sup>16</sup> *Le Monde*, 17 de noviembre de 1992.

<sup>17</sup> Jocelyne Cesari, *Faut-il avoir peur de l'Islam?*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1997, p. 68.

*La debilidad de la institucionalización del islam en Europa dificulta el control y pone a los musulmanes en situación de vulnerabilidad ante la influencia de imames que predicán visiones muy particulares y personales del islam*

Jocelyne Cesari distingue tres formas de vivir la religión. La primera y mayoritaria sería la expresión de un islam popular y tranquilo, que reivindica lugares de culto e infraestructuras adecuadas para vivir su religión. La segunda forma sería "el islam secularizado". Parte de los musulmanes escolarizados en Francia conservarían del islam una referencia cultural, adaptada personalmente a cada tipo de vida. Este islam "sociológico", como lo han llamado otros especialistas, sería para Cesari la forma que tendería a imponerse progresivamente.<sup>18</sup>

La tercera vía sería la reislamización. Se trata de un fenómeno minoritario que afecta a los jóvenes de las periferias de las grandes ciudades en fase de marginación. La reislamización permitiría a estos jóvenes reconstruir una identidad sobre la base del referente islámico.<sup>19</sup> El carácter étnico de los comportamientos religiosos se define en función del vínculo histórico y cultural que el inmigrante ha mantenido con la comunidad de origen. Los fenómenos relacionados con la mundialización contribuyen a mantener estos lazos étnicos, al permitir un contacto con el país de origen. La conciencia de una identidad étnica ha sido reforzada por la existencia de redes transnacionales, presentes en los ámbitos religiosos y económicos. Los musulmanes asentados en Francia han podido recurrir a estas redes para suplir las carencias existentes para asegurar la enseñanza religiosa.

La situación del inmigrante implica una transformación de su práctica religiosa, como ha indicado Olivier Roy, quien apunta que la individualización y la búsqueda de una ética han estado favorecidas por la debilidad institucional del islam en Europa.<sup>20</sup> La ausencia de un marco socio-normativo que facilite la adhesión comunitaria a la norma religiosa transforma la vivencia religiosa en una elección personal del individuo que tiene que adaptar su comportamiento a un entorno social que responde a otras normas. Al mismo tiempo, la debilidad de la institucionalización del islam en Europa dificulta el control y pone a los musulmanes en situación de vulnerabilidad ante la influencia de imames que predicán visiones muy particulares y personales del islam.

Los problemas sociales y raciales pusieron en evidencia en los años ochenta los fracasos de la política de integración. El aumento del paro y el recrudecimiento de la violencia en los barrios marginados de las grandes ciudades han creado un clima de xenofobia, alimentado y explotado por los partidos de la extrema derecha.<sup>21</sup> Víctimas indirectas de la construcción de una imagen esencialmente negativa del islam, los

<sup>18</sup> *Le Monde* 6 de marzo de 1987.

<sup>19</sup> Jocelyne Cesari, "France: islam et tradition républicaine", *L'Islam en Europe. Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, París, marzo 1995, Nº 746, pp. 21-30.

<sup>20</sup> Olivier Roy, "Naissance d'un islam européen", *Esprit*, enero de 1998, Nº 239, pp. 10-35.

<sup>21</sup> En un seminario sobre inmigración e integración celebrado en Lyon en mayo de 1999, se apuntaba las desigualdades socioeconómicas que afectan a los inmigrantes norteafricanos en Francia, un factor que ha podido contribuir a la expansión del islam como vía de integración y, en algunos casos, a su radicalización. La tasa de desempleo alcanza el 50% de los inmigrantes norteafricanos sin nacionalidad francesa. El desempleo afecta también a los que disponen de una formación (entre el 20% y 40%). Esta situación alertó a las autoridades públicas que anunciaron en octubre de 1998 la creación de un plan de lucha contra la discriminación.

musulmanes en Francia han modificado a su vez su percepción general de la cultura occidental en la que están inmersos, reforzando en algunos casos los sentimientos de exclusión. Esto ha generado en casos minoritarios comportamientos y estrategias que alimentan la imagen y percepción del islam como cultura antagonista y necesariamente incompatible con los valores republicanos que regulan la sociedad francesa.

## **La seguridad y el islam en Francia**

La tendencia a asociar islam e inseguridad se originó tras los atentados producidos en Francia en 1986 en cafeterías y centros comerciales, en los que murieron más de 10 personas, y más tarde se vio acentuada por la crisis argelina de los años noventa. La interrupción del proceso electoral en Argelia tras la victoria del Frente Islámico de Salvación (FIS) en 1992 y la persecución posterior por las autoridades militares de los militantes islamistas provocaron que algunos de ellos buscaran refugio en Francia.<sup>22</sup> Por su parte, el Ministerio del Interior francés, con el apoyo de la Seguridad Militar argelina, optó por la represión. En noviembre de 1993, la operación *Chrysantème* condujo a la detención de 88 islamistas de los cuales sólo cuatro fueron enjuiciados.

El caso de Khaled Kelkal, francés de origen argelino, simbolizó en Francia la manipulación realizada por los islamistas sobre la juventud de los barrios marginados de las grandes ciudades, y en cierto modo el fracaso del modelo de integración.<sup>23</sup> El temor a que el islamismo argelino ejerciera una influencia sobre la comunidad musulmana en Francia incitó a las autoridades públicas a buscar vías de control.<sup>24</sup> Los principios laicos de la República francesa han impedido a los gober-

---

<sup>22</sup> Sobre el conflicto en Argelia ver Laurence Thieux, "Argelia: inmovilismo político, dependencia económica y tensiones sociales", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2003, N° 81, pp. 73-80.

<sup>23</sup> Khaled Kelkal fue abatido el 29 de julio de 1995 por una brigada antiterrorista en alerta tras los atentados de ese mismo año en París. El caso de Kelkal encarnó el temor de la sociedad francesa a la radicalización política de los jóvenes de origen musulmán. La publicación después de su muerte, por el periódico *Le Monde*, de una larga entrevista que el joven argelino concedió en 1992 a un investigador alemán, dejaba entrever un perfil psicológico marcado por frustraciones sociales. A pesar de haber tenido un entorno familiar favorable, sus desviaciones le condujeron a la cárcel donde siguió la vía de la reislamización. El caso Kelkal alarmó a la opinión pública y a las autoridades francesas. Kelkal fue percibido como un mártir entre los musulmanes y tras su muerte estallaron revueltas en las afueras de París y Lyon. *Jeune Afrique*, julio de 1997, N° 2905, pp. 9-15. Para el periodista Henri Tincq, el itinerario y la muerte de Khaled Kelkal, alumno ejemplar de la escuela laica que había encontrado en el islam una salida a sus sucesivas frustraciones, ilustra el fracaso del modelo de integración a la francesa. *Le Monde*, 10 de noviembre de 1995, p. 15.

<sup>24</sup> A pesar de los temores de la clase política francesa, la influencia del islamismo argelino sobre la comunidad argelina en Francia ha sido muy poco significativa. Un sondeo de IFOP de octubre de 1994 indicó que el 69% de los musulmanes asentados en Francia tenían una mala opinión del FIS y sólo el 9% había expresado una opinión favorable. El 48% estimaba que era un movimiento con el cual habría que negociar, el 62% pensaba que representaba una amenaza para la democracia. *Le Monde*, 12 de octubre de 1994.

nantes tener una parte activa en la financiación de las religiones. La creación de mezquitas y la formación de los imames discurren en circuitos paralelos de reislamización difícilmente controlables y permeables a todo tipo de influencia externa.<sup>25</sup>

A partir de los años setenta, y gracias a los beneficios del petróleo, Estados árabes como Arabia Saudí han financiado estructuras destinadas a aumentar su prestigio y liderazgo ideológico entre las comunidades musulmanas asentadas en Europa. En 1977, el buró parisino de la Liga Islámica mundial empezó a conceder subvenciones a las asociaciones islámicas. Los Estados de origen utilizaron medios logísticos (embajadas, consulados, asociaciones) y financieros (subvenciones a las mezquitas) para mantener un importante instrumento de influencia ideológica.

Los vínculos con los musulmanes asentados en Europa presentaban para los regímenes árabes numerosas ventajas. A través de la financiación de las mezquitas, las asociaciones y el envío de personas destinadas al adoctrinamiento, los Estados árabes querían crear canales de presión susceptibles de servir a sus intereses en el ámbito diplomático. Al mismo tiempo, la carencia de medios para autofinanciarse obligó a las distintas organizaciones a buscar una financiación exterior, cordialmente entregada por estos Estados deseosos de mantener una vía de influencia sobre las comunidades musulmanas instaladas en Europa.<sup>26</sup>

Argelia, por ejemplo, ha mantenido un poderoso instrumento de control ideológico a través de la Gran Mezquita de París.<sup>27</sup> A partir de 1982, el nombramiento como rector del jeque Abbas, funcionario del Ministerio de Educación argelino, permitió a las autoridades de ese país conseguir un control directo de las actividades de la mezquita, con el visto bueno de las autoridades francesas que confiaban entonces en el régimen de Argel para controlar las posibles desviaciones islamistas. Después de la muerte del jeque Abbas, las autoridades argelinas pretendieron mantener el control de la Gran Mezquita con el nombramiento en 1989 de Tedjini Haddam. Sin embargo, Francia exigió su retirada cuando en 1992 también fue nombrado miembro del Alto Comité de Estado en Argelia, constituido tras el golpe de Estado. Dalil Boubakeur, nombrado el 12 de abril de 1992, fue el primer rector de nacionalidad francesa.

---

<sup>25</sup> Henri Tincq, "Les voies de l'intégration d'un islam à la française", *Le Monde*, 10 de noviembre de 1995.

<sup>26</sup> Una de las reivindicaciones de las organizaciones islámicas emergentes a partir de la década de los ochenta ha sido la igualdad de condiciones para practicar el culto. La escasez de lugares de culto y su financiación choca con la ley francesa de separación de la iglesia y del culto de 1905. Olivier Mongin recordaba en 1998 que sólo existían 1.100 lugares de culto islámicos en Francia y ocho mezquitas "catedrales", mientras que los católicos disponen de 40.000 edificios culturales.

<sup>27</sup> Las condiciones particulares de la creación de la Mezquita de París explican la ambigüedad de su estatuto y el mantenimiento de un estrecho control del Estado argelino sobre su gestión. La Gran Mezquita de París fue construida al final de la Primera Guerra Mundial para rendir homenaje al esfuerzo de guerra realizado por las poblaciones norteafricanas. Si bien en un principio iba destinada a marroquíes, tunecinos y argelinos estos últimos han intentado desde el principio controlar esta institución.

A partir de los años ochenta, el control y el liderazgo de las distintas manifestaciones religiosas (educación, rito) empezó a ser objeto de luchas entre las distintas organizaciones que pretendían obtener el monopolio de la representación del islam en Francia. Frente a la Gran Mezquita de París, que deseaba transmitir la imagen de un islam moderado y perfectamente integrado en la sociedad francesa, se constituyeron estructuras rivales. Una de ellas, la Federación Nacional de los Musulmanes de Francia (FNMF), creada en diciembre de 1985, consiguió el apoyo de Marruecos. La Federación controlaba en 1995 unas 500 asociaciones. Otra organización importante es la Unión de Organizaciones Islámicas de Francia (UOIF), que fue creada en 1983. Su ideología es próxima a la de los Hermanos Musulmanes egipcios. En los años noventa reunía a más de 200 asociaciones, pero no controlaba las principales mezquitas. Durante el verano de 1995 intentó federar las asociaciones hostiles a la Gran Mezquita de París en el seno de una coordinadora nacional de los musulmanes de Francia reconstituida con la asociación *Foi et Pratique*.<sup>28</sup> Una de las acciones significativas de la UOIF en los últimos años ha sido la creación del Instituto Universitario Islámico para la formación de los imames. Otras asociaciones fueron creadas para representar a las jóvenes generaciones, como los Jóvenes Musulmanes de Francia, o la Unión de los Jóvenes Musulmanes.<sup>29</sup>

Las asociaciones musulmanas, a partir de los años ochenta, han jugado un papel activo en la socialización de los jóvenes magrebíes. La multiplicación de estas asociaciones fue favorecida por la ley del 9 de octubre de 1981, que suprimió las disposiciones reglamentarias impuestas a las asociaciones extranjeras. El control de las actividades de éstas sigue siendo un reto para las autoridades francesas, sometidas al dogma de la laicidad que les priva de cualquier control sobre un factor determinante de la integración de las comunidades magrebíes en Francia.

## **La creación del Consejo Francés del Culto Musulmán**

La emergencia de una única instancia representativa ha sido el fruto de un proceso largo y laborioso de consulta entre las autoridades públicas y las distintas instancias representativas del islam francés, que desembocó finalmente en la creación del Consejo Francés del Culto Musulmán (CFCM) a finales de 2002.<sup>30</sup> Las

---

<sup>28</sup> *Foi et Pratique* es la rama francesa del movimiento Tabligh wa Da'awa fundado en India en 1927 por Mawlana Muhamad Ilyas, cuya misión principal es propagar el islam y respetar literalmente sus prescripciones. En Francia existe desde 1972, lleva a cabo una labor de reislamización y preconiza el retorno a un islam ortodoxo y riguroso.

<sup>29</sup> La Unión de la Juventud Musulmana (UJM) ha desarrollado un discurso político, incitando a los jóvenes musulmanes a asumir la dimensión política del islam. Fue creada en 1987 por jóvenes inmigrantes y estudiantes africanos y magrebíes. La principal actividad de la asociación ha sido la educación y la transmisión del saber religioso a través de una librería y una editorial (*Tawhid*).

<sup>30</sup> El proceso de consulta empezó en 1999 con Jean Pierre Chevènement, entonces ministro del Interior. Nicolas Sarkozy, durante su paso por el Ministerio del Interior, dio el impulso final.

profundas divisiones existentes entre las distintas asociaciones, de naturaleza étnica o ideológica, han dificultado el proceso. Con la creación de una estructura federativa, representativa de la diversidad de los musulmanes en Francia, las autoridades públicas pretendían permitir la emergencia de un interlocutor oficial de las instancias políticas locales y nacionales, independiente de la tutela de organizaciones internacionales.<sup>31</sup>

Asimismo, la manipulación ideológica de algunos jóvenes franceses de origen magrebí, por asociaciones islamistas implicadas directamente o indirectamente en actos terroristas, ha alertado a las autoridades públicas sobre el problema de la formación de los responsables religiosos en Francia. La ausencia de imames formados en Francia posibilita una mayor exposición de los musulmanes a manipulaciones e influencias externas. En 1998, de los 500 imames oficialmente censados sólo el 4% tenía la nacionalidad francesa, 25% eran argelinos y 40% marroquíes.<sup>32</sup> Ante esta carencia, las organizaciones musulmanas propiciaron la emergencia de algunos espacios como el centro de formación teológica, llamado Instituto Europeo de Ciencias Humanas, ideológicamente próximo a los Hermanos Musulmanes. La Gran Mezquita de París inauguró el Instituto de Teología en 1993 para la formación de los responsables de la gestión del islam francés. Sin embargo, sólo contaba con 20 estudiantes en 1997.

Las autoridades públicas no se han mantenido al margen y han intentado, a pesar de los límites impuestos por el principio de laicidad, propiciar la emergencia de un instituto de formación. El informe presentado a las instancias universitarias de Estrasburgo por el profesor Etienne Trocéé propuso la creación de un curso de teología islámica en el seno de la Universidad de Ciencias Humanas de Estrasburgo.<sup>33</sup>

La radicalización del enfrentamiento entre los islamistas y el régimen argelino, asociado a la multiplicación de las reivindicaciones religiosas en Francia, ha suscitado un cambio de actitud del Gobierno francés, que hasta ese momento había dejado en manos de la Gran Mezquita de París la gestión del islam en el país. A principios de los años noventa, la administración francesa formuló el primer intento de institucionalización del islam con la creación de una institución representativa, el Consejo de Reflexión sobre el Futuro del Islam en Francia (CORIF).<sup>34</sup> Sin embargo, la iniciativa fue abandonada tras el retorno de la derecha al poder en 1993.

---

<sup>31</sup> Jocelyne Cesari, "Les modes d'action collective des musulmans en France", Bruno Etienne, *La France et l'islam*, Hachette, París, 1989, pp. 260-266.

<sup>32</sup> Frank Frégosi, "Les problèmes d'organisation de la religion musulmane en France", *Esprit*, nº239, enero de 1998, pp. 109-136.

<sup>33</sup> Ya en 1990 Mohamed Arkoun, Ali Merad y Etienne Trocmé intentaron crear un centro nacional de formación de imames. Este proyecto fue paralizado por el rechazo de Pierre Joxe y fue reanimado en 1996 por el nuevo ministro de Integración Eric Raoult.

<sup>34</sup> Pierre Joxe, entonces ministro del Interior, creó el CORIF, un órgano consultivo compuesto por 15 miembros elegidos entre los líderes de las principales asociaciones musulmanas, universitarios y altos funcionarios de la cultura musulmana. La iniciativa de Pierre Joxe estaba en parte destinada a contrarrestar las pretensiones hegemónicas de la Gran Mezquita y a promover la emergencia de un interlocutor único para tratar de las cuestiones relativas a la gestión del islam en Francia.

Dirigido por Charles Pasqua hasta 1995, el Ministerio del Interior adquirió protagonismo en la gestión del culto musulmán en Francia. Pasqua, convencido de la amenaza inminente de las redes islamistas sobre la seguridad del hexágono concibió una política de seguridad destinada a controlar las actividades de las asociaciones musulmanas. Con el apoyo de la administración francesa, la Gran Mezquita lanzó varias iniciativas destinadas a asegurarle una posición de liderazgo, como la coordinación nacional de los musulmanes de Francia y el Consejo Consultivo de los musulmanes de Francia, que adoptó en diciembre de 1994 el texto de la Carta del Culto Musulmán. Estas iniciativas carecían de representatividad al no ser respaldadas por organizaciones como la UOIF, la Asociación de los estudiantes islámicos de Francia (AEIF) y de los representantes de la asociación del Tabligh (*Foi et pratique*).<sup>35</sup> La voluntad de encontrar la forma de propiciar la emergencia de un islam francés respondía también a la preocupación de las consecuencias negativas que podrían tener las injerencias de los Estados árabes.

Tras el cambio de mayoría parlamentaria en 1997 y la formación de un nuevo Gobierno de izquierda se dio un impulso a la búsqueda de una nueva fórmula de gestión del islam. Con el visto bueno del Gobierno se constituyó una asociación animada por algunos intelectuales musulmanes: *Vivre l'islam*.<sup>36</sup> De nuevo, la acción pública a favor de una asociación o colectivo fue inmediatamente condenada por las otras asociaciones.<sup>37</sup> Finalmente, la última iniciativa ha sido la creación de un Consejo Francés del culto musulmán. El objetivo perseguido en la creación de estas instancias era “sacar el islam de la clandestinidad y sentarlo en la mesa de la República”. La UOIF ha triunfado en 9 regiones (periferia de París, Provenza, Costa Azul, Alsacia, Burdeos, Poitiers, Nantes). Otras 11 quedan en manos de la organización próxima a Marruecos y el resto para el comité de coordinación de los musulmanes turcos.

Algunos analistas como Vincent Geisser, investigador del CNRS, han manifestado su escepticismo al constatar el hecho de que en esta búsqueda de interlocutores por parte de las autoridades francesas, las elites de la comunidad de franceses de origen magrebí fueron marginadas.<sup>38</sup> La focalización exagerada en el islam

<sup>35</sup> Fundada en los años veinte en la India, esta asociación empezó a implantarse en Francia en los años sesenta con el nombre de *Foi et Pratique*. Sobre el Jamaat Tabligh en Francia ver Moustapha Diop: “Structuration d’un réseau : la Jamaat Tabligh (société pour la propagation de la foi)”, *Revue Européenne des migrations Internationales*, 1994, Vol. 10, N° 1, pp.145-153.

<sup>36</sup> A partir del verano de 1998 la asociación propuso estructuras de organización, un proyecto editorial y programas, negociando con la cadena *France 2* para la elaboración de un programa religioso. Rochdy Alili es el coordinador del programa “islam” en *France 2*. Rochdy Alili, “Différence religieuse et puissance publique dans l’histoire de la France”, *Hommes & Migrations*, julio-agosto 1999, N° 1220, pp. 5-13.

<sup>37</sup> A finales de 1998, el ministro del Interior Jean Pierre Chevènement, del Gobierno socialista de Lionel Jospin, fue acusado de querer interferir en los asuntos internos de la comunidad musulmana por el apoyo que brindó a la sustitución del programa “*Connaître l’islam*” por otro estimado más pluralista “*Vivre l’islam*”. Frank Fregosi, “Les contours fluctuants d’une régulation étatique de l’islam”, *Hommes & Migrations*, julio-agosto 1999, N° 1220, pp. 14-29. \_

<sup>38</sup> *Le Monde*, 21 de mayo de 2003, p. 11.

por el sistema político francés es quizás contraproducente, sobre todo porque sigue manteniendo las distorsiones y los prejuicios que los atentados del 11-S han reforzado. La visión estratégica dominante, que se apoya en la argumentación de algunos analistas (como Samuel Huntington), se basa en la confrontación e irreductibilidad de las diferencias entre Oriente y Occidente.

La gran movilización de los representantes musulmanes en Francia a favor de la liberación de los dos periodistas galos secuestrados en Irak es una muestra significativa de la voluntad del islam francés de distanciarse de la utilización por un grupo terrorista de la cuestión del velo.<sup>39</sup> Estos aprovecharon la ocasión para demostrar que no necesitan la tutela extranjera y que la polémica en torno a la ley sobre el velo era un asunto francés que requería una respuesta francesa. El rechazo de la internacionalización del debate sobre el velo ha permitido también a la comunidad musulmana dar nuevas y valiosas muestras de integración y “fidelidad a la República” para empezar a cambiar los prejuicios negativos sobre los musulmanes.

En este contexto, marcado por una creciente diabolización del islam, o de “islamofobia”, la prohibición del velo en las escuelas puede acentuar la alienación de las franjas menos integradas de la comunidad musulmana francesa si no se toman medidas sociales y económicas que refuercen los procesos de integración. Tokia Saifi, secretaria de Estado para el Desarrollo, de cultura musulmana pero no practicante y opuesta al velo en la escuela, advirtió en los debates que precedieron su adopción que “votar una ley específica sería ocultar el debate sobre la integración, los problemas de trabajo, de alojamiento”.<sup>40</sup>

Para contrarrestar los efectos negativos de esta ley quizás habría que empezar a tratar las causas profundas del fracaso de la integración social de los musulmanes en Francia, lo que implicará grandes reformas del sistema educativo para favorecer el diálogo intercultural y propiciar la emergencia de una cultura de la tolerancia y respeto de las diferencias. En este sentido, las prohibiciones, las leyes restrictivas, son de poca ayuda.

---

<sup>39</sup> El Consejo Francés del Culto Musulmán desempeñó una parte activa en el esfuerzo diplomático llevado a cabo por Francia para obtener la liberación de los rehenes. Una delegación del Consejo francés del culto musulmán viajó a Bagdad.

<sup>40</sup> *Le Monde*, 16 de octubre de 2003, p. 16.

MANUEL MONTOBBIO

# Islam y política en el sureste asiático: el caso de Indonesia

*La comprensión desde una perspectiva política del islam en el sureste asiático exige una serie de consideraciones previas a partir de las cuales la evolución histórica y las perspectivas de futuro pueden revelarse en toda su dimensión. Sin ellas la proyección sobre el islam y la política extraída de otras realidades o zonas geográficas corre el riesgo de resultar falsa o distorsionante al explicar las relaciones entre islam y política en esta región, en concreto en el caso indonesio.*

Manuel Montobbio  
es diplomático y  
doctor en Ciencias  
Políticas

En el sureste asiático, el islam convive con otras religiones en sociedades que tienen en común contar con minorías étnicas chinas en las que se concentra el poder económico. En algunos casos, ésta es la religión mayoritaria, como por ejemplo en Indonesia, el Estado con mayor población islámica del mundo. A pesar de que la imagen global del islam está influida fundamentalmente por la de las sociedades del mundo árabe —u otras como Irán o Turquía— no hay que olvidar que el sureste asiático alberga una población islámica total similar a la de todo el mundo árabe y que convive con población que profesa otras religiones. Así, esta región ejemplifica la posibilidad de convivencia, y no choque, entre religiones o civilizaciones.

A diferencia de otros, el Corán no es sólo un libro religioso, sino que también es fuente de Derecho para sus seguidores. Esto plantea la gran cuestión de su articulación e influencia en la vida política, la acción colectiva y la configuración del sistema político desde una doble perspectiva:

– El Estado y el Derecho (el Estado de Derecho): la cuestión de la convivencia de Alá y el Corán con la voluntad popular como fuentes del Derecho en el ordena-

miento jurídico y, como consecuencia, de la doble ciudadanía y la existencia de dos comunidades y derechos. Esto genera el debate sobre si hay excepciones o límites a la voluntad general como fuente de Derecho debido a la voluntad de los ciudadanos de aceptar el Corán como fuente del mismo; de si el Estado y el pueblo soberano se autolimitan en los ámbitos en que el Corán puede ser fuente de Derecho, incorporándolo al ordenamiento jurídico en determinadas áreas y para determinados ciudadanos —¿o para todos?—; y de si el contrato social en que se basan el Estado y el Derecho es el suscrito por todos los ciudadanos como tales o entre comunidades de base religiosa, étnica o territorial, en particular entre las comunidades islámicas y el Estado.

- La acción colectiva de los ciudadanos y organizaciones islámicas frente al Estado y el sistema político: puede plantearse el islam como una opción religiosa a ejercer en el ámbito privado o intentar que dicha opción, y en particular la consideración del Corán como fuente de Derecho, se refleje en el modelo de Estado, dedicando a tal efecto la acción política y promoviendo la confesionalidad del Estado y el reconocimiento de la *sharia* —ley islámica— como derecho personal o, incluso, como único derecho privado para todos los ciudadanos. Ello supondría la disyuntiva entre un reconocimiento o trato especial al islam —eventualmente compatible con la democracia y el Estado de derecho— o la imposición de la normativa jurídica derivada de su religión, a través de su reconocimiento por el Estado, a la sociedad en su conjunto, incluyendo aquellos ciudadanos o colectividades no islámicas.

La elección entre estas dos opciones no es irrelevante, pues de ella depende que sea posible el reconocimiento de lo islámico para los islámicos en el marco de la democracia y del Estado de Derecho. Históricamente, en el sureste asiático esta cuestión ha sido abordada a partir de dos opciones:

- La participación en el sistema político según sus reglas, ya sea para promover por dicha vía el reconocimiento y asunción del islam por el Estado y el Derecho (la imposición democrática del islam), ya sea para hacerlo desde una visión islámica de la democracia y la convivencia.
- El cuestionamiento del sistema y sus reglas con el objetivo de establecer otro distinto en determinado territorio, en definitiva un Estado de carácter islámico, como en los casos de Aceh y Mindanao, recurriendo a la violencia con ese ánimo fundacional.

### **Islam y política en el sureste asiático**

Aunque hay ciertas características globales sobre el islam en el sureste asiático, el peso poblacional y otros factores hacen que existan casos claramente diferenciados en cada uno de los países que cuentan con colectividades islámicas significativas. El caso indonesio es especialmente ilustrativo e influyente al contar con la mayor población islámica y por su peso y liderazgo regional, pero difícilmente extrapolable sin tener en cuenta estas diferencias en relación a la población:

- Brunei Darusalam, un sultanato de tradición dinástica con una población originaria con alto nivel de renta, constituye el caso más homogéneamente islámico.
- En Indonesia, el 85% de los 230 millones de habitantes son musulmanes, lo que les confiere un indudable peso relativo para imponer potencialmente, en lógica democrática, un papel preponderante del islam en el sistema político. Sin embargo, ese peso de la mayoría musulmana debe ser matizado. Las religiones son objeto de una distribución fundamentalmente geográfica, de modo que determinadas islas o áreas del territorio son claramente hindúes (Bali) o cristianas (Flores). La minoría china, de tradición confuciana o cristiana, aunque solo supone el 6% de la población, controla buena parte de la riqueza (el 70% de las empresas cotizables en bolsa). Por otro lado, existen diferencias en el seno de la propia mayoría musulmana entre *santri* y *abangan* —según si la práctica es más estricta o nominal— y entre tradicionalistas y modernistas.
- En Malasia conviven dos grandes comunidades: la malaya y la china. La primera se articula en un movimiento nacionalista que recurre al islam como elemento de identidad que potencia la afirmación de la población originaria, pero con vocación de integración de la comunidad de origen chino.
- En Filipinas, el catolicismo es la principal característica de identidad nacional, además del pasado bajo el dominio español y estadounidense. No obstante, en el sur, la población de la isla de Mindanao es musulmana, lo que lleva a la articulación de movimientos que recurren a la lucha armada con el objetivo de la independencia o la autonomía y diferenciación política.
- Singapur, desde el punto de vista de la población, refleja una situación inversa a la indonesia, al ser en esta pequeña isla-ciudad-Estado la población china claramente mayoritaria (el 75% de los habitantes). Por el contrario, la población malaya originaria constituye una minoría (15%) junto a la hindú y la cristiana. El eje del debate político lo constituye no tanto la tensión entre nacionalismo e islamización sino entre el primero y la afirmación colectiva de la identidad china.<sup>1</sup>
- En Timor Este, recién nacido como Estado, el catolicismo, común a toda la población, ha sido el elemento de identidad insustituible en el mantenimiento de sus aspiraciones a la independencia y la afirmación de su diferencia.

## **El caso de Indonesia**

### *Indonesia y el choque de civilizaciones*

El debate sobre el islam en la agenda internacional está influido por la tesis del “choque de civilizaciones” de Huntington, que mantiene la visión clásica de un sistema internacional estructurado en bloques en cooperación o conflicto, en el que la tensión entre aquéllas sustituye a la pugna Este-Oeste de la Guerra Fría. Esta teoría prevé un escenario de confrontación entre islam y Occidente que podría mate-

---

<sup>1</sup> Para una visión sobre dicha cuestión y la problemática de la construcción nacional de Singapur, ver Manuel Montobbio, “Singapur y su futuro”, en *Política Exterior*, febrero-marzo de 1995, N° 43, pp. 123-130.

rializarse en diferentes conflictos regionales. ¿Indonesia es actor o escenario de tal choque o confrontación? No, en un doble sentido:

- Su política exterior no puede considerarse islamista. Si bien el islam constituye un elemento relevante de la proyección exterior y las relaciones internacionales de Indonesia, se trata de uno de los múltiples factores que articulan, junto a los económicos, el liderazgo regional, la geopolítica en Asia-Pacífico o la prioridad de las relaciones con EEUU y la Unión Europea, no necesariamente en una posición de centralidad, la definición de su interés nacional.
- Indonesia está lejos de ser escenario de choque de civilizaciones y de la correspondiente acción internacional, como lo fue en su momento Bosnia. Por el contrario, se muestra como uno de los mayores y mejores escenarios de convivencia de civilizaciones: la mayor población islámica del mundo comparte y convive en un mismo Estado con ciudadanos de otras religiones con respeto y plenas posibilidades de profesar todas ellas.

#### *La construcción nacional*

El análisis de la relación entre islam y política en Indonesia debe realizarse en función de dos grandes cuestiones: la construcción nacional y la agenda política del país.<sup>2</sup>

En primer lugar, la existencia de Indonesia como nación es fruto de un movimiento nacionalista que ha sabido hacer del antiguo imperio holandés de las Indias Orientales un Estado-nación; de ciertas opciones estratégicas como la adopción del *bahasa* indonesia como lengua nacional; y del Ejército como actor clave en el alumbramiento y mantenimiento de la integridad del Estado-nación. Éste percibe como riesgo o amenaza el surgimiento de movimientos centrífugos o disgregadores sobre los que el islam puede tener influencia, como muestra el caso de Aceh (intento de independencia para fundar un Estado islámico basado en la *sharia*), o los enfrentamientos provocados por la presencia javanesa islámica en zonas en las que se profesan otras religiones (Molucas, Kalimantan) fruto de la política de *transmigrasi* (traslado de población de Java a otras islas menos pobladas).

Otra cuestión a considerar es el tipo de sistema político de tal Estado-nación y, en particular, su carácter democrático. Junto a ello, la estructuración territorial de dicho Estado —su carácter central o federal— que actualmente vive un importante proceso de descentralización. Todas ellas son cuestiones estrechamente relacionadas con el islam, pues hay islam en la política y política en el islam.

#### *La reivindicación histórica del islam*

¿Cuál ha sido históricamente la reivindicación fundamental del islamismo político?

<sup>2</sup> Para una visión mucho más amplia y completa sobre la construcción nacional de Indonesia y su transición política, ver Manuel Montobbio, "La transición indonesia", en P. Bustelo y F. Delage (Coords.), *El nuevo orden internacional en Asia Pacífico*, Pirámide, Madrid, 2002.

Ésta quedó reflejada en la Declaración de la Independencia en 1945, con la pretensión de los partidos islámicos de la inclusión en la Constitución de 1945 de la Carta de Yakarta, que aspiraba a que el Estado otorgara un papel especial al islam y al reconocimiento del derecho islámico. Su no inclusión —estableciendo en su lugar el *Pancasila*, que afirma la existencia de Dios sin privilegiar una religión concreta como doctrina de Estado— hizo que esta reivindicación fuera desde entonces una constante por parte de los partidos islámicos, lo que llevó a la falta de consenso de la *Konstituante* o Asamblea Constituyente, elegida en 1955, tras cuatro años de debates. Ello a su vez facilitó su disolución por Sukarno —líder de la independencia indonesia— y el restablecimiento de la Constitución de 1945, hoy todavía vigente.

Sin embargo, desde 1945 la realidad fundamental de la política indonesia es la de la pluralidad de opciones políticas de los islámicos: si bien algunos optan por el islam como eje fundamental definidor de sus modelos políticos, dando lugar a los partidos islámicos; otros hacen del nacionalismo u otras alternativas el eje articulador de sus políticas. Todos los partidos indonesios están mayoritariamente conformados por islámicos, como la sociedad misma, pero los que se definen así nunca han recibido el apoyo de la mayoría del electorado. Tampoco hay que olvidar que Indonesia contó hasta 1965 con el mayor Partido Comunista del mundo tras el chino y el soviético, constituido en su mayoría por islámicos *abangan*.

En el seno del islam organizado, *Nadlatul Ulama* y la *Muhammadiyah* —las mayores organizaciones islámicas del mundo— y sus partidos políticos, expresión política de sus manifestaciones sociales del islam, se han caracterizado siempre por su tolerancia y aceptación de las reglas del juego político y, en concreto, de una democracia para cuya consecución han sido actores decisivos, como vía para defender y promover sus planteamientos.

### *El islam y la transición democrática*

A pesar de que durante el régimen autoritario de Suharto, como en otros, el islam constituyó un refugio y una opción de expresión colectiva y acción social ante la falta de apertura política, con su consiguiente auge, y que ante ello el régimen intentó la aproximación al islam; las ya mencionadas organizaciones constituyeron actores decisivos en el derrumbamiento de Suharto y en la transición a la democracia. A la vez ésta fue consecuencia también de la acción colectiva de otros actores, como el movimiento de derechos humanos y sus organizaciones, el sindicalismo independiente alternativo al oficial, la prensa, ciertos intelectuales y el movimiento estudiantil. La lección fundamental de la contribución de las organizaciones islámicas y sus partidos políticos a la transición democrática es que éstos se configuran, salvando las distancias, como la democracia cristiana occidental: aunque la inspiración de los valores y las propuestas políticas que defienden pueden estar basadas en el islam, se constituyen como actores políticos claramente comprometidos con un sistema democrático y con la vocación de ser opciones de gobernabilidad para todas las cuestiones de la agenda política, más allá de su eventual relación con el islam.

*Las organiza-  
ciones islá-  
micas de  
Indonesia se  
han caracte-  
rizado por su  
tolerancia y  
aceptación de  
las reglas del  
juego político*

*El otro islam y su política*

Es forzoso señalar que existe también otro islam en la política indonesia que cuestiona el sistema y recurre a la violencia como vía de acción política. Sus acciones, que a menudo son noticia e influyen en la imagen internacional de Indonesia, suelen ser de dos tipos:

- Por un lado, el terrorismo islámico, que tuvo su gran presentación ante la sociedad internacional con el atentado de Bali, articulado en grupos como la *Yemá Islamiya* (al que se relaciona con Al Qaeda y el terrorismo islámico internacional), que pretenderían implantar un Estado islámico en el archipiélago y en el sureste asiático.
- Por otro, el movimiento independentista de Aceh liderado por Gerakam Aceh Merdeka (GAM). En esta región, situada al norte de Sumatra, de tradicional observancia estricta del islam, este movimiento pretende la fundación de un Estado islámico basado en la *sharia*. Al ser éste uno de los mayores retos para el Estado indonesio, éste ha combinado la acción militar con la negociación política para afrontarlo. Fue precisamente el único presidente de la República miembro de un partido islámico, Abdurrahman Wahid, quien inició tales negociaciones, aprobándose durante su mandato el estatuto de autonomía para Aceh.

A partir de estas consideraciones, es necesario contemplar globalmente Indonesia, y las relaciones en ella entre islam y política, como un gran escenario de esperanza para la convivencia entre civilizaciones en democracia y en una sociedad mayoritariamente islámica, con la potencialidad paradigmática y de efecto referencial que ello conlleva.

# 1984-2004: 20 años de análisis internacional

---

<b>Rupturas y continuidades. La posguerra fría en <i>Papeles de Cuestiones Internacionales</i></b>	<b>133</b>
<b>Cronología: CIP 20 años de análisis</b>	<b>161</b>

---

MABEL GONZÁLEZ BUSTELO

# Rupturas y continuidades. La posguerra fría en *Papeles de Cuestiones Internacionales*

*En los veinte años desde la creación del CIP las características del sistema internacional han cambiado, pero las raíces de diversos problemas actuales estaban prefiguradas en el periodo de la Guerra Fría y la descolonización. Con el fin del enfrentamiento bipolar, en los años noventa se pensó que era posible lograr un mundo más justo y pacífico. Muchos de aquellos sueños no se cumplieron y otros avances han dado ahora marcha atrás en el marco de la “guerra global antiterrorista”. En estas dos décadas ha habido guerras y genocidios, han colapsado varios Estados y millones de personas han muerto por la violencia, el hambre o las epidemias. Al mismo tiempo, han tenido lugar debates sobre cómo lograr una gestión multilateral de problemas globales como la guerra, la pobreza o el deterioro del medio ambiente. Se ha avanzado en instrumentos de Derecho Internacional como el Tratado de minas antipersona o la Corte Penal Internacional; han surgido nuevas potencias como Brasil, Suráfrica o China que son expresión de un mundo multipolar, y hay un desarrollo de la sociedad civil global con conciencia crítica y propuestas sobre problemas comunes. Muchos de quienes protagonizaron la Guerra Fría han vuelto a la escena política y el aliado que ellos financiaron es ahora su enemigo. Estos veinte años muestran un panorama confuso y turbulento cuyos perfiles han sido trazados por “Papeles de Cuestiones Internacionales”.*

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

A principios de los años ochenta la Guerra Fría se recrudecía debido al incremento de la tensión entre EEUU y la URSS y los debates sobre el despliegue de nuevos misiles en Europa. Ambos bandos también libraban su batalla por la hegemonía global mediante el apoyo a protagonistas de distintas guerras en el Tercer Mundo. Desde Angola o Mozambique a Afganistán, desde Centroamérica hasta Camboya, conflictos nacionales y poscoloniales con raíces históricas, socioeconómicas y políticas fueron interpretados en clave del enfrentamiento bipolar y se convirtieron en guerras interpuestas, libradas fuera del territorio de las dos potencias. Cuando Mijail Gorbachov llegó al poder en la URSS, en 1985, nadie podía aventurar que el proceso de reformas que impulsó llevaría al fin de la política de bloques al poner de manifiesto las contradicciones internas y la debilidad real de la URSS y el bloque del Este. En Occidente, el desconocimiento y la propaganda marcaban las percepciones sobre aquel. Como afirmaba Jonathan Steele: “Es necesario que en Occidente conozcamos a la Unión Soviética tal y como es a mediados de los años ochenta, y dejemos de lado los estereotipos de la época de Stalin. Estaremos entonces en una mejor disposición para valorar las perspectivas que se abren en el ámbito del control de armamentos y el desarme” (Introducción, en URSS: Política exterior y poder militar, Nº 12, agosto de 1986).

En el otro lado del mundo, Ronald Reagan llegó a Washington y fue un impulsor decidido -junto con Margaret Thatcher en el Reino Unido- del modelo económico neoliberal, pero también un utópico político que creía firmemente en la excepcionalidad de EEUU y en su misión moral de derrotar al enemigo, materializado en el comunismo y la URSS, calificado de “Imperio del mal”. Esta visión de “cruzada” dejaba atrás la política de contención de sus predecesores para avanzar hacia el *rollback* (retroceso) del adversario. Y la forma de debilitarlo era atacarlo en sus flancos más débiles, librando guerras de baja intensidad en los Estados a los que consideraba sus clientes. El discurso de cruzada envolvía en un manto de connotaciones morales el intento de garantizar la hegemonía mundial de EEUU, mientras calificar a los adversarios como terroristas servía de coartada para llevar a cabo acciones violentas en todo el mundo. Para Fred Halliday, “La cuestión del terrorismo ha suscitado una enorme preocupación en la década de 1980. Según la idea convencional, los Estados occidentales se hallan sometidos a un maligno ataque de los extremistas del Tercer Mundo, ayudados por Estados enemigos como la URSS, Cuba, Corea del Norte y Libia. El ‘terrorista’ se ha convertido en el demonio de los años ochenta, y la lucha contra el terrorismo ha pasado a ser una parte central de la cruzada de Reagan. (...) La preocupación comenzó a finales de la década de los sesenta, y en principio se centró en los grupos palestinos que secuestraban aviones y causaban víctimas civiles en Israel. (...) La angustia creada por el terrorismo alcanzó su auge durante la crisis de los rehenes en Irán, cuando se aplicó la categoría de ‘terrorista’ al pueblo que mantenía secuestrados a los diplomáticos. Se había creado la imagen de un Tercer Mundo enloquecido, preferiblemente barbudo e islámico” (La Doctrina Reagan y el Tercer Mundo, Nº 20, 1987).

Y, para crear e imponer esa imagen que hoy resulta tan familiar, es preciso utilizar de forma eficaz el lenguaje y las armas de información y propaganda. Noam Chomsky desenmascaró algunos de estos mecanismos: “Otros dos términos pro-

pios de la Neolengua, 'extremista' y 'moderado', sirven para calificar a quienes aceptan la posición de EEUU (el segundo) y a quienes no actúan de esa forma (el primero). (...). Los términos 'terrorismo' y 'represalia' tienen también un significado especial en la neolengua norteamericana. La palabra 'terrorismo' se utiliza para designar los actos terroristas protagonizados por árabes, pero no los desarrollados por Israel o EEUU. (...) Mientras que el bombardeo de Túnez se consideró una 'legítima' respuesta a las muertes de Larnaca, la utilización del secuestro como represalia era puro terrorismo" (Control ideológico en EEUU, Nº 19, 1987).

En este marco se produjo el bombardeo de Libia en 1986. Una acción que, según Robert C. Johansen, "fracasó en su objetivo de mitigar el terrorismo, como han admitido muchos políticos estadounidenses. Muy al contrario, deterioró la reputación de EEUU entre sus aliados y aumentó las acusaciones de los países menos industrializados sobre la prepotencia norteamericana. Quizá lo más importante fue el daño causado a las perspectivas de crear el tipo de colaboración amplia que resultaría absolutamente esencial para detener el terrorismo, debido a que este ataque se lanzó de forma unilateral y a que el antiterrorismo se asoció de modo demasiado estrecho con los intereses geopolíticos estadounidenses. (...) Una iniciativa para combatir el terrorismo que fuera ideológicamente equilibrada, de ámbito mundial y respaldada por la ONU podría haber tenido más perspectivas de éxito" (Las Naciones Unidas, la crisis y el futuro, Nº 23, 1987).

En 1986, el cercano final del segundo mandato de Reagan se vio empañado por el estallido del escándalo Irán-Contra. Washington negoció con Irán, en plena revolución islámica, la liberación de rehenes estadounidenses a cambio de venderle armas (cuando supuestamente era un enemigo sometido a embargo internacional) y usó los beneficios obtenidos para financiar al ejército ilegal de la Contra, que libraba la guerra contra los sandinistas en Nicaragua. El Gobierno de Reagan trató de bloquear la investigación pero las pruebas se acumularon en su contra. El candidato demócrata a las elecciones presidenciales de noviembre de 2004, John Kerry, fue clave. Siguiendo a Robert Matthews, "uno de los miembros de las cámaras, el senador Kerry, percibió un profundo peligro en un gobierno invisible que prescindía de la ley y lleva adelante una política exterior secreta, al tiempo que subvierte el proceso democrático dentro de EEUU. A finales de 1985, decidió impulsar una investigación del asunto desde su propia oficina" (Nicaragua y el Irangate, Nº 18, 1987). En su informe, Kerry concluía: "De todas estas denuncias se deduce con claridad que cierto número de personas han violado en EEUU las leyes de Neutralidad y de Control de Exportación de Armas, o han facilitado la ayuda ilegal a la Contra prestada por el Gobierno estadounidense" (Informe Kerry, Nº 18, 1987).

Kerry no ha sido el único actor que ha reaparecido al observar la evolución de este periodo histórico. De hecho, gran parte de la configuración política actual de Washington tiene sus raíces en aquellos años. Con Reagan, llegaron al poder los neoconservadores, una alianza entre la derecha política más conservadora y la derecha religiosa que creía que EEUU estaba en decadencia por la debilidad de la política exterior de Jimmy Carter y otros presidentes, frente a la URSS y en el Tercer Mundo, y por los cambios internos (libertades y derechos civiles, movimientos feministas y estudiantiles, pacifistas y ecologistas...). Todo ello habría conducido a

*La palabra  
"terrorismo"  
se utiliza para  
designar los  
actos  
terroristas  
protagoniza-  
dos por  
árabes, pero  
no los  
desarrollados  
por Israel o  
EEUU*

la decadencia moral y política y al riesgo de perder el liderazgo internacional. Era precisa una nueva visión moral y determinación de llevarla a cabo. El fallecido analista y activista Xavier Gorostiaga describía así la composición de los círculos del poder estadounidense: "El *Contragate* puede interpretarse como la revancha del Eastern Liberal Capital (el capital liberal del Este, tradicionalmente identificado con el Partido Demócrata), de los llamados Corporate Managers, que difieren en intereses e ideología de la clase de los nuevos ricos del Sunbelt (los Estados del Sur y las nuevas minitransnacionales), detentadores de las riendas del poder estadounidense desde 1960. Estos "nuevos ricos" (...) ideológicamente pertenecen a la nueva derecha, una coalición informal aglutinada alrededor de un sentido de misión histórica, fervor derechista, nacionalismo militarista y religiosidad fundamentalista" (*Contragate: una crisis provocada*, Nº 18, 1987). Los neoconservadores han vuelto al poder con George W. Bush. Elliot Abrams, condenado judicialmente por este escándalo, es actualmente encargado de Oriente Medio en el National Security Council, que asesora al presidente. Y numerosos miembros del actual Gobierno estadounidense, como el vicepresidente Richard Cheney, el secretario de Defensa Ronald Rumsfeld, su subsecretario Paul Wolfowitz, el asesor de Seguridad Nacional Richard Perle y otros, provienen del Gobierno de Ronald Reagan o del de George Bush padre.

Centroamérica era entonces un escenario arrasado por la guerra y la violencia, como señalaron Solon L. Barraclough y Michael F. Scott: "El Salvador, Nicaragua y Guatemala están siendo devastados por la guerra y la violencia y Honduras se halla prácticamente ocupada por las fuerzas de la Contra, apoyadas por el gobierno de EEUU y por el propio ejército estadounidense. En estos países hay casi un millón de personas indigentes que huyen de la violencia, y un número similar de centroamericanos se refugian en EEUU o México. Muchos los seguirían si pudieran: desde los últimos años de la década de los setenta han muerto de forma violenta en Centroamérica cerca de 250.000 personas". También en estos países, unas guerras con profundas raíces de pobreza, exclusión y racismo fueron interpretadas a la luz de la Guerra Fría y "de 1979 a 1986, la ayuda militar de EEUU a estos países ha pasado de diez a 596 millones de dólares" (*Alimentación y conflictos en América Central*, Nº 28, 1988).

En España, gran parte de los debates políticos y públicos estaban centrados en 1986 en el referéndum sobre la salida de España de la estructura de la OTAN, donde había ingresado en 1981. El PSOE llegó al poder en 1982 con la promesa de retirar al país de este organismo pero posteriormente cambió su posición para defender la permanencia. El debate se polarizó pero la presión fue muy fuerte y los españoles votaron a favor de quedarse en la OTAN. El CIP alertó de los peligros de esta opción en diversos textos: "La tendencia de la Alianza a ampliar su margen geográfico de acción, unida a la posibilidad de que EEUU utilice, con o sin autorización, las bases para una operación intervencionista en el Tercer Mundo, añaden razones para que este país busque la forma de estar alejado de conflictos potenciales que no le incluyen" (*España y la OTAN. Política de bloques y seguridad*, Nº 6, enero de 1986).

En el volátil contexto de Oriente Medio y Asia Central, se estaban produciendo importantes cambios en áreas que ya entonces eran clave para la paz y la seguri-

dad global. En 1987 estalló en Palestina la “rebelión de las piedras”, la primera Intifada, inicio de una espiral de violencia que iba a tener profundas consecuencias durante los años siguientes. Así lo describía Roberto Mesa: “Hoy por hoy, la lucha se mantiene activada en todos los niveles: desde el combate armado hasta la resistencia pasiva, pasando por la batalla diplomática” (Los palestinos y su movimiento de liberación, N° 26, 1988). Y Teresa Aranguren explicaba algunas razones en el origen de la pasividad del mundo árabe ante el conflicto: “La primera guerra árabe-israelí fue el primer gran fracaso de una acción árabe conjunta. Y fue también el ‘año del desastre’ para el pueblo palestino, que (...) había confiado su defensa en la fuerza de los hermanos árabes” (Los países árabes y la cuestión palestina: entre la impotencia y la retórica, N° 26, 1988).

Menos de un año más tarde, la guerra que desde 1980 enfrentaba a Irán e Irak llegaba a un alto el fuego. Kenneth Wilson y Peter Wallensteen: “El 20 de julio de 1987, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 598, en la que se solicitaba el inmediato cese de las operaciones y la retirada de las fuerzas a las fronteras internacionales reconocidas. Más tarde se abordaron negociaciones para hallar una fórmula válida para satisfacer uno de los más significativos requerimientos iraníes, en el sentido de que el gobierno de Irak fuese declarado responsable de la guerra” (Los conflictos armados de nuestro tiempo, N° 30, 1988). Irán aceptó el acuerdo en 1988. En aquel conflicto, Sadam Husein fue apoyado desde EEUU y Occidente frente al Irán de los ayatolás. Para ello recibió apoyo militar y financiero e informaciones de satélite sobre las posiciones de las tropas iraníes, así como armas químicas que utilizó para gasearlas. Kamran Mofid subrayó las consecuencias: “La guerra entre Irán e Irak fue uno de los más devastadores conflictos armados desde la II Guerra Mundial. Los respectivos costes económicos derivados del daño a las infraestructuras de Irán e Irak entre septiembre de 1980 y julio de 1988 alcanzan cifras del orden de los 445.000 y 126.000 millones de dólares, respectivamente. De todo lo señalado se deduce lo ingente de la tarea de reconstrucción material y económica de Irán e Irak” (Deconstrucción y reconstrucción, la posguerra del Golfo, N° 36, 1990).

## **Ruptura en Afganistán y caída de la URSS**

La misma máxima de que “el enemigo de mi enemigo es mi amigo” fue aplicada en Afganistán mediante el apoyo a las fuerzas que luchaban contra la ocupación soviética. Ésta fue iniciada por varias facciones locales. Más tarde, Afganistán se convirtió en territorio para la *yihad* al que llegaron combatientes procedentes de las *madrassas* de Pakistán y de todo el mundo islámico. Los resistentes fueron apoyados por su combate contra el comunismo desde Washington y Europa, Arabia Saudí y los servicios secretos de Pakistán. Como afirmaron Eqbal Ahmad y Richard J. Barnett: “La invasión de Afganistán (...) constituye la operación militar más prolongada y costosa que ha abordado la URSS desde la II Guerra Mundial. (...) Por su parte, EEUU ha apoyado a la resistencia afgana en la guerra que mayor complejidad y más gastos ha reportado desde las intervenciones de la CIA en Laos y Camboya en los primeros años setenta. (...) Según *The Washington*

*Post*, solamente en 1987 el volumen de ayuda militar encubierta de EEUU a los 'guerreros santos' o *muyahidín* de la resistencia afgana ascendió a 660 millones de dólares, cifra superior a la asignada a los contras nicaragüenses" (Afganistán, tribus y superpotencias, Nº 34, 1989).

En este contexto nació la red Al Qaeda, liderada por Osama bin Laden, miembro de una rica familia saudí. En 1989 se retiraron los soviéticos, pero quedan los males que seguirán aquejando a Afganistán por mucho tiempo, como la división del país entre señores de la guerra que más tarde lucharon entre sí por el poder y el control de territorios y recursos, la aparición de los talibán como única fuerza cohesionada con capacidad para tomar el poder y la conversión del país en refugio de sectores islámicos defensores del fundamentalismo más radical como Al Qaeda. Con acierto, afirmaba Mariano Aguirre: "El futuro a medio plazo está marcado, además, por los enfrentamientos entre la resistencia. Las divisiones entre los quince principales grupos son muy fuertes. (...) Afganistán puede verse desintegrado como país y pasar a depender de las ayudas extranjeras para sobrevivir. Una y otra característica definirán presumiblemente la situación a partir de la salida de las tropas soviéticas" (Posdata, Afganistán después de la retirada soviética, Nº 34, 1989).

El final del enfrentamiento en Afganistán y algunos otros acontecimientos parecían anunciar cambios y una reducción de la tensión entre las grandes potencias. En 1988 se firmaron los Acuerdos de Nueva York para cesar la injerencia en Angola. En este país también se libró una guerra interpuesta en la que el Gobierno del MPLA era apoyado por la URSS y Cuba, y la opositora UNITA por EEUU y la Suráfrica del *apartheid*, entre otros. Los acuerdos significaban la salida de las tropas cubanas y surafricanas, la independencia de Namibia (sobre la que Suráfrica ejercía un poder colonial) y el fin del apoyo occidental a UNITA. Era un momento para el optimismo, aunque con cautelas. Fred Halliday: "El acuerdo de paz en Angola parece confirmar la opinión de que está a punto de alcanzarse la paz en el Tercer Mundo y de que la rivalidad Este-Oeste esta llegando a su fin. (...) El cese de la intervención de las grandes potencias en el Tercer Mundo parece progresar al mismo ritmo que la reducción de tensiones en Europa. (...) Pero este aparente estallido de paz puede inducir a error. Si bien la guerra no es ya el medio dominante para intentar alcanzar el poder, la rivalidad por el poder y por el control de los Estados del Tercer Mundo sigue tan viva como siempre" (Se mantiene la rivalidad Este-Oeste en el Tercer Mundo, Nº 35, 1989).

En el bloque del Este, las reformas lideradas por Gorbachov para hacer avanzar a la URSS hacia una mayor apertura (la *perestroika* y la *glasnost*) acabarían por ampliarse en el ámbito del Pacto de Varsovia. Según Robin Alison Remington: "Hasta el momento Gorbachov ha extendido su esfuerzo de *perestroika* a los países del Este, tanto para fortalecer la posición de sus incondicionales en la URSS como para crear un entorno más saneado que favorezca el desarrollo económico soviético" (Perestroika y Pacto de Varsovia, Nº 35, 1989). En noviembre de 1989 cayó el Muro de Berlín. Poco después, se decretaba el fin de la Guerra Fría. Un editorial de *Papeles* decía: "La política de bloques está en crisis –si la OTAN no tiene enemigo en el Este queda cuestionada su función-, a la vez que la retórica de la tensión entre Washington y Moscú ha descendido considerablemente. Y práctica-

mente todos los analistas han decretado el fin de la Guerra Fría” (Presentación, EEUU y el fin de la Guerra Fría, Nº 36, 1990). De nuevo surgían esperanzas, como subrayó Richard J. Barnet: “Las sorpresas de los dos últimos años han resultado pasmosas: la Unión Soviética, desprendiéndose de su estudiada máscara, muestra la fragilidad y el descontento de setenta años de dominio del Partido Comunista, retira sus tropas de Afganistán y se abre a un estimulante, si bien peligroso, proceso de reforma y debate. (...) Los contornos de este nuevo mundo en gestación son oscuros, y sus mapas están aún por trazar. Hay una urgente necesidad de una redefinición fundamental de los objetivos, prioridades y estrategias de la política exterior de EEUU en respuesta a la desaparición del mundo para el que se ejecutaron las actuales políticas. (...) Las oportunidades norteamericanas de contribuir a la edificación de un nuevo orden internacional que promueva la seguridad global parecen ser mucho mayores de lo que eran a finales de la II Guerra Mundial. Pero la tarea es más ardua. (...) A pesar de los nubarrones, las posibilidades de llevar a cabo cambios esperanzadores en el sistema internacional son mayores que en cualquier momento desde 1945” (El final de la Guerra Fría, Nº 36, 1990). Stanley Hoffman sugería algunos pasos concretos hacia la estabilidad global: “El objetivo a largo plazo, que debería anunciarse formalmente, consiste en reducir la fuerza y el armamento de cada Estado a los niveles más bajos compatibles con sus necesidades de seguridad” (La quimera del orden mundial, Nº 46, 1992).

Estas expectativas durarían poco. En América Latina, EEUU encontró una nueva vía de implicación en los asuntos internos de varios países a través de la “guerra contra las drogas”. La guerra que llevaban a cabo los cárteles de Cali y Medellín contra el Estado de Colombia y contra los procesos de extradición a EEUU fue uno de los detonantes. Como señalaba Ignacio Gómez Gómez: “Cuatro meses antes de que EEUU anunciara el inicio de la retirada de sus tropas en Europa y el fin de la Guerra Fría, el presidente Bush presentó en sociedad una nueva estrategia que garantizaba la prolongación de los conflictos en América Latina. El nuevo enemigo es un puñado de delincuentes comunes, entre quienes se cuentan dos de los hombres más ricos del mundo, afincados en tres países pobres: los traficantes de cocaína. (...) EEUU optó por afrontar militarmente el problema de las drogas a mediados de agosto de 1989. (...) El día 8 de ese mes el presidente firmó una Directiva de Seguridad Nacional en la que definió el narcotráfico como factor de desestabilización económica de su país y de la democracia en América Latina, y autorizó a las fuerzas armadas norteamericanas para acompañar a las fuerzas antinarcóticas de los países amenazados por la mafia en sus operaciones” (EEUU, en busca del enemigo perdido. Nº 37, 1990).

## **La primera guerra de Irak**

Entre tanto, en Oriente Medio se desataban acontecimientos que marcarían el futuro de la región y del sistema internacional en su conjunto hasta ahora. En 1990, Sadam Husein invade Kuwait y pasa a convertirse en el enemigo número uno de la comunidad internacional. La violación de la soberanía de un Estado se consideró una grave amenaza para la paz y la seguridad mundial y, con el apoyo

*Formaba parte de la propaganda destinada a justificar la guerra la proclama de George Bush de que sería un paso para crear un “nuevo orden mundial” más justo y pacífico*

de la ONU y una amplia coalición internacional, el presidente George Bush lanza la primera guerra de Irak. Mariano Aguirre describió los inicios y motivaciones de este conflicto: “El 2 de agosto pasado, Irak invadió Kuwait. Pocos días después situó sus fuerzas en la frontera con Arabia Saudí mientras el presidente Sadam Huseim decretaba la anexión de Kuwait. En menos de una semana había dejado de existir uno de los estados más pequeños y más ricos del mundo. Esto generó una crisis política y económica internacional de imprevisibles consecuencias. (...) La invasión puso en marcha los planes de EEUU para intervenir militarmente en el Golfo, preparados en el curso de los últimos quince años” (El conflicto del Golfo Pérsico, Nº 38, 1990).

Las fuerzas estadounidenses expulsaron a las tropas iraquíes de Kuwait y bombardearon Irak en una guerra fulminante en la que se utilizaron nuevas técnicas de información y propaganda. La mayoría de los medios de comunicación internacionales no tuvo acceso a territorio iraquí y gran parte de ellos aceptó la versión oficial de que fue una guerra limpia, librada con armas inteligentes y sin afectar a objetivos civiles. La realidad fue muy diferente, como afirmaron William M. Arkin, Damián Durrant y Marianne Cherni: “El sistema social y económico de la sociedad iraquí ha sido totalmente desmembrado y los efectos se harán notar de manera importante incluso a largo plazo. La eficacia de las incursiones consiguió cortar los suministros de electricidad y combustible e interrumpir los sistemas de comunicación, transporte y producción de forma rápida e irreversible, dejando tanto a los líderes como al pueblo de Irak aislados e indefensos. Dichos ataques arrasaron con todos los aspectos de la sociedad moderna del país y no sólo con los objetivos militares” (Las técnicas de guerra modernas y el medio ambiente: un estudio sobre la guerra del Golfo, Nº 43, 1991).

También formaba parte de la propaganda destinada a justificar la guerra la proclama de George Bush de que sería un paso para crear un “nuevo orden mundial” más justo y pacífico, un orden puesto en duda por Mariano Aguirre: “Este nuevo orden tan ambiguo y escueto en su formulación como promisorio y ambicioso en su fantasía sería producto del final de dos símbolos: el primero, la caída del muro de Berlín como expresión de la crisis y el final del comunismo; el segundo, la guerra y previsible derrota de Sadam Husein. (...) En la guerra contra Irak se fortalece el modelo de intervención masiva que podría aplicar EEUU en el futuro: uso de la fuerza aérea y naval; no arriesgar fuerzas en combate; controlar el acceso de la prensa para evitar una imagen crítica; exigir colaboración económica, bases y permisos de vuelo y paso por su territorio a los aliados; utilizar al Consejo de Seguridad de la ONU como legitimación; contar con el apoyo de la URSS a cambio de beneficios comerciales, créditos e inversiones” (El desorden del “nuevo orden mundial” de EEUU, Nº 42, 1991).

Este orden encubría la determinación de EEUU de consolidarse como única potencia mundial mediante el recurso a las instituciones y normas multilaterales cuando fuera posible y con intervenciones directas cuando fuera preciso. *Papeles para la Paz/En pie de paz*:<sup>1</sup> “Probablemente ésta haya sido la primera de un nuevo

<sup>1</sup> El Nº 42 de *Papeles para la Paz* fue una coedición con la revista *En pie de paz*, entonces en su Nº 21.

tipo de guerras caracterizado por la dependencia del Norte respecto de determinados recursos del sur (petróleo, piensos, minerales estratégicos...) y la necesidad de control de los mismos, por la vía que sea. Esto inicia la configuración de un 'nuevo orden internacional' en el que EEUU se otorga el papel de un 'gendarme' mundial para preservar el complejo tejido de interdependencias que aseguran la existencia de un Norte enriquecido, frente a un Sur en el que se encuentran todas las gamas de la pobreza" (Editorial, N° 42, 1991).

En este contexto cobraron fuerza nuevos debates sobre la necesidad de crear marcos multilaterales más fuertes y asumir una reforma y democratización de la ONU para hacerla más capaz de actuar como garante real de la paz y la seguridad global. Así lo afirmaba Brian Urquhart: "Una de las consecuencias de la II Guerra Mundial fue la convicción generalizada, reflejada en la Carta de la ONU, de que el desarme era esencial para un mundo estable y pacífico. Tal vez sirva la guerra del Golfo para recordarnos la necesidad del control de armamento y los peligros de la proliferación y la afluencia de armas, especialmente en las regiones más volátiles del mundo. (...) En una situación así, ninguna nación, ni siquiera la asociación de dos o tres naciones poderosas, va a poder asumir el papel de árbitro y policía mundial, aun en el caso de que otras naciones lo aceptaran, lo que resulta improbable. De ahí que la ONU deba llegar a su madurez para poder asumir ese papel" (Lecciones del Golfo para la ONU, N° 43, 1991). Sobre la proliferación de armas nucleares alertaba José M. Martín Medem: "Laboratorios de armas atómicas de EEUU y fabricantes de material bélico de la Comunidad Económica Europea (CEE) han colaborado en el desarrollo de misiles nucleares de alcance medio que ahora poseen algunos países del Tercer Mundo" (Misiles nucleares sin control en Oriente Medio y América Latina, N° 37, 1990). Nicolau Barceló centraba su crítica en los armamentos navales: "La Marina de EEUU se muestra reacia a que los nuevos vientos que soplan en las relaciones Este-Oeste abran la puerta por la que se escaparía buena parte de su arsenal nuclear" (El descontrol de los armamentos navales, N° 37, 1990).

## **Emergen los Estados frágiles**

En otros lugares del mundo, una serie de países entraban en guerras que eran la expresión del fracaso en la construcción del Estado poscolonial, una posición subordinada en el sistema económico internacional y el nacimiento o consolidación de fuerzas que utilizaban la violencia para conseguir objetivos políticos o económicos. Algunos Estados pasaron a denominarse "frágiles" y a colapsar. Uno de ellos fue Somalia, que también había desempeñado un papel subordinado en la Guerra Fría. José Manuel Bustamante: "La caída, en enero de 1991, del dictador Siad Barre, condujo a una cruenta lucha fratricida que ha liquidado prácticamente la ya débil estructura estatal. (...) Pero el colapso de Somalia, si bien aparece en primer término causado por una guerra 'tribal', como prefieren calificarla los medios de prensa sin profundizar mucho más, no se hubiera mostrado de tal magnitud si el terreno no estuviera abonado por décadas de políticas nefastas que han afectado a toda la región" (Somalia, un país sin lugar en el mundo, N° 46, 1992).

La guerra civil de Somalia y la crisis humanitaria que generó llevó a la comunidad internacional a poner en marcha una operación de la ONU que combinaba un componente de mantenimiento de la paz con otro destinado a proteger el reparto de ayuda humanitaria. Con pocos medios y un mandato poco claro, en poco tiempo las fuerzas internacionales fueron arrastradas a la guerra. Como afirmó Vicenç Fisas: "En Somalia (...) la ONU no puede compaginar un proyecto 'humanitario' con otro militar de carácter ofensivo. Son proyectos incompatibles desde el momento en que se tomó la decisión política de implicarse directamente en la guerra. (...) Al declarar la guerra a Aidid, la ONU se ha convertido en un nuevo clan combatiente, con la salvedad de que al ser una fuerza de ocupación extranjera, puede acabar combatiendo contra todos los demás, que son autóctonos. (...) Todo ello pone de manifiesto que, para actuar en situaciones conflictivas, los cascos azules han de ser profesionales y tener una preparación específica previa. La falta de entrenamiento para actuar en Somalia es evidente" (La ONU en Somalia, ¿misión imposible?, Nº 49, 1993). Ante el agravamiento de la situación fue EEUU, alentado por el entonces secretario general de la ONU, Boutros Ghali, quien decidió intervenir para poner fin a los combates. En 1992 lanzó la operación *Restore Hope*, que pronto se vio envuelta en enfrentamientos con los principales señores de la guerra. El derribo de dos helicópteros *Black Hawk* en Mogadiscio fue el punto de partida para la retirada. La intervención se hizo sin conocimiento real de la situación en el terreno por unas tropas que eran combatientes, no pacificadoras, y que no eran vistas como neutrales. Este fracaso iba a tener serias consecuencias para otras crisis en el futuro.

Uno de los primeros casos fue la República Federal Socialista de Yugoslavia. La gravísima crisis económica y el colapso del régimen de Tito después de su muerte en 1980 hicieron saltar por los aires la compleja estructura de equilibrios territoriales y étnicos mantenida hasta entonces en los Balcanes. La primera en declarar la independencia fue Eslovenia, en 1990, seguida de Croacia. Tras el reconocimiento de ambos Estados por la Unión Europea en 1992, Bosnia siguió el mismo camino y a partir de ese momento la guerra se generalizó. Con discursos genocidas y excluyentes basados en identidades étnicas y religiosas, los actores armados se lanzaron a una guerra brutal con masacres y bombardeos, ciudades cercadas y deportaciones en masa. Florence Hartmann describió el proceso de creación del discurso identitario: "Belgrado lanzó a partir de 1986 una nueva cruzada para elevar la conciencia nacional serbia, cruzada a la que pronto se unió el joven líder comunista Milosevic, y que finalmente dio lugar a la bárbara oleada de nacionalismo serbio de principios de la década de 1990. En aquel momento no se hablaba de 'limpieza étnica' sino de la devolución a los serbios de todos sus 'derechos históricos, nacionales y democráticos de vivir en un único Estado'" (La siniestra ideología de la "limpieza étnica", Nº 46, 1992). Unas opiniones públicas horrorizadas por una guerra en el corazón de Europa reclamaban a los Gobiernos que "hicieran algo". Pero EEUU esperaba que fuera la UE quien asumiera el liderazgo y las divisiones internas de ésta lo impedían. Finalmente la ONU fue autorizada a desplegarse, pero con mandato y recursos muy limitados para tener impacto, como denunciaba el Foro para la Paz y la Reconciliación en la Antigua Yugoslavia: "La única solución viable a largo plazo es la creación de un protectora-

do administrativo de la ONU a gran escala. Dicho protectorado tendría el control sobre la totalidad del territorio de la república y su finalidad sería la desmilitarización y la disolución de las milicias y la regeneración de la política civil. (...) La actual intervención de la ONU, sin embargo, no tiene objetivos claros ni, por tanto, medios claros para alcanzar nada. Con la actual intervención se corre el riesgo de producir una intensificación explosiva del conflicto sin que se logre la paz". Declaración en Verona, N° 46, 1992.

En Israel, la victoria de los laboristas de Isaac Rabin en las elecciones generales hacían surgir esperanzas en torno a la paz, como señalaba Pere Vilanova: "Todas las partes implicadas, de modo implícito o explícito según los momentos, parecen haber llegado a un punto de encuentro relativamente inesperado: hay que enfocar el conflicto, el problema, de otra manera. Ya no valen unilateralismo, soluciones de pura fuerza y mucho menos inmovilismos" (Oriente Medio: las elecciones en Israel y el proceso político, N° 46, 1992).

### **Los zapatistas: guerrilla sin violencia**

En América, varios países iniciaban el difícil camino que lleva de la guerra a la paz. El inicio lo describió Xabier Gorostiaga: "El proceso de Esquipulas (1987) permitió iniciar un espacio regional de negociación de conflictos armados, de observación internacional e incluso de intento de verificación internacional por parte de los países latinoamericanos del Grupo de Contadora (...). Esquipulas inició un proceso creador de una cultura de negociación, de acuerdos concertados. Los acuerdos permitieron el fin de la guerra en Nicaragua" (La democracia ambigua: perspectivas para América Central, N° 47/48, 1993).

Después de que la candidatura conservadora de Violeta Chamorro ganara las elecciones frente a los sandinistas, nuevos procesos de paz comenzaron en la región. En El Salvador se firmó en 1992, y como señaló Fernando Harto de Vera: "Los Acuerdos de Chapultepec pusieron fin a más de diez años de guerra civil. A partir de entonces, se abrió un periodo de transición hacia la normalización que culminó con las primeras elecciones de la posguerra en marzo-abril de 1994" (El Salvador: el camino a la moderación, N° 52, otoño de 1994). En Guatemala no se firmó la paz hasta 1996. Pero ahí se observó la contradicción entre la paz entendida como ausencia de guerra y una concepción de la misma que incluya la justicia y el bienestar.

El final de las guerras no significó el fin de la violencia en Centroamérica, entre otras cuestiones, porque los acuerdos de paz no alteraron las condiciones estructurales de pobreza y exclusión de la mayoría de la población ni la marginación de los campesinos e indígenas. La ortodoxia neoliberal aplicada a continuación agravó la situación. Y condiciones similares iban a conducir al nacimiento del movimiento zapatista en el Estado mexicano de Chiapas. Roberto Montoya describía así su inicio: "La fecha elegida por los rebeldes zapatistas para salir de la selva Lacandona y ocupar por la fuerza los pueblos de San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas, en el sur del estado de Chiapas, cercanos a la frontera con Guatemala, no fue casual. Pretendían aprovechar la atención mundial

concitada por la entrada en vigor del NAFTA (North American Free Trade Agreement) –un acuerdo de integración económica entre tres países que suman 360 millones de consumidores- para dar a conocer sus reivindicaciones. (...) En uno de los países con más número de multimillonarios, el Gobierno no da ninguna solución a los más de dos millones de campesinos e indígenas –buena parte de ellos chiapanecos- que se verán seriamente perjudicados a partir de ahora por la importación libre de aranceles de maíz estadounidense” (Chiapas: el regreso de Zapata en tiempos del NAFTA, N° 50, primavera de 1994).

### **Violencia en África, ruptura en los Balcanes**

En 1990, el presidente surafricano William de Klerk ordenó la liberación de Nelson Mandela, líder del Congreso Nacional Africano. Esto fue el principio del fin del régimen racista del *apartheid*. Mandela ganó las primeras elecciones generales libres celebradas en el país, en 1994, y el proceso de transición pacífica llevó a que se hablara del milagro surafricano. Sin embargo, aunque se abrió el régimen político, diversas fuerzas trataron de bloquear el proceso en distintos momentos, como señaló Lucía Alonso: “El país corre el riesgo de perpetuar un sistema injusto tanto internamente como en relación con sus vecinos continentales. El proceso de reforma política sufre continuos bloqueos. (...) Si Suráfrica alcanza la estabilidad democrática por la que ahora lucha habrá anulado uno de los principales motivos de confrontación en África Austral. Si además demuestra interés en cooperar con sus vecinos contribuirá a crear el clima de confianza recíproca que unos y otros necesitan para prosperar” (La economía surafricana después del apartheid, N° 49, 1993).

En abril de 1994 estalló de nuevo la violencia en Ruanda. Frank Smyth y Victoria Brittain: “El avión que se estrelló el 6 de abril provocando la muerte de los presidentes de Ruanda y Burundi (y que tal vez fue derribado) constituye tan sólo el último acto de violencia acaecido en estos dos países vecinos de África Central. (...) El renovado terror en Ruanda se precipitó cuando ésta se encaminaba provisionalmente hacia un acuerdo de paz tras una guerra civil de tres años, concluida en agosto pasado” (Ruanda: guerra, dinero e intervención, N° 51, verano de 1994). En el genocidio murieron asesinadas unas 800.000 personas en pocos meses, ante la pasividad de la ONU y las potencias internacionales. El fracaso de Somalia y el “síndrome de Mogadiscio” hicieron a EEUU mucho más reticente a la intervención por motivos humanitarios. Desde Europa, los intereses estratégicos franceses pesaron más que otras consideraciones. Sin embargo, lo sucedido en Ruanda alentaría nuevos debates sobre la necesidad de marcos globales de intervención para detener e impedir nuevos genocidios. Brian Urquhart defendía la creación de una fuerza más eficaz para la ONU: “La capacidad de desplegar unidades de imposición de la paz creíbles y eficaces, en breve plazo y en un primer estadio de cualquier crisis, y con la fortaleza y el apoyo moral de la mundial, constituiría un paso importante en esa dirección” (Por una fuerza militar voluntaria de Naciones Unidas, N° 49, 1993).

La presión de las opiniones públicas ante los hechos en la ex Yugoslavia llevó

a EEUU a tomar la iniciativa junto con la OTAN y aumentar la implicación internacional. El detonante fue el bombardeo de un mercado en Sarajevo que provocó la muerte de numerosos civiles. La ciudad estaba cercada desde 1992. Mariano Aguirre y Pedro Sáez: “La OTAN exigió a los serbios bosnios que retirasen sus armas pesadas más allá de 20 km de Sarajevo o las pusiesen bajo control de la ONU en un plazo de diez días. También consideró que levantar el cerco a Sarajevo sería un primer paso para poner a esta ciudad bajo ‘administración de la ONU’ (...). Se estableció entonces una cadena de mando entre la OTAN y la ONU que sentó un precedente para otras acciones similares que puedan realizarse en el futuro” (Bosnia: después del ultimátum, N° 50, primavera de 1994).

## **Definir nuevos paradigmas**

Con el fin del orden bipolar se inició una búsqueda de nuevos paradigmas con los que explicar el sistema internacional y las formas en que los Estados podrían relacionarse entre sí en el futuro. Si Francis Fukuyama pregonaba el fin de la historia, según el cual la caída de la URSS y los regímenes comunistas significaba el triunfo de la universalidad de los valores occidentales, y para Robert Kaplan se avecinaba la anarquía, en 1994 irrumpe con fuerza la tesis de Samuel Huntington del choque de civilizaciones. Según él, las confrontaciones en las relaciones internacionales en el presente y el futuro inmediato no serán entre Estados sino entre civilizaciones y concepciones culturales, especialmente la occidental por un lado y el Islam y el confucionismo por el otro. Laurence Thieux explicaba los orígenes de esta teoría: “La conflictividad en Oriente Medio, la inestabilidad política que afecta a numerosos Estados árabes, el renacimiento religioso y sus manifestaciones más radicales han generado numerosas reticencias e interpretaciones alarmistas acerca del Islam. Desde el Departamento de Policía de Nueva York, después del atentado de 1993 a las Torres Gemelas de Manhattan, hasta la OTAN hay una preocupación por el Islam y se ha generado una fuerte polémica teórica que si no es nueva en sus orígenes, ha adquirido nuevas formas. (...) Para Huntington, la desestabilización política de muchos países árabes junto con el protagonismo de los movimientos islámicos podrían fomentar interacciones conflictivas con Occidente” (Confrontaciones de culturas: buscando el paradigma de las relaciones internacionales, N° 52, otoño de 1994).

Esta tesis fue desde el principio rebatida desde ámbitos académicos, políticos y de la sociedad civil por la debilidad de su argumentación y por el peligro de que se convirtiera en una profecía autocumplida al proporcionar a EEUU un nuevo enemigo con el que luchar. Dan Smith formuló su crítica: “En suma, la explicación de por qué las civilizaciones chocan no se tiene en pie. Se puede reconocer intuitivamente que la diferencia puede generar temor, desconfianza y conflicto. Pero la intuición no basta. (...) Aunque Occidente parece enemigo de la civilización islámica, no se puede decir que sea cierta la afirmación en sentido inverso. Huntington abunda en la historia de la conquista de territorios de la Europa cristiana por parte de los imperios islámicos. Pero, sin embargo, no ha existido amenaza árabe alguna sobre Europa durante más de un milenio, y el imperio otomano dejó de consti-

tuir una amenaza real hace casi tres siglos” (Por qué han de chocar las civilizaciones”, Nº 52, otoño de 1994).

En el lado positivo podría decirse que animó un debate sobre el papel de la religión, la política y el fundamentalismo en el mundo actual que numerosos autores llevaron más allá del Islam, como Fred Halliday: “El fundamentalismo promete tener repercusiones todavía mayores en el mundo en los años por venir, y desde luego no va a desaparecer ni a apaciguarse. (...) Cuando hablamos de fundamentalismo en el mundo contemporáneo, nos referimos a un conjunto de movimientos presentes en diferentes países, que comparten ciertos rasgos comunes y que se caracterizan, en particular, por una combinación de dos elementos ligados de forma contingente. Uno lo constituye la invocación a un retorno a los textos sagrados, leídos de modo literal, y el otro la apelación a que estas doctrinas se apliquen a la vida social y política. (...) Aun cuando buena parte de la atención haya recaído en el mundo islámico, el término fundamentalista se ha aplicado de forma mucho más amplia” (El fundamentalismo y el mundo contemporáneo, Nº 52, otoño de 1994).

Mientras tanto, en España, la objeción de conciencia y la insumisión eran dos cuestiones importantes en el debate político, con un creciente rechazo de muchos ciudadanos a cumplir el servicio militar obligatorio. Éste se aboliría pocos años más tarde, pero ya en 1995, *Papeles* reflejaba estos debates. Afirmaba Marciano Vidal: “La insumisión ha ido cobrando importancia no sólo por la cantidad de insu- misos sino, sobre todo, por el impacto que ha originado en la sociedad” (La insu- misión desde una perspectiva ética, Nº 54, 1995). Y seguía Imanol Zubero: “El movimiento antimilitarista saca a la plaza pública la cuestión de la defensa exigiendo su debate. Ésta es su primera aportación a la profundización de la democracia” (Objeción de conciencia y profundización de la democracia, Nº 54, 1995).

## **Acuerdos y desacuerdos de paz**

Las líneas comunitarias y religiosas han marcado también el enfrentamiento entre católicos y protestantes en Irlanda del Norte. En 1994 se dio el primer avance hacia la paz, como explicó Paul O’Connor: “Cuando el futuro estudiante de historia de Irlanda acceda a Historia / Irlanda en su base de datos, parpadeará en su pantalla la fecha 31.8.1994. El alto el fuego que declaró el IRA ese día señaló un nuevo comienzo en las relaciones angloirlandesas, o pudo haberlo señalado. En las semanas y meses que siguieron a la declaración, hubo muchas esperanzas de que sería posible una resolución del conflicto de Irlanda del Norte” (Irlanda del Norte: después de doce meses de alto el fuego, Nº 56, 1995).

Y fue precisamente un fundamentalista judío quien dio el golpe de gracia al proceso de paz árabe-israelí que había comenzado con la Conferencia de Madrid de 1991 y continuó después con los Acuerdos de Oslo. El primer ministro israelí Isaac Rabin, firmante de los acuerdos con Yaser Arafat, fue asesinado en noviembre de 1995. Mariano Aguirre: “Se esperó demasiado para negociar, Israel ha concedido poco, la OLP carece de flexibilidad para agilizar el proceso democrático (las próximas elecciones pueden ayudar mucho en este proceso), los fundamenta-

listas de cada parte son los principales enemigos del proceso de paz. A la vez, el principal partido de la derecha, el Likud, y muchos líderes religiosos de Israel han estado alentando algo más que las críticas al proceso de paz. En realidad, han hecho un ataque al Gobierno laborista, al Estado liberal. Todo se conjugó en el asesinato de Rabin" (Presentación, N° 56, 1995). A partir de entonces, el proceso de paz entró en crisis y se inició un deterioro constante de la situación política tanto en Palestina como en Israel.

Tras años de guerra, los Acuerdos de Dayton de 1995 (precedidos de bombardeos de la OTAN) fueron un paso decisivo para poner fin a los combates y lograr una paz, aunque precaria, en Bosnia y otros territorios de la ex Yugoslavia. Sin embargo, desde una perspectiva crítica se puede afirmar que en los acuerdos se consagró la división territorial basada en criterios étnicos y religiosos que había sido el objetivo de los impulsores de la guerra. Así lo afirmaba Pedro Sáez: "El manejo de más de un centenar de mapas durante los veinte días de negociaciones indica que la cuestión básica era la asignación de territorios de acuerdo con criterios étnicos homogeneizadores. Desde esta perspectiva, el triunfo de la conquista militar y la limpieza étnica como instrumentos para ordenar el espacio yugoslavo parece claro" (El acuerdo de Dayton: un primer balance, N° 57, 1996).

Mientras tanto, las consecuencias de la guerra y el genocidio de Ruanda hicieron tambalearse el poder de Mobutu en el Zaire y, con él, la estabilidad del país y su propia supervivencia como Estado soberano. Sofía Cadenas y María Gilabert señalaron que: "Desde que el conflicto en Ruanda desplazara en el verano de 1994 a casi un millón y medio de personas al este de Zaire, la tensión ha aumentado en esta zona. La huida de cientos de miles de hutus hacia Zaire se produjo ante el temor de una revancha de los tutsis, que acababan de hacerse con el poder, tras haber sido objeto de una limpieza étnica por parte del antiguo Gobierno hutu ruandés. Entre los refugiados civiles asentados en la franja oriental de Zaire se ocultaron los soldados del ejército derrotado y las milicias radicales hutus procedentes de Ruanda y Burundi, que se rearmaron (...) albergando la idea de reconquistar el poder perdido. Este foco de tensión se introdujo en un país con múltiples conflictos internos" (Zaire ante el colapso, N° 59/60, 1996/1997). Fue el primer paso hacia una guerra en la que el país cayó en manos de múltiples actores armados y en la que participaron fuerzas de Ruanda, Burundi, Uganda, Angola, Namibia y Zimbabue. Una guerra con un fuerte componente de explotación de recursos naturales y componentes estratégicos y de seguridad en la que perdieron la vida cientos de miles de personas.

La Conferencia de Pekín sobre la mujer, de 1995, marcó un hito en el reconocimiento de la situación de las mujeres en todo el mundo y en la formulación de propuestas y metas para avanzar hacia la igualdad. Como afirmaba Justa Montero: "La Conferencia de Pekín supone un importante cambio en cuanto al análisis de la situación de las mujeres, sus causas, consecuencias y alcance. Una diferencia que estriba tanto en la diferente conceptualización con la que en algunos casos se aborda los problemas, como en la formulación de diagnósticos más precisos. La caracterización de los procesos que acompañan la feminización de la pobreza, las múltiples caras que adopta, así como los distintos colectivos de mujeres particularmente expuestos, son un ejemplo de ello" (Pekín y el debate internacional sobre la

*Las conse-  
cuencias de la  
guerra y el  
genocidio de  
Ruanda  
hicieron  
tambalearse  
el poder de  
Mobutu en el  
Zaire y, con  
él, la  
estabilidad  
del país y su  
propia  
supervivencia  
como Estado  
soberano*

mujer, Nº 56, 1995). Sobre la situación de las mujeres en los conflictos y concretamente la primera guerra de Irak, señalaba Cynthia Enloe: “La crisis del Golfo, retratada sobre todo por la prepotencia del ejército de EEUU, complicó radicalmente la tarea local de las feministas. Las activistas árabes, al caminar sobre el alambre entre un patriarcado de nacionalistas machistas y un imperio cultural de los políticos occidentales, pagan un precio muy alto cuando una crisis internacional polariza el debate interno” (“Mujeres y niños primero”: las herramientas propagandísticas del patriarcado, Nº 43, 1991).

El año 1997 fue clave en la configuración de China como potencia emergente en los asuntos globales. Después de la muerte, en febrero, de Deng Xiaoping, el arquitecto de la política de reformas adoptada a finales de los setenta, el XV Congreso del Partido Comunista consolidó un modelo mixto de apertura económica y continuidad en lo político. Además, en verano del mismo año recuperó Hong Kong. Enrique Fanjul: “Se ha abierto una nueva era, la era post-Deng, en la que China entra históricamente (...) en el siglo XXI, y en la que el crecimiento económico será el factor esencial para darle cohesión y estabilidad” (Luces y sombras de la China de la reforma, Nº 63, 1998). Más aún, como apuntó Xulio Ríos: “En el XV Congreso se ha equiparado la adopción de la política de reforma y apertura, en 1978, a los grandes episodios de la historia china del presente siglo (...). El XV Congreso ha decidido que la teoría de Deng Xiaoping de un socialismo con características chinas será su ‘ideología orientadora’, estipulando en sus estatutos que “el Partido Comunista de China asume el marxismo-leninismo, el pensamiento de Mao Zedong y la teoría de Deng Xiaoping como su guía para la acción. El denguismo es interpretado así como el marxismo de la China actual” (China después del XV Congreso, Nº 63, 1998).

En el mismo continente, las crisis financieras sacudieron a los llamados “tigres asiáticos” y especialmente a Indonesia. En este país el deterioro de las condiciones de vida como consecuencia de la crisis hizo tambalearse, después de más de treinta años, el régimen de Suharto, como describía Ana Alonso Montes: “Tras aplastar sin piedad primero al ‘peligro rojo’ (los comunistas) y posteriormente a los separatistas (sobre todo en Timor Oriental), el presidente Suharto se ha visto obligado a dejar el poder, al comprobar que había perdido su legitimidad, basada en el orden público y la prosperidad económica” (Indonesia: el fin de la era Suharto, Nº 64, 1998).

### **El caso Pinochet y la justicia universal**

En 1998 se produjeron grandes avances para la justicia universal, basada en el principio de que determinadas categorías de delito como los crímenes contra la humanidad o el genocidio no prescriben y son perseguibles universalmente. Un primer paso habían sido los tribunales especiales creados para juzgar crímenes de guerra y contra la humanidad en Ruanda y la ex Yugoslavia. Otro importante antecedente lo había sentado la justicia española en 1996. Joan E. Garcés describió el inicio del proceso: “El 4 de julio de 1996, Miguel Miravet, en su condición de presidente de la Unión Progresista de Fiscales de España, interpuso en Valencia una denuncia por

presuntos crímenes de genocidio y terrorismo cometidos entre 1973 y 1990 por Augusto Pinochet y otros miembros o funcionarios de la Junta Militar chilena. La denuncia señala que ciudadanos españoles fueron secuestrados, torturados, asesinados o 'desaparecidos' por funcionarios de la Junta Militar e identifica a más de 4.000 personas asesinadas o 'desaparecidas' de nacionalidad española y de otras 20 distintas" (Pinochet, ante la Audiencia Nacional, Nº 59/60, 1996/1997). La Audiencia Nacional abrió diligencias previas y declaró su competencia.

En octubre de 1998, el ex dictador chileno Augusto Pinochet fue detenido en Londres. Aunque la demanda de extradición de la justicia española no fue atendida y regresó a Chile, ya nada sería igual, ni en aquel país ni para otros dictadores como los de las juntas militares argentinas. Esto fue un avance para la democracia, como afirmaron Mercedes García Arán y otros: "Aparte de la inmoralidad implícita en que comportamientos gravemente atentatorios contra los derechos humanos queden sin castigo, la impunidad supone el punto de partida de una espiral de circunstancias que terminan por favorecer la reiteración y perpetuación del abuso, máxime cuando el delito se ha generado a la sombra del Estado. (...) Cada vez que los crímenes quedan sin castigo, se facilita la posibilidad de que se repitan" (La impunidad es un insulto a la democracia, Nº 65, 1998). Más adelante, el ex militar y torturador argentino Ricardo Miguel Cavallo sería detenido en México, también a petición de la Audiencia Nacional española, acusado de genocidio y terrorismo. Carlos Iriart: "Los datos han permitido que, en la petición de extradición a México, Cavallo resulte incriminado como autor material de varios delitos en los que tuvo participación directa y como partícipe necesario del plan sistemático de exterminio. Se trata de una acusación especialmente grave, ya que el concepto de 'plan sistemático de exterminio' da al conjunto de estos hechos el carácter de crimen contra la humanidad" (Cuatro buenas razones para enjuiciar a un genocida: el caso Cavallo, Nº 72, 2000).

También en 1988, tras tres años de debates y una sesión negociadora final de cinco semanas, la Conferencia de Plenipotenciarios de Roma votó a favor del establecimiento de una Corte Penal Internacional permanente. Sobre el llamado Estatuto de Roma afirmaba la organización Human Rights Watch: "Aunque no es perfecto, sus disposiciones ofrecen un punto de partida viable para un tribunal que puede marcar una diferencia real y duradera. Se trata de un avance histórico para la protección de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional" (Un elemento de disuasión contra las atrocidades del futuro, Nº 65, 1998).

Uno de los principales responsables de las guerras en la ex Yugoslavia, el ex presidente serbio Slobodan Milosevic, sería posteriormente detenido y reclamado por la justicia internacional. Alessandro Gori: "Uno de los puntos más conflictivos entre el nuevo Gobierno serbio y la comunidad internacional se refiere a la entrega de Milosevic al Tribunal Internacional de La Haya. Al comienzo los líderes occidentales se mostraban comprensivos y no presionaban demasiado a Kostunica. La fiscal suiza Carla del Ponte prácticamente a diario hacía declaraciones en sentido contrario. La policía detuvo a Milosevic el 31 de marzo de 2000. (...) Kostunica aseguró que serían las autoridades yugoslavas quienes le juzgarían en su país" (Cómo Milosevic perdió las elecciones. La transición serbia, Nº 74, 2001). Milosevic fue, finalmente, entregado al Tribunal de La Haya.

El acuerdo de Stormont o de Viernes Santo fue el punto de partida para el fin de un conflicto que durante siglos enfrentó a protestantes y católicos en Irlanda del Norte. Bill McSweeney analizó algunos elementos del proceso: "A primera vista, el proceso de paz que condujo al Acuerdo de Stormont del 10 de abril de 1998 ofrece una clara ilustración de la relevancia de la identidad colectiva. Un pueblo dividido a lo largo de siglos por religión, lealtad política, adhesión cultural y mitos ha reflexionado sobre sus divisiones, ha reexaminado las raíces ideológicas de las mismas, para encontrar espacio para un compromiso a favor del otro y de un sentido de pertenencia compartido" (Intereses e identidad en el proceso de paz de Irlanda del Norte, Nº 64, 1998).

### **El debate sobre la intervención humanitaria: Kosovo**

La sucesión de crisis en los Balcanes volvió al primer plano en 1998. Esta vez el escenario era Kosovo, una provincia habitada en un 90% por albaneses pero donde estaban marginados del acceso a la enseñanza, los niveles de gobierno, etc. Kosovo había sido la manzana de la discordia entre serbios y albaneses desde el fin del imperio otomano y la desintegración de Yugoslavia en los años noventa hizo aumentar las tensiones. Aunque la mayoría optó inicialmente por una defensa pacífica, la falta de resultados radicalizó la situación, como describía James Pettifer: "Los albaneses kosovares han venido apoyando las políticas pacifistas de Ibrahim Rugova, pero no han obtenido avances políticos significativos. En 1996 apareció el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), un grupo guerrillero que defiende la lucha armada como medio para expulsar a los serbios del poder. Desde entonces, ha venido protagonizando enfrentamientos con las fuerzas de seguridad, que se han intensificado desde febrero de 1998" (Kosovo: una historia familiar, Nº 64, 1998).

La presión de la sociedad civil internacional ante el temor a que se repitiera la historia de las otras repúblicas ex yugoslavas y la inestable situación en el resto del país llevaron a que, en esta ocasión, la respuesta internacional fuera más temprana. Francisco Veiga: "A lo largo de octubre la implicación directa de la OTAN subió de tono –aunque con reticencias de varios países miembros– mientras el enviado especial de EEUU, Richard Holbrooke, intentaba contra reloj llegar a un acuerdo con Milosevic. (...) En medio de esas incertidumbres tuvo lugar, en enero de 1999, la matanza de Racak: 45 albaneses fueron encontrados muertos, presumiblemente ejecutados por las fuerzas de seguridad serbias. Aunque existían dudas sobre la verdadera entidad del hecho, y un equipo de forenses finlandeses fuera autorizado por las autoridades serbias a investigarlo, el suceso marcó un paso más en la escalada intervencionista de la OTAN. Comenzaba un nuevo ciclo que llevaría a las conversaciones de Rambouillet y a una nueva fase en el drama kosovar" (Kosovo en 1998: el camino hacia la guerra, Nº 67, 1999). Cientos de miles de personas huyeron de las matanzas y de los bombardeos de la OTAN buscando lugares seguros. La política de "bajas cero" aplicada desde las potencias occidentales que lideraron la intervención agravó la situación sobre el terreno y fue un paso adelante en la manipulación de las cuestiones humanitarias que se

llevó a cabo durante los años noventa ya que se habló incluso de “bombardeos humanitarios”. Desde otros ámbitos se denunció que ésta era una excusa para justificar intervenciones selectivas que podían esconder otros objetivos. Kosovo quedó como un virtual protectorado internacional y su *status* final no fue definido.

En otros lugares del mundo continuaba la violencia. La cruel guerra de Sierra Leona entraba en una nueva fase, como señaló el Observatorio de conflictos del CIP: “El 6 de enero de 1999 fuerzas guerrilleras entraron en Freetown, capital de Sierra Leona, y tomaron algunos edificios oficiales. Su objetivo declarado fue liberar al líder del Frente de Unidad Revolucionaria, Foday Sankoh, encarcelado y condenado a muerte” (Sierra Leona, Nº 66, 1999). A su vez, la Rusia de Vladímir Putin lanzaba la segunda guerra en Chechenia. Rosa Meneses Aranda explicaba que: “Rusia emprendió la guerra alegando dos razones. La primera, la incursión de los guerrilleros islamistas chechenos en la vecina República de Daguestán, con el objetivo de implantar un Estado islámico checheno-daguestaní. (...) La segunda razón viene dada por la ola de atentados que convulsionaron Moscú y Volgodonsk, en septiembre de 1999, cuando varias bombas mataron a cerca de 300 civiles. (...) La campaña contra la guerrilla –una operación antiterrorista según la denominación del Gobierno ruso- se lanzó en septiembre de 1999 con el despliegue de tropas federales en la frontera, que fueron adentrándose en la República desde el norte. El Gobierno checheno, elegido democráticamente en 1997, fue declarado ilegal” (Rusia ante el abismo de Chechenia, Nº 70, 2000). Y, en Timor Oriental, lo que comenzó como el cumplimiento de un largo sueño, la celebración del referéndum de autodeterminación, terminó en un baño de sangre. Sandra Gil describió así el carácter de la ocupación indonesia: “La invasión indonesia de Timor fue brutal con el fin de aterrorizar a la población y anular su capacidad de resistencia. Dili, la capital, fue bombardeada y sólo el primer día de invasión fueron asesinadas de forma indiscriminada cientos de personas” (Timor Oriental, la tragedia ignorada, Nº 59/60, 1996/1997). Sobre la nueva represión, escribía José L. Gómez del Prado: “Los resultados del referéndum popular (...) indicaron que un 78,5% de la población rechazaba la autonomía especial y estaba a favor de la independencia. (...) A partir del momento en que se anunciaron los resultados de la votación, las milicias y los partidarios pro indonesios, dentro de un plan de ‘tierra arrasada’ y bajo la dirección de las fuerzas militares indonesias, desataron una campaña de terror y de destrucción total en contra de los habitantes pro independentistas” (Enseñanzas de Timor Oriental, Nº 70, 2000).

En los escenarios del Magreb se sucedían los cambios. Abdelaziz Buteflika ganó las elecciones en una Argelia que seguía siendo golpeada por el terrorismo. Giuliana Sgrena: “Los argelinos no han celebrado la victoria de Buteflika como en 1995, cuando la elección de Zeroual representó un voto contra el terrorismo. Ahora ostentan una mal oculta indiferencia que indica la enorme divergencia existente en Argelia entre la política y las exigencias de la población. El terrorismo no ha sido vencido, las masacres continúan, sobre todo en el oeste, pero es indudable que la situación, en lo que se refiere a la seguridad, ha mejorado, principalmente en Argel. (...) Pero no será fácil poner fin a un fenómeno al que el régimen tacha de ‘residual’ pero que tiene en jaque al poder argelino” (Elecciones y continuidad en Argelia, Nº 67, 1999). En Marruecos, el hijo de Hassan II heredaba el poder con

perspectivas contradictorias, como afirmaba Thierry Desrues: “Otro aspecto importante del legado que recibe Mohamed VI radica en la ambigüedad del cambio político que inició su padre en los últimos años de su largo mandato y que el nuevo rey tiene que impulsar. De hecho, aunque son indudables los avances que se han producido en el terreno de la participación de las fuerzas políticas, los resultados de las últimas elecciones municipales y legislativas de 1997 muestran numerosas zonas de sombra, sobre todo en lo relativo a la asimilación de una cultura democrática y la reproducción, aunque en menor escala que antes, de ciertas prácticas clientelares” (Mohamed VI, entre la incertidumbre y la esperanza, Nº 69, 1999-2000).

### **El movimiento antiglobalización toma la calle**

Largos años de trabajo de numerosas ONG y organizaciones de la sociedad civil que denunciaban los excesos de la globalización neoliberal y la necesidad de buscar modelos alternativos y más justos y una democratización de las instituciones financieras internacionales se plasmaron, por primera vez en la calle, cuando las protestas impidieron la celebración de la Cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle en 1999. Los medios periodísticos descubrieron entonces al llamado “movimiento antiglobalización”. Sin embargo, en realidad fueron la culminación de un largo proceso de debates e intercambios de ideas y experiencias entre organizaciones de todo el mundo, que ya se habían organizado para exigir un sistema económico más justo y que alcanzaron madurez organizativa en el marco de sucesivas cumbres de la ONU en las que participaron. Una de las intelectuales clave del movimiento, Susan George, indicó: “El neoliberalismo no es un estado natural del hombre, no es algo supranatural, sino que puede ser cuestionado y sustituido porque sus propios defectos así lo demandarán. Tenemos que estar preparados con medidas de reemplazo que devuelvan el poder a las comunidades y a los Estados democráticos y, al mismo tiempo, trabajar para instituir la democracia, el Estado de derecho y la distribución justa de los recursos en el ámbito internacional. (...) Puede que el liberalismo sea insaciable, pero no es invulnerable. Una coalición de activistas internacionales ya les ha obligado a abandonar, al menos temporalmente, su proyecto de liberalizar todas las inversiones por medio del AMI” (Veinte años de economía de elite, Nº 69, 1999-2000).

Las protestas fueron un vehículo útil para poner en primera línea informativa, al menos temporalmente, los efectos de la globalización y su impacto en las condiciones de vida de muchas personas de todo el mundo. Pero sólo son una parte del trabajo de concienciación y sensibilización, como señaló Angela Wood: “Primero fue Seattle, luego Washington y, en septiembre de 2000, Praga. La protesta global es un fenómeno en crecimiento pero ¿se trata de una moda o es algo más importante? Las protestas condenan un sistema que estimula la inaceptable acumulación de poder de las empresas transnacionales, la creciente inestabilidad provocada por la liberalización de los mercados, el consumo abusivo y la destrucción del medio ambiente, así como un mayor empobrecimiento de las comunidades y países marginales. (...) Las protestas globales son territorio de unos pocos.

Aunque son un medio de expresión apasionante, potente y eficaz, no resultan un instrumento práctico para la mayoría de la gente (...). Pero es fundamental que estas personas tengan los medios para comprometerse y que se las motive para hacerlo. De otro modo, las protestas globales serán poco más que un paquete turístico para unos pocos radicales valientes” (Protesta global o turismo político: las campañas contra la globalización, N° 73, 2001).

## **Lucha antidrogas en América Latina**

El Congreso de EEUU aprobó en el año 2000 el Plan Colombia, bajo la presidencia de Bill Clinton. Fue un paso adelante en la implicación estadounidense en la batalla antidrogas en Colombia. Sus principales componentes eran la ayuda militar y la erradicación de cultivos ilícitos mediante fumigaciones aéreas masivas. Los resultados de las políticas antidrogas impuestas en Colombia y otros países han tenido, sin embargo, escasos resultados, como afirmaba Robin Kirk: “La erradicación está condenada al fracaso por algo más que la simple logística. Desde que EEUU comenzó a fumigar, el cultivo de coca casi se ha duplicado, pasando de 67.200 hectáreas en 1996 a 101.800 en 1999, y sigue aumentando. Esto podría ser consecuencia directa de la estrategia estadounidense. A finales de los años ochenta, Washington cortó las rutas aéreas que abastecían de coca peruana y boliviana a los laboratorios de refinado colombianos. En lugar de rendirse, los traficantes plantaron coca en los estados de Caquetá y Putumayo y abrieron nuevas áreas junto a la frontera con Venezuela” (El placer y la guerra digital, N° 70, 2000).

Las alarmas que desató este plan sobre una posible escalada de la guerra en Colombia llevaron a José María Tortosa a aventurar un escenario de ficción en el que es EEUU quien es sometido a una intervención extranjera: “Es imposible, en términos realistas, pensar en un Plan EEUU dedicado a erradicar la producción de armas en aquel país. No es más realista, pero sí más útil para entender qué está pasando con el Plan Colombia, inventar este Plan EEUU que, supongamos, parte de una proposición de ley votada en el Parlamento Andino el 28 de diciembre de 2000. (...) El Plan pretende erradicar el consumo de drogas en EEUU mediante el ‘peinado’ del país por una fuerza de 130.000 hombres aportada por los países garantes” (Plan EEUU y plan de EEUU: otra mirada al Plan Colombia, N° 74, 2001).

## **Oriente Medio en llamas**

En Palestina, los sucesivos esfuerzos para avanzar hacia una paz estable fueron continuamente frustrados por la intransigencia de los radicales de ambas partes y especialmente las políticas de los Gobiernos conservadores israelíes. José Abutarbush reflejó el proceso: “Bajo la denominación genérica de Acuerdos de Oslo se hace referencia a toda una serie de acuerdos posteriores que, en su conjunto, engloba el proceso de paz emprendido por palestinos e israelíes a partir de la Conferencia de Madrid en 1991 y, más concretamente, las conversaciones secre-

tas sostenidas en Oslo en 1993. (...) En esa agenda se contemplan otros acuerdos como los de Taba u Oslo II (1995), Hebrón (1997), y el de Wye Plantation (1998) que, a su vez, acaba de renegociarse en el reciente acuerdo de Sharm el Shej (1999). Un análisis detenido de los citados acuerdos confirma la reducción paulatina de sus contenidos en detrimento de la parte palestina, de manera que cada compromiso posterior es peor que el anterior” (Hacia un balance del proceso de Oslo, Nº 69, 1999-2000). La frustración estalló con la segunda Intifada, a partir de esa reducción de objetivos de los líderes palestinos y de la visita de uno de los líderes de la derecha israelí, Ariel Sharon, a los sitios sagrados islámicos de Jerusalén el 28 de septiembre. Israel contestó con una dura represión. Desde entonces la respuesta palestina fue múltiple, desde los jóvenes en la calle lanzando piedras hasta las fuerzas paramilitares, pasando por Yaser Arafat, que osciló entre controlar y estimular esta segunda Intifada.

La radicalización llevó a un incremento de los atentados suicidas impulsados desde grupos radicales palestinos y, desde el lado de Israel, a unos niveles de represión y destrucción que han acabado con todas las estructuras e instituciones que pudieran ser el germen de un futuro Estado palestino. Según Isaías Barreñada: “Para los palestinos este retorno a la violencia ha tenido un coste enorme. En año y medio se cuentan casi 1.600 muertos y miles de heridos y detenidos. Los focos de resistencia han sido objeto de especial ensañamiento, como la brutal destrucción de una parte del campo de refugiados de Yenín. Los daños materiales han alcanzado cotas nunca vistas” (¿Palestina o Palestinistán?, Nº 78, 2002).

Entre tanto, un experimento prometedor avanzaba, entre dificultades, en la República Islámica de Irán. En 1997 Mohamed Jatamí accedió al poder con un programa reformista que prometía cambio y apertura y que ilusionó a un electorado descontento con la situación política y la crisis económica, especialmente en sectores urbanos, mujeres y jóvenes. En 2000 los reformistas consolidaron su avance con la victoria en los comicios parlamentarios, como relataba Allison Rohe: “Estas elecciones en la República Islámica de Irán han sido las primeras elecciones libres para el Majlis en los 21 años de historia del régimen teocrático y han registrado una participación electoral más alta que nunca. (...) La visión de Mohamed Jatamí y la mayoría de los reformistas no es de cambio absoluto sino de transformación. Jatamí es un clérigo que cree que el Islam y la democracia pueden coincidir y funcionar juntos, pero el obstáculo sigue siendo el papel de los conservadores y del líder espiritual. Irán es el único país islámico que parece tener en sus manos la posibilidad de desarrollar una democracia, pero la cuestión es si los conservadores dejarán que esto ocurra” (Reformas y temores en Irán: las luchas de Dios, Nº 70, 2000).

## **Argentina al borde del colapso**

El siglo se cerró con una fuerte crisis económica, social y política en Argentina, un país que a mediados de los años noventa era considerado el “alumno modelo” del Fondo Monetario Internacional. Walden Bello: “Derribó sus barreras comerciales con más rapidez que la mayoría de los países de América Latina. Liberalizó su

cuenta de capital de forma más radical. Y en el gesto más conmovedor de fe neoliberal, el Gobierno argentino renunció voluntariamente a todo control significativo sobre la repercusión en el país de una economía mundial volátil con la adopción de una junta monetaria, es decir, vinculando el peso al dólar. (...) Todas estas medidas se adoptaron a instancias o con la aprobación del Departamento de Hacienda estadounidense y de su representante, el FMI" (Los dobles fracasos de la globalización, N° 77, 2002). El empobrecimiento generalizado y la caída de las clases medias en la pobreza desembocó en una crisis política que llevó la expulsión de varios presidentes en pocas semanas. Para muchos, las raíces de esta crisis estaban claras. Arthur McEwan: "La crisis en Argentina es una demostración de los peligros de la ideología del libre mercado y de las medidas económicas impuestas a los Gobiernos de todo el mundo por el FMI. En éste y otros países, estas medidas han sido asumidas por las elites locales, que ven sus fortunas vinculadas a la liberalización del comercio y a la reducción de los programas sociales. (...) Argentina es un ejemplo más del fracaso de las medidas del FMI destinadas a sentar las bases del crecimiento económico en países de bajos ingresos" (El derrumbe económico de Argentina, N° 77, 2002).

La caída de Argentina también alentó los debates sobre el gobierno de la globalización y las críticas al FMI. Uno de los críticos más destacados era Joseph Stiglitz, ex asesor económico del presidente Clinton y ex economista jefe del Banco Mundial, cuyo libro *El malestar en la globalización* generó una fuerte polémica. José Antonio Sanahuja la describía así: "En la discusión han vuelto a aflorar los desacuerdos sobre las crisis y la estabilidad financiera, el papel del FMI, la gobernación del sistema internacional o el desarrollo y la lucha contra la pobreza. (...) La popularidad de Stiglitz parece indicar que se abren paso algunas de las ideas de institucionalistas y 'neokeynesianos' en las que, en parte, se basan los críticos de la globalización" (Consenso, disenso, confusión. El "debate Stiglitz" en perspectiva, N° 82, 2003).

## **Ataques terroristas y respuestas bélicas**

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington tuvieron serias consecuencias sobre el sistema internacional. Realizados por el terrorismo de raíz islámica de Al Qaeda, muchos lo identificaron como el cumplimiento de las tesis del choque de civilizaciones de Huntington. Sin embargo, afirmaba Alberto Piris: "La espectacularidad de la acción, los objetivos elegidos y las repercusiones instantáneas en todo el mundo contribuyeron a darle un relieve informativo y mediático que hizo olvidar su verdadera naturaleza: un ataque terrorista de magnitud insospechada. Todo lo demás que se ha atribuido a esta acción no tiene fundamento: declaración de guerra contra la democracia, contra EEUU, contra Occidente; comienzo de una nueva era en las relaciones internacionales; revolución en los modos de hacer la guerra, etc. Si las ciudades atacadas no hubieran sido Washington y Nueva York, nada de esta retórica hubiera visto la luz" (Las repercusiones internacionales de la crisis, N° 76, 2001-2002).

Otros autores rastreaban en sus raíces históricas, como Robert Matthews: "Igual que el 11 de septiembre, las víctimas civiles fueron el distintivo de los

*Los fundamentalistas sólo han tenido material militar sofisticado durante la época en que EEUU se lo suministró*

enfrentamientos durante la Guerra Fría en el Tercer Mundo, y todavía hoy podemos ver el terrible coste que significó para estos países. En realidad, la Guerra Fría fue caliente para esas víctimas de la gran lucha de poder ideológico entre EEUU y la URSS. (...) El ataque sobre el Pentágono y las torres del World Trade Center fue un acto de cobardía. Pero también se puede ver el terrible precio que ha tenido que pagar EEUU por ser un poderío imperialista con su propio historial lamentable de políticas llevadas a cabo con una cruel indiferencia por la vida humana” (El ataque de los fantasmas del pasado, Nº 75, 2001). También escribía John K. Cooley: “Los catastróficos ataques al World Trade Center de Nueva York y el Pentágono en Washington por parte de secuestradores suicidas el 11 de septiembre de 2001 constituyeron el terrible clímax de una serie de atentados contra EEUU durante la década de 1990. Estos fueron planeados, orquestados y en algunos casos ejecutados por veteranos de la guerra de Afganistán de 1979-1989, entrenados por la CIA, o por otros adiestrados e influenciados por ellos. (...) Desde 1979, cuando el Kremlin de Brézhnev y el Gobierno de Carter en Washington tomaron las fatales decisiones que condujeron a la invasión de Afganistán y a los mecanismos de resistencia a esa invasión, el mundo ha venido sufriendo, y aún sufre, sus consecuencias” (Las lecciones de la guerra de Afganistán, Nº 77, 2002). Frente a la retórica de que fueron el inicio de una guerra con un enemigo irracional que odia a Occidente planteaba Phyllis Bennis: “El rencor no está dirigido a EEUU, ni a los estadounidenses en general. Contrariamente a lo que afirman el Gobierno de Bush y los expertos de los medios de comunicación, no es la democracia lo que odian, ni siquiera el poder estadounidense en sí mismo. La causa del resentimiento es el apoyo de EEUU a regímenes no democráticos de la región” (El novísimo nuevo orden mundial, Nº 75, 2001).

Sin embargo, prevaleció el discurso de que se había iniciado una guerra entre radicales fanáticos que odian a Occidente por un lado y el mundo democrático y civilizado, con EEUU al frente, por otro. Los atentados permitieron a George W. Bush, un presidente cuestionado por el proceso electoral que lo llevó al poder, convertirse en “comandante en jefe” y reforzar su legitimidad. Y a los neoconservadores, que volvieron con él al poder en Washington, poner en marcha de nuevo los planes que llevaban acariciando desde hacía años o décadas: lanzar a EEUU como potencia mundial hegemónica. Para ello se declaró que EEUU está en guerra y el país se embarcó en una dinámica militarista que implica un aumento de los gastos en Defensa, la doctrina de la guerra preventiva y el recorte de los derechos y libertades en nombre de la seguridad.

El primer paso de la “guerra antiterrorista” fue el bombardeo de Afganistán, para derribar al régimen talibán y capturar a los líderes de Al Qaeda y especialmente a Osama bin Laden. Los bombardeos comenzaron en noviembre frente a un enemigo desigual, como afirmó Jordi Raich: “Afganistán es una chatarrería militar con unas pocas bases dejadas por los soviéticos sin agua y sin luz, con barracones en ruinas llenos de tanques y cañones rotos oxidándose. (...) Los fundamentalistas sólo han tenido material militar sofisticado durante la época en que EEUU se lo suministró. Si se bombardea Afganistán desde el aire, lo primero que harán los talibán es esconderse o intentar abatir, como hicieron los somalíes, aviones y helicópteros de última generación con fusiles Kalashnikov y piedras” (El emi-

rato islámico de América versus los EEUU de Afganistán, N° 75, 2001). La caída de los talibán fue fácil pero no se capturó a los líderes de Al Qaeda. Después, los señores de la guerra volvieron a adueñarse de grandes zonas del país, los cultivos de opio han aumentado y el Gobierno apoyado por la OTAN difícilmente extiende su radio de acción más allá de Kabul. Los talibán se han reorganizado en algunas zonas y la celebración de elecciones está seriamente amenazada por la inseguridad. Daniele Archibugi e Iris Marion Young proponían alternativas a esta visión para “imaginar lo que podría haber sido, y aún podría ser, una respuesta alternativa a los ataques terroristas del 11 de septiembre. En primer lugar, la situación debe posicionarse en el contexto de las relaciones entre individuos, y no tanto en términos interestatales. (...) En segundo lugar, los acontecimientos se deberían tipificar como crímenes y no como hechos bélicos, por lo que la respuesta sería una investigación y un enjuiciamiento, dentro del marco del Estado de derecho, además de medidas establecidas por la ley para prevenir y disuadir crímenes de este tipo” (Hacia un Estado de derecho global, N° 79, otoño de 2002).

En el contexto que ha seguido a los atentados en EEUU y en la “guerra global antiterrorista” que libra Washington desde entonces, muchas cosas han retrocedido en el sistema internacional. Numerosos conflictos y manifestaciones de violencia en todo el mundo han pasado a ser interpretados en ese marco y muchos Gobiernos utilizan el discurso del terrorismo para justificar represión y violaciones de los derechos humanos. O para obtener apoyo internacional para sus políticas militaristas y de fuerza. Éste es el caso de Colombia, donde en 2002 fracasaron las negociaciones entre el Gobierno de Andrés Pastrana y el mayor grupo armado insurgente, las FARC, y el mismo año Álvaro Uribe ganó las elecciones con la promesa de ganar la guerra. El conflicto fue calificado en términos de terrorismo. El CIP reclamaba, en este contexto, otra política por parte de Europa: “El proceso de paz ha fracasado y el conflicto se agrava. Existe el peligro de que este país sea uno más en la lista de la guerra contra el terrorismo global. La política de la UE frente al conflicto colombiano debe estar comprometida con el proceso de paz. (...) Es preciso diseñar una estrategia coordinada entre los países de la UE y los demás ‘países amigos’ del proceso de paz, para realizar una acción decidida y rápida que restablezca la mesa de diálogo y negociación entre el Gobierno y la guerrilla en Colombia” (Europa tiene un papel que cumplir en Colombia, N° 78, 2002).

A la vez, el objetivo de la seguridad en términos de realismo político se ha impuesto y esto ha afectado a instrumentos como la ayuda internacional, que en algunos casos se ha utilizado como durante la Guerra Fría, para promover agendas ajenas al desarrollo. Así ocurrió en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo del año 2002, donde los donantes se negaron a asumir compromisos explícitos para el combate a la pobreza. Tampoco entran en discusión las normas económicas y comerciales de los países desarrollados, como afirmaba Juan Pablo Prado Allande: “Si lo que se buscara fuera verdaderamente abrir la discusión sobre vías eficientes de financiación del desarrollo, la CIFD hubiese sido un espacio adecuado para debatir, por ejemplo, sobre las barreras comerciales de los países desarrollados, que, en caso de abrirse, ocasionarían que los países en desarrollo ganasen diez veces más que los 10.000 millones de dólares al año que

costaría extender la educación básica a todo el mundo” (Consenso de Monterrey: ¿avance o retroceso?, Nº 79, 2002).

En este contexto, Luis Inácio *Lula* da Silva llegó a la presidencia de Brasil en 2003. Desde Washington se vio con preocupación por su procedencia del sindicalismo y la izquierda y se habló de un supuesto “eje del populismo” en América Latina con Castro, Chávez o Lucio Gutiérrez. Según Kenneth Maxwell, es una percepción errada de la realidad: “Para entender a Lula es fundamental darse cuenta de que es, básicamente, un sindicalista, un duro negociador sindical, un ferviente convencido del poder que confiere escuchar a diferentes sectores de opinión y conciliar intereses divergentes por medio del debate, un formidable forjador de consenso y un líder con carisma para movilizar después a las multitudes en la dirección elegida. (...) Cuando los inversores de Wall Street visitan Brasil a veces vuelan en helicóptero desde la azotea de un edificio a otro en Sao Paulo. Si observaran lo que ocurre en tierra, podrían comprender mejor por qué Cardoso perdió el gobierno” (Brasil: las perspectivas de Lula, Nº 81, 2003).

En julio de 2003, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 1.495, un nuevo intento para resolver el proceso de descolonización del Sáhara Occidental, la última colonia de África. Este texto es el soporte de un proyecto más para resolver este largo conflicto, el Plan Baker II. Sin embargo, este intento también chocó con la oposición de Marruecos, como explicaba Javier Ludeña: “La base argumental del rechazo de Marruecos al Plan Baker II se basa en dos aspectos fundamentales. Por un lado, considera que el Plan de Arreglo de 1991 está muerto y enterrado, y por lo tanto todo lo contenido en él. (...) El otro aspecto fundamental en el que Rabat ha insistido es la soberanía y la integridad territorial de Marruecos” (El Plan Baker II: ¿solución para el Sáhara Occidental?, Nº 84, 2003/2004).

## **Irak desintegrado**

En marzo de 2003, el Gobierno de Bush esgrimió la tesis de la guerra preventiva para atacar Irak, un país que, supuestamente, tenía armas de destrucción masiva, vínculos con Al Qaeda y que podría pasar esas armas a grupos terroristas. Posteriormente, el argumento fue iniciar el proceso democrático en el mundo árabe. La invasión culminó en pocas semanas, pero la ocupación ha resultado mucho más difícil y la inseguridad y el caos se han extendido por el país, convertido en un foco de numerosas insurgencias. Como señala Peter W. Galbraith: “Mucho de lo que ha ido mal era evitable. Centrando sus esfuerzos en ganar la batalla política para poner en marcha una guerra, el Gobierno de Bush no fue capaz de anticipar el caos posbélico en Irak” (Cómo salir de Irak, Nº 86, 2004).

Dentro del desprecio de los marcos legales y multilaterales con que se ha conducido el Gobierno de Bush en todo este proceso, y que ya se manifestó en la situación de los detenidos ilegales en Guantánamo, en Irak se descubrió que las torturas eran algo sistemático y consentido, si no promovido. Según Lisa Hajjar: “La exposición pública de torturas contra detenidos iraquíes por parte de soldados de EEUU trabajando en las alas de interrogatorio, gestionadas por la inteligencia

militar y servicios de seguridad privados estadounidenses, en la prisión de Abu Graib, en las afueras de Bagdad, además de las alegaciones de tortura contra presos iraquíes por parte de soldados británicos, se reflejaron en los titulares de los medios de comunicación. Las escandalosas revelaciones y fotografías demuestran que la tortura ni es una reliquia de 'nuestro pasado' ni sirve como hecho diferencial geográfico o cultural entre las sociedades 'civilizadas' y las 'no civilizadas'" (La tortura y el futuro, N° 86, 2004).

Todo ello llevó a Fred Halliday a afirmar: "En la primavera de 2004 nos encontramos en medio de una de las crisis más grandes, insolubles y globales de la era moderna. No es una guerra mundial, un conflicto militar estratégico entre dos Estados importantes –la forma de conflicto que, con dos guerras mundiales y la Guerra Fría, dominó el siglo XX; tampoco es una crisis económica internacional de envergadura, como fue 1929 y, con menos gravedad, 1973. Pero en todos los niveles de la vida social y política, nos enfrentamos a una situación que probablemente afectará a todos los habitantes de la Tierra y tendrá graves consecuencias mundiales" (EEUU y Arabia después de Sadam, N° 86, 2004).

El terrorismo de raíz islámica ha proliferado desde el 11-S y la estrategia elegida para combatirlo lo fomentó. Una de las razones es que no se analizaron sus raíces y características, algunas de ellas muy novedosas, como señala Mary Kaldor: "Al Qaeda reúne unas características de organización globalizada y en red más avanzadas que cualquier otro grupo violento, religioso o nacionalista. La estructura de Al Qaeda tiene muchas semejanzas con la forma de organizarse de las ONG internacionales o de las redes de la sociedad civil global. Se trata de una red transfronteriza que incluye formas de organización híbrida" (Terrorismo global, N° 84, 2003-2004).

El 11 de marzo de 2004, varias bombas colocadas en trenes en Madrid causaron casi 200 muertos y más de 1.000 heridos. Ante esta situación, Manuela Mesa afirmaba: "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 terroristas 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" (Terrorismo y globalización, propuestas para la prevención, N° 85, 2004). En España el 90% de la población se opuso a la participación en la guerra contra Irak, que defendió el Gobierno de José María Aznar. Los atentados fueron interpretados como una respuesta a aquel apoyo y la manipulación que intentó el Gobierno en los días siguientes se volvió en su contra. El 14 de marzo, el PSOE ganó las elecciones generales. Alberto Piris: "Lo que más de la mitad del pueblo español expresó en las urnas fue su rechazo a un engaño 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" (Rechazo de la "mentira de Estado", N° 85, 2004).

Entre tanto, otras crisis siguen olvidadas. Haití, el Estado más frágil de América y uno de los más pobres del mundo, entró en una nueva fase de desintegración. Lillian Bobsa y Joseph S. Tulchin: "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 estadounidense lo esperaba para llevarlo a un exilio inesperado en África. (...) 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 política y sociales y por un improvisado movimiento insurrecto, integrado por elementos represivos provenientes del 'duvalierismo', así como ex funcionarios del Gobierno de Aristide" (Haití: ¿La democracia vedada?, Nº 85, 2004). Y en Sudán, estalló un nuevo conflicto que ha generado una gran crisis humanitaria, calificada desde algunos sectores de genocidio. Como expone Rodrigo Sosa: "La comunidad internacional y las organizaciones humanitarias se encuentran desorientadas con el caso de Sudán. Cuando parecía que el largo enfrentamiento en el sur del país llegaba a su fin, se abrió otro en el oeste. La grave crisis desatada desde principios de 2003 en la región de Darfur ha empañado las mieles de un acuerdo de paz histórico" (Sudán, un conflicto sin fin, Nº 86, 2004).

Con todas sus diferencias, ambos casos ilustran las dificultades para conseguir la estabilidad en Estados de la periferia del sistema internacional, el debilitamiento continuo de la autoridad estatal y una situación de crisis permanente. A la vez, muestran los límites para conseguir marcos multilaterales que guíen la actuación internacional ante estas crisis y cómo siguen utilizándose criterios selectivos para hacer frente al sufrimiento humano. ¿Quizá sea posible en los próximos veinte años?

SUSANA FERNÁNDEZ HERRERO

# Cronología: CIP 20 años de análisis

• *1984 - Aprobación de la Ley de Objeción de Conciencia (LOC)*

Tanto la aprobación de la LOC como el inicio de la prestación sustitutoria al servicio militar en 1989 abrieron el debate a temas como la insumisión, la objeción de conciencia, el servicio militar obligatorio, su incidencia en los presupuestos de defensa y el proceso de profesionalización de la Fuerzas Armadas. Estas cuestiones se reflejaron ampliamente en las publicaciones del CIP entre los años 1986 y 1998, tanto en el *Anuario CIP* como en la revista *Papeles de Cuestiones Internacionales* (antes *Papeles de Cuestiones Internacionales, Paz, Ecología y Desarrollo* y *Papeles para la Paz*). Vicenç Fisas, Xavier Ríus, Jose De Delas, Alberto Piris y Rafael Sainz de Rizas fueron algunos de los analistas de estos temas.

• *1986 - Irangate*

Robert Matthews y Xabier Gorostiaga analizaron el escándalo Irán-Contra y sus repercusiones políticas en el *Anuario CIP* 1987/88 y en el N° 18 de *Papeles* (1987), respectivamente.

• *1987 - Acuerdo para la eliminación de los Misiles de Alcance Intermedio*

La firma de un acuerdo de supresión de fuerzas nucleares de alcance intermedio con base en tierra constituyó un momento singular en la carrera de armamento, tal y como lo reflejaron Mariano Aguirre y Carlos Taibo como editores del libro, *El acuerdo de los misiles: de Reikiavik a Wahsington*, CIP/IEPALA, Madrid, 1988.

• *1987 - Primera Intifada. Conflicto árabe-israelí*

La situación de Palestina y su movimiento de liberación, así como la posición de los países árabes frente al conflicto se describen en un monográfico de *Papeles* 26 (1988), con artículos de Carlos Taibo, Roberto Mesa, Teresa Aranguren y Noam Chomsky.

Susana Fernández Herrero es responsable del Centro de Documentación de Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

• *1989 - Retirada soviética de Afganistán*

Mariano Aguirre en el *Anuario CIP* 1988/1989 y Eqbal Ahmad y Richard J. Barnet en *Papeles* 34 (1989) estudiaron la situación de Afganistán en relación a su población y a su posición entre las superpotencias.

• *1989 Caída del Muro de Berlín - 1990 Reunificación de Alemania*

El final de la Guerra Fría y el futuro del militarismo fueron cuestiones recogidas tanto en el *Anuario CIP* 1989-1990 como en *Papeles* 36 (1990) y 46 (1992).

• *1990 - Primera Guerra del Golfo*

Teniendo como marco la Resolución 678 de Naciones Unidas que no autorizaba explícitamente el uso de la fuerza, el CIP se pronunció a favor de una solución pacífica al conflicto del Golfo. Esta guerra fue analizada por Andrew Cottey (*Anuario CIP* 1990-1991), Pedro Sáez (*Anuario CIP* 1990-1991) y Alberto Piris (*Anuario CIP* 1991-1992). El Nº 43 de *Papeles* (1991) contiene artículos de Gema Martín Muñoz y Brian Urqhart sobre el escenario de posguerra, de William M. Arkin y Rafael Hernández del Águila respecto a las consecuencias de la Guerra del Golfo en el medio ambiente, y de Ángel Martínez González-Tablas sobre los cambios en la economía mundial al final de la guerra.

• *1990 - Reunión de la Comisión sobre Seguridad y Cooperación Europea (CSCE)*

Mariano Aguirre, Nicolau Barceló, Alberto Piris y Vicenç Fisas confeccionaron el informe *Tendiendo puentes: la CSCE y la ecoseguridad integral en el Mediterráneo* (1990) con motivo de la reunión de la CSCE, celebrada en Palma de Mallorca, sobre cuestiones ambientales y de cooperación económica en la región del Mediterráneo.

• *1991 - Plan de Paz entre el Gobierno marroquí y el Frente Polisario*

El largo proceso del Sahara Occidental hacia un referéndum de autodeterminación ha sido seguido por autores como José Manuel Bustamente (*Anuario CIP* 1991-1992), Javier Rueda (*Papeles* 47/48, 1993), Frank Rudy (*Papeles* 54, 1995), Javier Ludeña (*Papeles* 84, invierno 2003-2004), entre otros. Además, los informes *El Sahara Occidental* (1997), a cargo de José Manuel Baraibar, y *Sahara Occidental: el referéndum que nunca llega* (coeditado con el Seminario de Investigación para la Paz SIP, 1999) recogen de manera amplia el desarrollo del conflicto.

• *1991 - Acuerdos de Paz en el Salvador*

Las negociaciones, los acuerdos de paz y el futuro de los campesinos salvadoreños se han estudiado en los artículos de Raúl Benítez Manaut (*Anuario CIP* 1991/92), Marta Dogget y Guiomar del Ser (*Papeles* 47/48, 1993) y Fernando Harto de Vera (*Papeles* 52, 1994).

• *1991 - Firma del Acuerdo START (Strategic Arms Reducing Talks)*

Las cuestiones de defensa y armamento fue una constante en los inicios del *Anuario CIP* (antes *Anuario sobre armamentismo en España* y *Anuario sobre*

armamentismo). La firma del acuerdo START fue recogida por Mariano Aguirre en el *Anuario CIP* de 1990-1991.

Siguiendo la línea de análisis sobre los gastos de defensa, se editó la versión española de *El planeta en la encrucijada. Anuario sobre Gastos Militares y Sociales en el Mundo* (CIP, Icaria, 1992); y el libro *Misiles o Microchips. La conversión de la industria militar en civil* (CIP, Icaria, 1991), coordinado por Mariano Aguirre y Graciela Malgesini.

• 1991 - *Conflicto en los Balcanes*

La cruenta guerra civil que supuso la desintegración de Yugoslavia fue plasmada desde sus raíces por Pedro Sáez (*Anuario CIP* 1991-1992, 1992-1993 y 1993-1994), Ronald J. Bee (*Papeles* 44, 1992) y Carmen Salmerón, (*Anuario CIP* 1993-1994). Una denuncia por la limpieza étnica llevada a cabo en la zona fue expuesta por Florence Hartman en *Papeles* 46 (1992).

• 1991 - *Conflicto en Somalia*

La débil estructura estatal de Somalia es analizada por José Manuel Bustamante en *Anuario CIP* 1992-1993 y en *Papeles* 46 (1992), mientras que Vicenç Fisas describe la misión "imposible" de Naciones Unidas en este país (*Papeles* 49, 1993).

• 1992 - *Conferencia Interparlamentaria sobre la Cooperación y la Seguridad en el Mediterráneo*

El CIP, el Centro Unesco de Catalunya, Greenpeace y el SIP realizaron en 1992 un informe bajo el título *Propuestas para una Seguridad Integrada en el Mediterráneo*, que fue presentado en el marco de la Conferencia. Los estudios sobre seguridad y la región Mediterránea continuaron en *Seguridad. Cooperación-Diálogo entre Culturas. Por una política integrada en el Mediterráneo: esbozo para los responsables de política exterior de Europa*, elaborado en colaboración con el SIP (1995); y *España y el Magreb. Percepciones de Seguridad: al caso de la No-Proliferación Nuclear* a cargo de Vicente Rebolledo (1995), entre otros informes.

• 1992 - *Acuerdo de Paz árabe-israelí*

La Conferencia sobre Oriente Próximo, el Plan sobre Gaza y Jericó, la situación de Palestina y el posterior balance sobre el Proceso de Oslo, son recogidos en los *Anuarios CIP* comprendidos entre los años 1991 y 1994 y en *Papeles* 67 (1999) y 69 (1999-2000) por Rafael Grasa, Ertzsébet N. Rözsa, Isaías Barreñada, Jesús A. Núñez, y José Abu-Tarbus.

• 1993 - *Resolución de Naciones Unidas (A/RES/47/120) "Un programa de paz: diplomacia preventiva y cuestiones conexas"*

El CIP abre, a partir de este momento, una línea de debate sobre la necesidad de desarrollar políticas de prevención. Lo hace a través de voces individuales como las de Vicenç Fisas, Pablo Ruiz, Jehane Sedky-Lavandero, Jonathan Dean y Svenje Korth, entre otros, y de voces institucionales como las del propio CIP, Saferworld, International Alert, la Comisión Europea y el Ministerio de Asuntos Exteriores de

Suecia. Artículos sobre prevención de conflictos se recogen en *Anuario CIP* 1998 y en los números 52 (1994), 58 (1995-1996), 59/60 (1996-1997), 62 (1997), 64 (1998), 77 (primavera de 2002), 81 (primavera de 2003) y 83 (otoño de 2003) de *Papeles*.

• *1993 - Firma del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT)*

Vicente Garrido dedica un capítulo del *Anuario CIP* 1993-1994 al debate sobre las pruebas nucleares en 1993.

• *1994 - Genocidio en Ruanda*

El genocidio en Ruanda y el abandono de la comunidad internacional al respecto es explicado por Guiomar del Ser (*Anuario CIP* 1994-1995), Frank Smith y Victoria Brittain (*Papeles* 51, verano de 1994). Diez años después, Roméo Dallaire, comandante de la Misión de Naciones Unidas de Asistencia a Ruanda (UNAMIR) durante el genocidio cuenta, en una entrevista realizada por Isabel Coello, su dramática experiencia durante la masacre (*Papeles* 86, verano 2004).

• *1994 - Rebelión en Chiapas*

Lucy Conger (*Anuario CIP* 1993-1994) y Roberto Montoya (*Papeles* 50, 1994) describen las movilizaciones y demandas sociales planteadas por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) al Gobierno mexicano del momento. La organización del movimiento indígena en México, sus reivindicaciones y relación con el Estado son cuestiones analizadas en el informe *México. Serie Indigenismo* (enero 2002) elaborado por Pedro Pitarch y Martha Moreno.

• *1995 - Cincuenta Aniversario de la ONU*

La reforma de Naciones Unidas fue una de las cuestiones planteadas en el momento de celebración del cincuenta aniversario de la ONU. Alberto Piris valoró el trabajo de la organización internacional y elaboró propuestas para su reforma en *Anuario CIP* 1993-1994 y en el informe *Propuestas para la Reforma de Naciones Unidas* (1994), elaborado en colaboración con el SIP. El tema se ha seguido estudiando en, por ejemplo, *Anuario CIP* 2004 por José Manuel Pureza y en *Papeles* 84 (invierno 2003/04) por Luis Peral.

• *1995 - Acuerdo de Paz para Bosnia-Herzegovina (Dayton, EEUU)*

El conocido como Acuerdo de Dayton para la paz en Bosnia-Herzegovina, junto al desarme en Yugoslavia, tuvieron su reflejo en los *Anuarios CIP* de 1994 a 1996 a cargo de Carmen Salmerón, Lenard J. Cohen y Jonathan Dean. Durante los años posteriores se han realizado balances de situación por Pedro Sáez (*Papeles* 57, 1996), Pauline Neville-Jones (*Anuario CIP* 1997), Jane M. O. Sharp (*Anuario CIP* 1998), Jon W. Western y Daniel Serwer (*Anuario CIP* 2001).

• *1995 - Campaña Española para la Prohibición de Minas Antipersona*

A propósito de la campaña contra el uso de minas antipersona llevada a cabo por un grupo de ONG entre las que destacan Greenpeace, Intermón Oxfam, Manos Unidas y Médicos Sin Fronteras, el CIP y el SIP publicaron el informe, *Enemigos invisibles. Campos de la Muerte. Las minas antipersonal*, escrito por Lucía Alonso Ollacarizqueta.

• 1996 - *Conflictos en los Grandes Lagos*

Sofía Cadenas y María Gilabert analizaron los conflictos en Burundi y Ruanda y el estallido de la violencia en Zaire en *Anuario CIP 1997, Papeles 59/60* (1997) y en el informe *La tragedia de los Grandes Lagos* (1997).

• 1996 y 1999 - *Conflicto en Chechenia*

Xulio Ríos profundiza en las claves del conflicto, el proceso de secesión y las actuaciones del ejército ruso en el informe *Chechenia, secesión en el Cáucaso* (1996) y en los *Anuarios CIP* de 1994 a 1997 y 2001. Rosa Meneses y Nora Sainz realizan un seguimiento del conflicto durante el año 2000 (*Papeles 70 y 71*, primavera y verano 2000). A raíz del secuestro de 700 rehenes en un teatro de Moscú por rebeldes chechenos el número 80 de *Papeles* (invierno de 2002) incluyó un detallado informe sobre el conflicto de Chechenia, desde sus antecedentes históricos a las perspectivas futuras, escrito por Carolina María Rudas, acompañado de una bibliografía sobre el tema.

• 1997 - *Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la Alianza Atlántica*

La Cumbre tuvo lugar en Madrid y el Consejo Américo-Británico de Información sobre Seguridad (BASIC) estableció su oficina de seguimiento de la misma en la sede de la FUHEM. De esta manera, el CIP se convirtió en centro de información de este evento y en referencia obligada para todos los periodistas acreditados a la conferencia.

• 1998 - *Cincuenta Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*

Con este motivo, Jaime Oraá y Felipe Gómez Isa reflexionan sobre el primer instrumento jurídico internacional general de derechos humanos de carácter universal y proclamado por una organización internacional (*Anuario CIP 1998*).

• 1998 - *Coalición para detener la formación de niños soldado*

El CIP, haciéndose eco de esta coalición formada por organizaciones como Amnistía Internacional, Save the Children, Human Rights Watch, entre otras, lleva a cabo un proyecto de sensibilización y educación sobre la participación de los niños en los conflictos armados. En el marco de dicho proyecto se publicó el libro de Jehane Sedky-Lavandero, *Ni un solo niño en la guerra: infancia y conflictos armados* (CIP-FUHEM, Icaria, Barcelona, 1999); así como varios análisis sobre el tema a cargo de Felipe Gómez Isa, Ángela Sobrino López y Mounir H. Samy (*Papeles 69, 70, 71 y 74*).

• 1998 - *Aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI)*

Carlos Slepoy Prada reflexiona sobre la CPI como posible instrumento capaz de impedir los crímenes de lesa humanidad (*Papeles 66*, 1999). Boaventura de Sousa Santos y José Manuel Pureza dan una visión sobre Portugal y la Corte Penal Internacional en *Papeles 76* (invierno 2001-2002), y Kenneth Roth sobre el rechazo de EEUU a dicho tribunal en *Papeles 79* (otoño de 2002).

En relación con la impunidad, Mercedes García Arán, junto con otros autores, la consideran como un insulto a la democracia (*Papeles 65*, 1998). Carlos Iriart y

Alessandro Gori aportan buenas razones para enjuiciar a Cavallo y Milosevic (*Papeles* 72, verano 2000 y 74, primavera 2001) respectivamente. El caso de Pinochet es analizado por Human Rights Watch en *Papeles* 65 (1998) y Roberto Montoya lo hace tres años del inicio del proceso en el *Anuario CIP* 2001.

• *1999 - Bombardeo de la OTAN en Yugoslavia*

La abolición de la autonomía de Kosovo por Serbia fue el origen del conflicto en la zona según relata Shkelzen Maliqi en el *Anuario CIP* 1998. James Pettifer y Francisco Veiga analizan el camino de Kosovo hacia la guerra (*Papeles* 64 y 67), mientras que Mariano Aguirre y Alberto Piris describieron la ofensiva desencadenada por la OTAN contra Yugoslavia con el fin de reanudar las negociaciones sobre la recuperación de la autonomía kosovar perdida (*Anuario CIP* 1999).

• *1999 - Seattle: protestas antiglobalización*

Especialistas como Fred Halliday, Susan George, David Held y Ángela Wodd describen las características de la globalización y destacan sus efectos negativos y los movimientos sociales de protesta surgidos desde Seattle en los números 67 (julio 1999), 69 (invierno 1999-2000) y 71 (verano 2000) de *Papeles*. Manuela Mesa recoge las propuestas, las campañas de sensibilización y las formas de presión política llevadas a cabo por ONG, movimientos sociales y grupos de base sobre problemas relacionados con la globalización y el desarrollo (*Papeles* 73, invierno 2001).

• *1999 - Acuerdos de Paz en Sierra Leona*

En el momento de los acuerdos, el CIP dedica a Sierra Leona su Observatorio de Conflictos (*Papeles* 66, 1999). Con posterioridad, David Lord recoge las consecuencias y el precio del proceso de paz en el país africano en el *Anuario CIP* 2001.

• *1999 - Referendum de autodeterminación de Timor Oriental / 2002 Independencia de la República Democrática de Timor Oriental*

Los trágicos antecedentes producidos en la zona, el proceso de referendum, las enseñanzas derivadas del mismo y el nacimiento de Timor Oriental como primer Estado soberano del siglo XXI han sido descritos por Sandra Gil Araujo (*Papeles* 59/60, 1996/1997), María Antonia Londoño (*Papeles* 68, otoño 1999), José Luis Gómez del Prado (*Papeles* 70, primavera 2000) y Mónica Rafael Simões (*Anuario CIP* 2003).

• *1999 - Plan Colombia*

El conflicto en Colombia ha sido ampliamente seguido en *Papeles*. En este sentido, cabe destacar el monográfico del Nº 62 (1997) con artículos de Vera Grabe y Ricardo Vargión. El número 83 de *Papeles* incluye un dossier monográfico sobre Colombia y Europa elaborado por el CIP y con un artículo de José Antonio Sanahuja sobre las relaciones UE-América Latina. Así mismo, se ha publicado el informe *Hacia un proceso de paz en Colombia. El papel de Europa y Naciones Unidas*, escrito por Rodrigo Pardo, Christopher Welna y George A. López. Más información en [www.euro-colombia.org](http://www.euro-colombia.org)

• 2000 – *Ocupación del Gobierno de Ecuador por indígenas y militares*

Las revueltas sociales ocurridas en Ecuador como consecuencia de la crisis económica, así como el desenlace del Golpe de Estado llevado a cabo por indígenas y militares, fueron analizados por Nieves Zúñiga en *Papeles* 70 (primavera 2000) y *Papeles* 71 (primavera 2001), respectivamente.

La emergencia de la cuestión indígena en la agenda política y social de América Latina se ha analizado en los informes de la Serie sobre pueblos indígenas a través de casos de estudio como Ecuador a cargo de Nieves Zúñiga, México por Pedro Pitarch y Martha Moreno, Guatemala por Alfonso Arrivillaga, y a través de una reflexión sobre la vinculación entre pobreza e identidad étnica y el fracaso de los enfoques para combatir la pobreza hasta el momento así como nuevas propuestas al respecto a cargo de Isabell Kempf. Otros aspectos (reconcimiento internacional, justicia, derechos, lucha ambiental, autodesarrollo) y estudios de caso (Chile, Colombia, Nicaragua o Kenia) han sido analizados, en la sección de Identidades de la revista *Papeles*, por especialistas como Ignacio David Barrientos Pardo (*Papeles* 76 invierno 2001/02, 78 verano 2002 y 83 primavera 2003), Natalia Álvarez y Beatriz Sánchez Mojica, (*Papeles* 77 primavera 2002), Fernando García (*Papeles* 81 primavera 2003), Miguel Berraondo (*Papeles* 82 verano 2003) y J. Daniel Oliva Martínez (*Papeles* 84 invierno 2003/04).

• 2000 - *Segunda Intifada*

Sobre el inicio de la segunda intifada, el recrudecimiento de la violencia en la zona y la construcción del muro en Palestina por Israel escriben Mariano Aguirre (*Papeles* 72, otoño 2000), Isaías Barreñada (*Papeles* 78, verano 2002), Víctor de Currea-Lugo (*Papeles* 85, primavera 2004), Ferrán Izquierdo, Nassar Ibrahim y Nieves Zúñiga (*Papeles* 86, verano 2004).

• 2001 - *Atentados del 11 de septiembre en EEUU*

La posición del CIP de condena rotunda de los atentados, la utilización de la legalidad internacional y el rechazo de una represalia violenta fue reflejado en un monográfico titulado *Contra el terrorismo: justicia, democracia y equidad*, publicado en *Papeles* 75 (otoño 2001), con artículos de Robert Mathews, Phyllis Bennis, Martha Honey, Jonathan Schell, Naomi Klein, Carmen Magallón, Alberto Piris, José María Tortosa, Mariano Aguirre, Manuela Mesa, Jordi Raich.

La defensa y el apoyo al fortalecimiento del sistema multilateral es un aspecto central para el CIP como se refleja en *Papeles* 79 (otoño 2002) con los análisis de Daniele Archibugi, Iris Marion Young, Kenneth Roth, Mariano Aguirre y Phyllis Bennis.

• 2001- *Guerra en Afganistán*

El conflicto y reconstrucción de Afganistán lo analizan Alejandro Pozo, Diego Cordovez y Mark Sedra en los *Anuarios CIP* 2002, 2003 y 2004. Como trasfondo de la guerra en este país y de las tendencias globales surgidas tras los atentados del 11-S, en el *Anuario CIP* 2002 se plantea el impacto que ha tenido este suceso en las relaciones internacionales y la forma que adquiere la configuración mundial: los cambios en la política exterior estadounidense, la posición de Europa, el aspecto religioso de los nuevos conflictos y la posición de los países árabes. Son cuestio-

nes analizadas por Fred Halliday, Joana Abrisketa, Phyllis Bennis, Mabel González Bustelo, Jesús María Alemany, Laura Feliu, Ferran Izquierdo, Eduard Soler Lecha y Rosa Meneses Aranda.

• *2002 - II Foro Social Mundial*

El número 1 de la edición en español de la revista *Alternativas Sur*, publicada por el CIP, titulado *A la Búsqueda de alternativas, ¿otro mundo es posible?*, cuenta con artículos de Walden Bello, Atilio A. Boron, Francisco Whitaker, Cândido Grzybowski, Leonardo Boff y Vandana Shiva e incluye un anexo con documentos del II Foro Social Mundial.

• *2003 - Ocupación y guerra contra Irak*

Desde que empezó la crisis en Irak, el CIP ha mantenido una posición contraria a la guerra y favorable a la resolución pacífica del conflicto, contraria al unilateralismo de EEUU y a favor del sistema multilateral, manifestada a través de sus actividades públicas y publicaciones. El número 82 de *Papeles* (verano 2003) recoge varios artículos sobre distintas perspectivas relacionadas con el ataque contra Irak como el desorden mundial ocasionado, las causas de la ocupación, las cuestiones humanitarias y el enfrentamiento entre EEUU y el mundo islámico, escritos por David Held, Simshon Bichler, Jonathan Nitzan, Francisco Rey y Laurence Thieux. En el *Anuario CIP 2003* Phyllis Bennis reflexiona sobre la posición de la ONU, Michael T. Klare da las claves para descifrar las razones de la guerra y Robert Matthews explica la proyección del poder de EEUU. En la sección dedicada a la invasión de Irak y sus protagonistas en el *Anuario CIP 2004* se analizan la legalidad de la guerra (Jesús A. Núñez), la necesidad de reformas dentro de la ONU (José Manuel Pureza), los cambios en la política exterior española (Alberto Piris) y la postura de la diplomacia francesa (Laurence Thieux).

Con motivo de la Conferencia de donantes celebrada en Madrid el 23 y 24 de octubre de 2003, el CIP y el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) presentaron el informe *Irak en su laberinto: apuntes para una salida*, en el que además de exponer algunos de los problemas que plantea la situación en Irak, se proponen una serie de recomendaciones al respecto.

Las dificultades y posibilidades de la reconstrucción de Irak también ha sido tratada en *Papeles* 86 de la mano de Peter W. Galbraith.

• *2004 - Atentados del 11-M en Madrid y elecciones presidenciales en España*

Ante la gravedad de los hechos ocurridos en Madrid, el CIP emitió un comunicado en el que condenaba los atentados, se solidarizaba con las víctimas, llamaba a la prudencia y aconsejaba a las autoridades de España a actuar con transparencia, serenidad y responsabilidad. En *Papeles* 85 (primavera 2004) se dedicó un dossier especial titulado *España ante el terrorismo y el nuevo escenario internacional* en el que se incluyen análisis sobre las consecuencias de los atentados terroristas en Madrid y su comparación con la de EEUU; y sobre los ejes prioritarios de la política exterior de España en relación con Europa, América Latina, Asia y la región del Mediterráneo con vistas al nuevo gobierno, por autores como Robert Matthews, Manuela Mesa, Alberto Piris, Érika Ruiz, Antonio Sanz, Jesús Núñez y

Xulio Ríos. El tema del terrorismo internacional fue analizado por Mary Kaldor en *Papeles* 84.

• *2004 - Elecciones presidenciales en EEUU*

La política exterior de EEUU ha sido analizada por diversos autores como Fred Halliday y David Rieff en *Papeles* 86 (verano 2004). En el mismo número se recoge un análisis de Lisa Hajjar sobre la situación jurídica del derecho a no ser torturado a raíz de las torturas cometidas por soldados estadounidenses a presos iraquíes en la cárcel de Abu Ghraib.

El impacto del resultado de las elecciones en EEUU en política exterior ha sido analizado exhaustivamente por Robert Matthews en el informe *La campaña electoral y la política exterior de EEUU* (noviembre 2004) y en *Papeles* 87(otoño 2004).

---

<b>Contra todos los enemigos. Las confesiones del responsable del antiterrorismo en la Casa Blanca, de Richard A. Clarke</b>	<b>173</b>
<hr/>	
<b>Enciclopedia de paz y conflictos, de Mario López Martínez</b>	<b>175</b>
<hr/>	
<b>Global Covenant. The social democratic alternativa to the Washington Consensus, de David Held</b>	<b>178</b>
<hr/>	
<b>¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad estadounidense, de Samuel P. Huntington</b>	<b>181</b>

---

**CONTRA TODOS LOS ENEMIGOS**  
**Las confesiones del responsable del antiterrorismo en la Casa Blanca**

Richard A. Clarke  
 Taurus, Pensamiento,  
 Madrid, 2004,  
 382 páginas.

En numerosas ocasiones he tenido la oportunidad de exponer la tesis de que, en no pequeña medida, Bush tuvo responsabilidad en los atentados del 11-M madrileño, aunque no haya sido convocado por la Comisión de Investigación creada en nuestro Parlamento para averiguar los pormenores relativos a ellos. Al no haber perseguido con determinación las raíces de Al Qaeda, cuando EEUU atacó Afganistán, y al haber preferido invadir Irak — por motivos muy distintos a la lucha contra el terrorismo —, contribuyó al auge terrorista que acabó ensangrentando Madrid. Con otras palabras sostiene lo mismo el libro que aquí se comenta: “La guerra de Irak fue un error estratégico de primera magnitud. En vez de dedicarnos con energía a la prioridad de crear un contrapeso ideológico para Al Qaeda, invadimos Irak y abastecimos a Al Qaeda precisamente del combustible propagandístico que necesitaba” (p. 339). Combustible que se extendió por gran parte del mundo islámico y abrió banderines de enganche terrorista en países muy distintos, sirviendo de abono para el crecimiento de esta moderna plaga internacional. Richard A. Clarke ha sido el

principal responsable de la lucha antiterrorista en la Casa Blanca durante las presidencias de George H. Bush, William J. Clinton y George W. Bush, hasta que renunció voluntariamente a su puesto en 2003 para dedicarse a sus actividades privadas, entre las que se encuentra el profesorado en la prestigiosa universidad estadounidense de Harvard. Aparte de eso, su carrera política, consistente en treinta años de servicio directo a la presidencia de EEUU — siempre implicado en cuestiones de seguridad interior —, confiere al autor una amplia perspectiva y un gran conocimiento de los entresijos del poder en EEUU. Escrito en primera persona, a la vez que un interesante y vívido tratado de política práctica, este libro es una impresionante narración de los acontecimientos que han modelado la reciente historia de la humanidad, relatados por alguien que ha podido controlarlos de modo directo. Conocer, siquiera por encima, la dinámica del poder en la primera superpotencia mundial es lo que pueden lograr, tras dedicar unas pocas horas a su lectura, quienes no desean seguir siendo engañados por las verdades oficiales. El autor, conversando con otro alto funcionario sobre la política de Bush y sus consejeros, se expresaba así: “Siguen sin entenderlo. En vez de ir a por todas contra Al Qaeda y eliminar los puntos vulnerables de nuestro país, quieren invadir Irak otra vez. Tenemos una fuerza militar simbólica en Afganistán, los talibanes se están agrupando de nuevo, no hemos capturado a Ben Laden, ni a su mano derecha, ni al jefe de los talibanes. Y no van a enviar más tropas a Afganistán para capturarlos... ¿Sabes hasta

qué punto se fortalecerán Al Qaeda y otros grupos similares si ocupamos Irak? Ahora no tenemos ninguna amenaza iraquí, pero el 70 por ciento de los estadounidenses creen que Irak atacó el Pentágono y el World Trade Center. ¿Sabes por qué? ¡Porque eso es lo que quiere la Administración que piensen!” (p. 300).

Estremece saber que así hablaba un alto funcionario del Gobierno de Bush, con amplia experiencia antiterrorista, conocimiento interno de la política de EEUU y relaciones personales al más alto nivel. Pero este libro no describe sólo la lucha antiterrorista de EEUU y sus ostensibles fracasos. Diseciona crudamente la política exterior de este país: “Madeleine Albright, yo y un puñado de personas habíamos acordado un pacto en 1996 para echar a Butros-Ghali de la Secretaría General de la ONU”. Admite que manipularon no sólo la expulsión del secretario general sino que “se seleccionase a Kofi Annan para sustituirle” (p. 251-252). Por mucho que sea cosa ya sabida, es interesante constatar fehacientemente los manejos de EEUU para controlar a la ONU. Y es también interesante comprobar que los diplomáticos de EEUU suelen tener algo de especial: “No era el tipo de diplomático que se preocupaba por el protocolo en una cena, sino que entendía de helicópteros armados e interceptación de las comunicaciones” (p.290), escribe al referirse al entonces embajador de EEUU en Indonesia. Un diplomático que sabía cómo intervenir activamente en el país donde estaba acreditado, y esto le confería prestigio en las altas instancias del poder. El nombramiento de Negroponte para la embajada de Bagdad —la

más ampliamente dotada de todo el mundo— está en la línea de esa larga genealogía de embajadores “paradiplomáticos”, de nefasto recuerdo en Latinoamérica y otras partes del mundo. Por mucha eficacia que se desee dar a la acción antiterrorista, existe un límite insuperable en casi todos los países: la burocracia. Cuando el Congreso de EEUU pretendía modificar la ley que estructuraba el Departamento de Seguridad Nacional (creado después del 11-S), “tanto el FBI como la CIA vieron en este mandato un desafío a su autoridad. Aunque a menudo enfrentados y poco dispuestos a compartir información sobre terrorismo, la CIA y el FBI pueden hacer causa común cuando se enfrentan al mismo enemigo burocrático” (p. 313). Conclusión evidente: la burocracia y sus luchas intestinas son el mejor aliado de las células terroristas. Algo podría deducir al respecto el recién creado CNI español en sus actuales esfuerzos organizativos. Una de las más penosas sensaciones que se experimentan al leer esta antología de política práctica es el desprecio por la vida humana. Cuando EEUU atacaba a Al Qaeda en Somalia, Clarke argumenta: “...dudo que pudiera haberse hecho otra cosa. Matar a más somalíes inocentes no habría ayudado gran cosa” (p. 120). De donde se deduce que, si la muerte de inocentes “ayudara”, no se consideraría inmoral, porque el prestigio de EEUU no tiene precio: “Tras la muerte de 278 ‘marines’ en Beirut, Reagan había invadido Granada, para demostrar que aún podíamos hacer uso de la fuerza” (pp. 119-120). ¿Cuántos granadinos inocentes murieron para reforzar el prestigio de EEUU? En tres

líneas aparece clara la inmoralidad de cierta política exterior de EEUU: ni siquiera para justificar la ignominia se recurre a la usual razón de Estado, sino a la simple venganza por el orgullo nacional herido, igual que ocurrió tras al 11-S. Clarke desvela sin rodeos el primitivismo mental de Bush y de su círculo íntimo: "... [Bush] buscaba una solución simple... [de los problemas]. Una vez que conseguía eso, era capaz de poner mucha energía en su deseo de lograr el objetivo. El problema era que muchos de los asuntos importantes, como el terrorismo, como Irak, eran un fino encaje de sutilezas y matices importantes. Estos asuntos requerían análisis, y Bush y su círculo de asesores no tenían un interés especial en análisis complicados; ya sabían las respuestas a los asuntos que les interesaban, eran creencias generalmente aceptadas" (p. 302). Al referirse a Bush y sus inmediatos colaboradores, un columnista del partido republicano comentó al autor: "Estos tipos son más endogámicos, herméticos y vengativos que la Mafia" (p. 305). Pues es con esos tipos con los que el presidente español José María Aznar selló en las Azores un pacto de mutua lealtad que comprometió a España. Su ceguera, ya evidente entonces, queda de sobra demostrada con testimonios tan demoledores como los del libro aquí comentado. Es de desear que los nuevos responsables de la política exterior española tengan en cuenta algo de lo que en él se describe.

*Alberto Piris*  
Analista del Centro de  
Investigación para la Paz  
(CIP-FUHEM)

## ENCICLOPEDIA DE PAZ Y CONFLICTOS

Mario López Martínez (Dir.)  
Editorial Universidad de  
Granada,  
Granada, 2004,  
1227 páginas.

La *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, elaborada por el Instituto de Paz y Conflictos de la Universidad de Granada, es un nuevo reto y un intento afortunado de sistematizar los diferentes contenidos temáticos que aparecen en la investigación para la paz. La lectura de los artículos de cada una de las palabras permite hacernos una idea de la riqueza y diversidad de la red conceptual de esta investigación. Asimismo, favorece la contextualización y percepción de las distintas interpretaciones y teorías que han ido surgiendo con el paso del tiempo debido a la variedad de autoras y autores participantes. Debido al carácter interdisciplinar de los estudios para la paz y los conflictos, cada uno de los artículos ha sido redactado por distintos expertos y expertas procedentes de múltiples disciplinas. Así, hay participantes procedentes del ámbito de las Historias, Filosofía, Pedagogía, Geografía Humana, Sociología, Ciencias Políticas, Derecho Internacional, Economía y Comunicación, entre otros. También los componentes del Comité Científico mantienen este rasgo de interdisciplinariedad que concede mayor riqueza a la obra en cuestión. Esta diversidad de ámbitos nos permite ampliar la visión y observar la variedad de enfoques y metodologías que

pueden seguirse en las investigaciones sobre la paz y los conflictos.

El glosario, que sirve al mismo tiempo como preámbulo, muestra de antemano un mapa conceptual que ayuda a situar los principales términos de estos estudios y las relaciones existentes entre ellos. A lo largo de los dos volúmenes se encuentran títulos relacionados con los siguientes campos temáticos, entre muchos otros:

1/ Los *conflictos bélicos*, con términos tales como armas ligeras, armas estratégicas, armas químicas, armamentismo, armisticio, carrera de armamentos, ciclo armamentístico, comercio de armas, conflictos este-oeste, conflictos norte-sur, conflictos político-sociales, derecho de guerra, desmilitarización, foco guerrillero, guerra, guerra atómica, guerra civil, guerra de guerrillas, guerra fría, guerra justa, etc.

2/ Los *conflictos interpersonales* y de una dimensión más psicológica caracterizados por palabras como conflicto, conflictología, conflictos ambientales, conflictos de género, conflictos educativos, conflictos en las organizaciones, empoderamiento, perdón, reconciliación, resentimiento, etc.

3/ La *perspectiva de género*, con términos como derechos humanos de las mujeres, feminismo, feminismo de la diferencia, género, mujeres, mujeres (conferencias internacionales sobre...), mujeres de negro, mutilación genital femenina, nueva masculinidad, violencia de género, etc.

4/ La *interculturalidad*, con voces como cultura, discriminación, educación

intercultural, educación multicultural, indígenas, inmigración, interculturalidad, intolerancia, etc.

5/ El *diálogo de civilizaciones*, con referencias a diferentes religiones y culturas como Baha'í, budismo, ciudadanos del mundo, minoría étnica, minorías, etc.

6/ La dimensión ecológica y económica, caracterizada por términos como deuda externa, ecofeminismo, ecología, ecología profunda, ecologismo, economía criminal, economía ecológica, economía ética, economía sumergida, ecosocialismo, educación ambiental, etc.

7/ La *dimensión del desarrollo*, con voces como antropología del desarrollo, cooperación para el desarrollo, derecho al desarrollo, desarrollo, desarrollo humano, educación para el desarrollo, maldesarrollo, modelos de desarrollo, etc.

8/ *Aspectos filosóficos, epistemológicos y morales*, con referencias como democracia, Estado, Estado del bienestar, ética de máximos, ética de mínimos, ética de la virtud, ética discursiva, ética y política, filantropía, valores, etc.

9/ Los *derechos humanos*, con palabras como declaración islámica universal de derechos humanos, declaración universal de derechos humanos (1948), defensores de los derechos humanos, derecho a la paz, derecho penal internacional, derecho de la infancia, derecho del niño, derechos humanos, derechos humanos de las mujeres, pactos internacionales de derechos humanos, etc.

10/ *Riqueza en la comprensión de la paz*, caracterizada por títulos como agendas de la paz, arte y paz, consolidación de la paz, cuerpo de paz, cultura de

paz, día de la paz, epistemologías para la paz, paloma de la paz, pax, pax augusta, pax romana, paz, paz imperfecta, paz negativa, paz perpetua, paz positiva, peace-building, peace-keeping, peacemaking, etc. Entre los contenidos específicos de la enciclopedia incluidos en los artículos (centrados en parte en las líneas de investigación del mismo Instituto), se encuentra el concepto de paz imperfecta, propio de la teoría e investigación de Francisco Muñoz, que supone una nueva línea de investigación. Francisco Muñoz, que fue el director fundador del mencionado Instituto de Paz y Conflictos, realiza sus investigaciones desde el ámbito de la Historia Antigua, y a partir de ellas elabora su teoría sobre la paz imperfecta. Muñoz considera que la paz es un proceso inacabado al igual que lo es la violencia. La paz nunca puede ser perfecta y completa. Por esta razón, encontramos continuamente a lo largo de la historia momentos de paz que tienen una duración limitada en el tiempo y que son sustituidos por nuevos momentos de violencia. Con esta idea, se refiere a un proceso en el que cada nuevo momento de paz está mejor confectionado que el anterior debido a las experiencias pasadas ya vividas, pero sin llegar a la perfección. Como consecuencia, afirma que todas las personas tenemos que ir trabajando periódicamente y aprendiendo de las antiguas experiencias de paz con la finalidad de construir cada vez la realidad de un mundo más próximo a la cultura de paz. Además, esta noción supone un giro epistemológico: ya no se estudia la paz desde los diferentes tipos de violencia, sino

que éstos se entienden desde la idea de paz que aunque imperfecta también está presente en la historia. Son estos momentos de paces imperfectas los que nos proporcionan criterios para presentar alternativas a las violencias. Mario López Martínez, director de esta enciclopedia y actual director del Instituto de Paz y Conflictos de la Universidad de Granada, es el autor de una gran variedad de artículos en el conjunto de los dos volúmenes, en gran parte relacionados con su ámbito de investigación referido a la no-violencia, métodos de acción no-violenta y pacifismo. El concepto de no-violencia se suele relacionar con personajes históricos como Gandhi, Luther King y Nelson Mandela. A menudo se identifica con una forma de práctica sociopolítica, como todo un conjunto de estrategias y procedimientos de presión político-social que ofrece una concepción humanista, espiritual y abierta de las relaciones humanas. Asimismo, se refiere a una serie de métodos de lucha no armados e incruentos y a un programa constructivo y creativo de bienestar de todos. Algunos de los principios y valores más significativos de la no-violencia son: no matar, buscar la verdad, diálogo y escucha activa, pensar de manera creativa y alternativa. Los métodos de acción no violenta son el conjunto de instrumentos, procedimientos y estrategias de acción usados en aquella lucha en la que se renuncia al empleo de la violencia y a causar daños. Como ejemplo, el método no-violento de Gandhi se caracterizaba por la abstención de la violencia, la disposición al sacrificio, el respeto por la verdad, el empeño

constructivo y la gradualidad de los medios. Finalmente, existen distintos tipos de métodos no-violentos como la persuasión y protesta, los métodos de no-colaboración social, económica y política y los métodos de intervención no-violenta.

El concepto de pacifismo en sentido positivo es visto como aquella doctrina que busca favorecer y estimular todas las condiciones para que la paz sea un estado y condición permanente de las relaciones humanas, tanto entre personas, como entre Estados, naciones y pueblos. Por otro lado, cuando se habla de pacifismo se hace referencia tanto al conjunto de doctrinas que favorecen la paz como filosofía política, como al movimiento social que ha ido generando formas de movilización y de pensamiento a favor de la paz y en contra de la guerra.

Si bien hay algunos artículos desiguales, bien respecto del contenido o de los aspectos más formales, debido a la diversidad de disciplinas colaboradoras, la *Enciclopedia de Paz y Conflictos* puede ser un buen instrumento para investigadores e investigadoras de la paz desde niveles universitarios e incluso para profesores que se dediquen a la educación para la paz en bachillerato o en la enseñanza secundaria, así como para distintas organizaciones no gubernamentales.

*Sonia París Albert.*

Investigadora de la Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz Universidad Jaume I de Castellón

## **GLOBAL COVENANT. THE SOCIAL DEMOCRATIC ALTERNATIVA TO THE WASHINGTON CONSENSUS**

David Held

Polity,

Cambridge, 2004,

201 páginas.<sup>1</sup>

La obra de David Held es una buena muestra de las dificultades a las que se enfrentan las ciencias sociales ante los retos de la globalización. Aunque Held es politólogo por adscripción académica, su obra se sitúa plenamente en la disciplina de las relaciones internacionales, y también es una referencia importante en el campo de la filosofía del derecho internacional. Este hecho no es casual. Con el proceso de globalización, el *locus* de la política se desplaza desde el Estado nación a la política mundial, y las fronteras académicas se hacen cada vez más permeables de la misma forma que lo hacen las fronteras políticas.

Su programa de investigación se inició con el estudio de las contradicciones de la democracia en un mundo globalizado. En *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al orden cosmopolita* (Barcelona, Paidós, 1997), Held revela cómo el proceso de globalización erosiona la soberanía nacional y, con ello, los conceptos de soberanía

<sup>1</sup> Ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* David Held, "Viejo Consenso de Wasingthony nueva doctrina de seguridad de EEUU: perspectivas futuras, pp. 11-33.

popular y democracia representativa se tornan cada vez más problemáticos. En ese influyente libro, Held concluye que es necesario iniciar un amplio programa de reconstrucción de la teoría y la práctica democrática para responder a las demandas de gobernanza y de regulación y al espacio político global que se va gestando conforme avanzan los procesos de globalización y regionalización. En ese programa, Held pone al día las ideas de Kant en su opúsculo *Sobre la paz perpetua*, reclamando instituciones y reglas que hagan posible una “gobernación democrática cosmopolita”. Según el propio Held, “en el centro de estas ideas se encuentra la visión internacionalista, o, mejor, cosmopolita, de que el bienestar humano no ha de estar definido por ubicaciones geográficas o culturales, que las fronteras nacionales, étnicas o de género no deben determinar los límites a los derechos y las responsabilidades para la satisfacción de las necesidades humanas básicas, y que todos los seres humanos requieren el mismo respeto y preocupación moral”. En obras posteriores, sin separarse de esa visión cosmopolita, Held y sus colaboradores, en especial Anthony McGrew, han estudiado a fondo el proceso de globalización (*Transformaciones globales. Política, economía, cultura*, México, Oxford University Press, 2002), el debate político-ideológico sobre este fenómeno (*Globalización-antiglobalización*, Barcelona, Paidós, 2003), y el entramado de instituciones internacionales y sus posibilidades para asegurar la gobernanza global (*Governing Globalization*, Cambridge, Polity, 2002). *Global Covenant* da continuidad a

esta empresa intelectual aportando algunas novedades importantes respecto a las obras anteriores. En primer lugar, Held revisa su propio análisis, y las aportaciones y debates más recientes sobre el proceso de globalización, poniendo en cuestión algunos mitos sobre la supuesta irrelevancia del Estado-nación, o sus consecuencias sobre la pobreza y la desigualdad internacional, que no siempre son tan negativas como se plantea desde el movimiento “altermundialista”. En segundo lugar, tiene presente los profundos cambios que ha experimentado el sistema internacional y el debate sobre la globalización tras los atentados terroristas del 11-S, las guerras en Afganistán e Irak, y la irrupción del pensamiento neoconservador en la política mundial. En tercer lugar, este libro, sin separarse del rigor académico, pretende ser un manifiesto teórico-ideológico para promover una alternativa socialdemócrata global frente al proyecto neoconservador de “guerra global contra el terrorismo” y el programa económico neoliberal del Consenso de Washington. Con ese programa, situado en el centroizquierda, Held también se distancia de las críticas y las propuestas de los “altermundialistas” más radicales, que considera poco rigurosas, y aún menos factibles. Según Held, el 11-S ha sido una oportunidad perdida para afirmar un nuevo orden internacional y hacer frente al terrorismo global fortaleciendo el imperio de la ley y el papel de la cooperación internacional. En vez de esto, EEUU y sus aliados se convirtieron en jueces, jurado y ejecutores a partir de una concepción unilateral e ilegítima

de la justicia, y en vez de desactivar conflictos como el de Oriente Próximo, aceleraron la espiral de la violencia con el despropósito de la invasión de Irak, debilitando el derecho internacional y las organizaciones internacionales, en el momento en que son más necesarias. En la particular visión y narrativa de los *neocons*, se ha impuesto una agenda de seguridad corta de miras, y peligrosa, al poner en cuestión principios básicos del orden internacional, como los de soberanía, no intervención e igualdad soberana de los Estados, lo que retrotrae al sistema internacional a un “estado de naturaleza” prehobbesiano. La posición alternativa, según Held, es la “socialdemocracia global”, que pretende partir del proyecto de la socialdemocracia y, al mismo tiempo, hacer suyos los avances del orden multilateral posterior al Holocausto. Su fin es adoptar parte de los valores e ideas de la socialdemocracia y aplicarlos a la nueva situación económica y política en el mundo. Los pactos sociales nacionales son insuficientes para garantizar un equilibrio real entre los valores de la solidaridad social, la política de la democracia y la eficacia del mercado. Desde estas premisas, *Global Covenant* plantea un amplio programa político para reformar la gobernación económica de la globalización, en ámbitos como las finanzas, el comercio y las transferencias de recursos de Norte a Sur con propósitos redistributivos, incluyendo “impuestos globales”. También se propone un “multilateralismo socialdemócrata” para reformar

las instituciones internacionales y asegurar su legitimidad, representatividad y eficacia, para asegurar la gobernanza global y proveer bienes públicos globales. El libro también presta atención a las contradicciones entre la soberanía del Estado y la gobernanza global, y el concepto de “ciudadanía multinivel”, que ya es una realidad en la Unión Europea. Frente a la agenda neoconservadora, Held traza un programa de acción para fortalecer la observancia de los derechos humanos y las normas internacionales aplicables a los conflictos armados —el *ius in bello* y el *ius ad bellum*—, en particular las relativas al uso de la fuerza y el acceso a las armas, y propone formas de regular la intervención por razones humanitarias compatibles con el ideario cosmopolita. El programa de la socialdemocracia global puede ser calificado de utópico. Como el propio Held reconoce, “con el telón de fondo del 11 de septiembre, la postura unilateralista actual de EEUU y el desesperado ciclo de violencia en Oriente Medio y otros lugares, propugnar la socialdemocracia global puede parecer un intento de desafiar la gravedad o caminar sobre las aguas. Y sería verdad si la alternativa fuera adoptar la socialdemocracia global totalmente y desde el principio o no adoptarla en absoluto.”<sup>2</sup> Sin embargo, el autor ve razones para el optimismo. La confluencia de fuerzas políticas y movimientos sociales en torno a estas ideas es ya visible en el programa electoral de algunos partidos europeos, y algunas ideas de Held han sido

<sup>2</sup> David Held, “Hacia un pacto global”, *Foreign Policy (Edición española)*, junio-julio 2004, Nº 3.

respaldadas por líderes como Javier Solana. El programa de política exterior impulsado por el presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, y sus propuestas de fortalecimiento del multilateralismo y “alianzas de civilizaciones” beben de estas fuentes. También son visibles estas ideas en la política exterior de la coalición “rojiverde” de Alemania y su ministro de exteriores, Joschka Fischer, aunque en este caso también es perceptible la influencia de otro autor “neokantiano”, el sociólogo alemán Ulrich Beck. Como manifiesto político, el libro plantea un “programa de máximos” y un “programa de mínimos”, con propuestas para los distintos actores y, en especial, para actores no tradicionales como las ONG, la Unión Europea o las organizaciones internacionales. Según Held, éstas deben ser parte de las coaliciones globales que afirmen una alternativa a la agenda neoconservadora de Washington y sus aliados y su inquietante visión de la guerra de civilizaciones, con la que se pretende justificar la instauración de “regímenes de seguridad nacional” a escala global.

*José Antonio Sanahuja*  
 Director del Departamento de  
 Desarrollo y Cooperación,  
 Instituto Complutense de Estudios  
 Internacionales (ICEI) y  
 colaborador del Centro de  
 Investigación para la Paz  
 (CIP-FUHEM)

## **¿QUIÉNES SOMOS? LOS DESAFÍOS A LA IDENTIDAD NACIONAL ESTADOUNIDENSE**

Samuel P. Huntington  
 Paidós,  
 Barcelona, 2004,  
 488 páginas.

Durante gran parte de su carrera, Samuel Huntington, profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Harvard, se ha esforzado por informar a la elite que gobierna EEUU de aquello que más quería oír. Durante la era de Eisenhower, ensalzó “los valores militares [de la] lealtad, el deber, la mesura y la dedicación”, y defendía que EEUU tenía más que aprender del “orden disciplinado de West Point (...) que del individualismo chillón de Main Street”. En los años sesenta aseguraba que el tiempo jugaba a favor de EEUU en Vietnam, ya que la “urbanización y la modernización mediante la conscripción forzosa” —en otras palabras, el uso del napalm y de los defoliantes— estaba vaciando el campo y privando a los *vietcong* de la base rural de su apoyo. Tras el escándalo del Watergate, invocaba la necesidad de una presidencia más sólida y de un Congreso más disciplinado. Por añadidura, afirmaba que otorgar la igualdad de derechos a los afro-americanos podría ser algo más de lo que el sistema político estadounidense sería capaz de soportar. “Existen (...) límites potencialmente deseables en cuanto a la extensión indefinida de la democracia política”, sostuvo en un informe publicado en 1975 y patrocinado por la Comisión Trilateral. Durante los primeros años del

Gobierno de Reagan, advirtió de que EEUU se encontraba ante “una importante brecha de supervivencia”, y abogó por el despliegue de misiles MX y de un sistema de defensa antimisiles (Guerra de las Galaxias), para contrarrestar la creciente amenaza soviética.

No obstante, y a pesar de estos malos augurios, se mostraba, en lo esencial, bastante optimista en cuanto a las perspectivas a largo plazo para EEUU. La xenofobia estaba al alza, pero Huntington seguía aferrándose a la tradicional postura liberal, que sostenía que la inmigración y la diversidad eran positivas, y que no existía ningún grupo étnico que un EEUU abierto y dinámico no pudiera absorber. EEUU, más que un Estado étnico, era —según escribía en 1981— un Estado ideológico basado en un “credo estadounidense” de libertad y justicia para todos. Aunque, por lo general, supondríamos que un sistema de creencias de este tipo se debilitaría con el transcurso de los años, sería más probable lo contrario. “Cuánto más plural sea la cultura de la nación”, declaraba, “más esenciales serán los valores políticos del credo para la definición de aquello que los estadounidenses tienen en común”. En otras palabras, la diversidad era una fuente de fortaleza. Cuanto más se reflejase la población del mundo en la estadounidense, esta última estaría más unida ideológicamente.

Esto era, sin duda, lo que la elite que gobernaba deseaba oír. Sin embargo, mientras EEUU celebraba su victoria final sobre la Unión Soviética, el pensamiento de Huntington tomaría un giro inesperado. A pesar del triunfo sin precedentes —argumentaba en “¿El choque de civilizaciones?”

un artículo publicado en *Foreign Affairs*, que luego ampliaría en un libro con el mismo título (aunque sin los interrogantes), éxito de ventas—, EEUU no gozaría de su largamente esperada oportunidad para moldear el mundo a su imagen. Todo lo contrario, EEUU se enmarañaría en una serie de conflictos globales que enfrentan a un Occidente secular contra un Medio Oriente islámico, un subcontinente asiático hindú, una Rusia ortodoxa, etc. La rivalidad épica entre el capitalismo y el socialismo, según Huntington, resultaría ser poco más que un epifenómeno que ocultó la verdadera pugna entre los seguidores de Jesús, Mahoma, Vishnú, etc. Una vez concluida la guerra fría, la pugna de unas siete, ocho o nueve civilizaciones regionales (Huntington no especifica el número exacto) volvía a salir a la palestra. En vez de avanzar hacia el siglo XXI, el mundo, tal y como lo veía, retrocedía al siglo XI.

El panorama era desolador, pero, tal y como se han sucedido los acontecimientos, no del todo desacertado. La crispación ha aumentado en el mundo desde el colapso del sistema de la guerra fría y, tras el 11-S, una parte creciente del conflicto transcurre según parámetros de “civilización”. Osama bin Laden ha declarado la guerra contra los cruzados y los judíos, mientras que el presidente de EEUU, según un miembro de su familia citado de forma anónima en el nuevo libro de Peter y Rochelle Schweizer, *The Bushes: Portrait of a Dynasty* (Los Bush: retrato de una dinastía), cree que “nosotros los cristianos” debemos “contraatacar con más fuerza y mayor ferocidad de la que jamás puedan imaginar”. Se podría aventurar que el planteamiento de

Huntington se auto-alimenta en gran medida, ya que los fundamentalistas musulmanes, los sionistas cristianos y otros que simpatizan con su punto de vista parecen actuar de forma concertada, en mayor o menor medida, para asegurar que su profecía llegue a hacerse realidad. En todo caso, de lo que no hay duda es que su influencia ha ido en aumento.

Ahora vuelve Huntington con una visión que, si cabe, es aún más sombría. En *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, estrecha su punto de mira de la civilización al Estado. Su confianza anterior respecto a la capacidad de que EEUU se pudiese mantener como una entidad puramente ideológica se ha desvanecido. Ahora considera que sólo puede sobrevivir como un Estado “anglo-protestante” dedicado a la matriz de creencias religiosas, culturales y políticas que trajeron desde Inglaterra los colonos en los siglos XVII y XVIII. Tampoco es que sugiera que todos aquellos que no sean WASP (*White Anglo-Saxon Protestant*, blancos anglosajones y protestantes) al cien por cien deban recoger sus bártulos e irse. Pero apunta que si los estadounidenses quieren que su país se mantenga unido en las próximas décadas, deben volver a centrarse no sólo en una serie de creencias políticas fundacionales sino también en una cultura fundacional.

¿Qué cultura es esa? Más allá de la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad, según Huntington, ésta incluiría elementos clave como “la lengua inglesa; el cristianismo, el compromiso religioso; conceptos ingleses como el imperio de la ley, la responsabilidad de los gobernantes y los derechos del

individuo; además de los valores individualistas del protestantismo disidente, la ética del trabajo y la creencia en la capacidad y el deber de los seres humanos de intentar crear un ‘cielo sobre la tierra’”. Los lectores que conozcan la obra de Huntington, *Political Order in Changing Societies* (El orden político en sociedades en cambio), publicada en 1968, reconocerán estos elementos como los factores esenciales de la “constitución tudor”, que, supuestamente, trajeron consigo los puritanos cuando embarcaron rumbo hacia Massachussets en 1630. Si bien la dinastía de los Tudor había llegado a su fin aproximadamente 27 años antes, con la muerte de Isabel I, la teoría (que Huntington tomó prestada del historiador constitucional Charles McIlwain) sostiene que la clase media puritana reaccionó a las políticas absolutistas y criptocatólicas de sus sucesores, los Estuardo, aferrándose aún más a los ideales que ellos asociaban con la dinastía anterior: patriotismo, antipapismo, gobierno limitado y la creencia de que los ingleses eran el nuevo pueblo elegido por Dios. Sus propósitos al echar rumbo hacia el Nuevo Mundo eran salvaguardar esta herencia y construir un nuevo orden político (o, más bien, reconstruir uno anterior) según el modelo neo-isabelino. Casi cuatro siglos después y ante el temor de que multiculturalistas variopintos, activistas de la discriminación positiva y demócratas clintonianos estén desgarrando a EEUU, Huntington hace un apasionado llamamiento para un retorno a la “constitución” original de los Tudor, que subyace bajo la Constitución formal, ahora depositada dentro de una cámara a prueba de bombas en los Archivos Nacionales.

Aunque, según sostiene, el país puede cambiar en ciertos aspectos, nunca debe abandonar estas creencias anglo-protestantes del siglo XVI, que han sido la fuente de su grandeza. Todo lo contrario, debe volver hacia atrás, hacia sus raíces, restringiendo la inmigración, protegiendo la lengua inglesa y dando la espalda al secularismo liberal. Aunque Huntington no especifica si considera que esto es algo que debería ocurrir, o si sólo está prediciendo que va a ocurrir, mantiene que una reacción blanca, masculina y nativista sería una “reacción posible y plausible” a las políticas de discriminación positiva y a los “programas de ayudas a lenguas y culturas minoritarias” que “elites gubernamentales no electas” han impuesto en clara violación del “credo estadounidense”. Después de todo, “si los negros e hispanos se organizan y hacen presión para lograr privilegios especiales patrocinados por el gobierno, ¿por qué no lo harían los blancos? Si la National Association for the Advancement of Colored People [Asociación Nacional para el Progreso de Personas de Color] y La Raza son organizaciones legítimas, ¿por qué no lo sería una organización nacional para la promoción de los intereses de los blancos?”

Todo esto es suficiente para establecer a Huntington como la respuesta estadounidense a Jean-Marie Le Pen, o posiblemente como el Pat Buchanan de los intelectuales. Pero, aunque sería agradable poder informar que *¿Quiénes somos?* resulta zafio y simplista, y por tanto fácil de rechazar, la desafortunada realidad es que es el mejor libro de Huntington en varias décadas. Comparado con la confusa maraña que era *El choque de*

*civilizaciones* —que de forma auténticamente tautológica recogía un enorme volumen de pruebas para luego declarar que su tesis quedaba legitimada por el propio volumen de estas pruebas— su nueva obra es mucho más lógica y rigurosa. Consigue poner el dedo sobre los problemas clave que azotan al Estado-nación moderno, los analiza con una claridad admirable y posteriormente utiliza este análisis para llegar a conclusiones que son completamente contrarias a lo que deberían ser. Sus resultados seducen y son poderosos y, por tanto, aún más peligrosos. Este es un libro francamente nefasto, precisamente por ser tan bueno. Por lo menos en cierto nivel, el problema clave que azota al Estado-nación moderno tiene que ver con el viejo problema del cambio y la continuidad. En este caso, ¿cómo puede EEUU considerar que es la misma nación que en el siglo XVIII cuando tantas cosas en ella han cambiado? Un liberal podría contestar que lo que une a los estadounidenses de hoy en día con sus “antepasados” del siglo XVIII son una serie de creencias comunes que han definido a su país desde sus orígenes. Pero, esta respuesta evita la cuestión del grado de cambio registrado en estos valores centrales. De hecho, una gran parte de la población en EEUU cree en cosas como la igualdad racial y sexual, y en los derechos de los homosexuales que, podemos asegurar, habrían espantado a los granjeros en armas en las batallas de Lexington y Concord. ¿Cómo podemos alegar ser miembros de esta misma gran familia estadounidense cuando existe tal brecha? Y, si no hacemos tal alegato, ¿por qué no cortar

nuestros vínculos con el pasado para poder flotar libremente a la deriva?

Huntington, o bien no cree en tal derecho o piensa que los estadounidenses lo ejercitan por su cuenta y riesgo. Recortar los vínculos culturales de EEUU con el pasado, según escribe, supone un concepto de nación que conlleva poco más que un “contrato político entre individuos que carecen de cualquier otro elemento en común”. Mientras que antes pensaba que esto era suficiente, ahora declara que “EEUU con el credo como única base unitaria pronto podría evolucionar hacia una laxa confederación de grupos étnicos, raciales, culturales y políticos, con poco o nada en común salvo su emplazamiento en el territorio de lo que fue EEUU”. El país llegaría a asemejarse a los antiguos imperios políglotas: el austro-húngaro, el otomano o el ruso, salvo que en estos al menos existía la figura del emperador para mantenerlos unidos y EEUU ni siquiera tendría esto. En cambio, el país se desintegraría al alejarse cada subgrupo para concentrarse en sí mismo, sin que nadie se preocupase de la nación en su conjunto.

Esto es una caricatura de un movimiento que supone la fragmentación en unas manos, pero algo bien distinto en otras. Sin embargo, Huntington apunta no sólo al multiculturalismo sino también a la inmigración, tanto por la forma que ha adoptado en los últimos años como por la manera en la cual ha sido presentada. En contra del mito, argumenta, EEUU no es una nación de inmigrantes sino que, al menos en sus principios, es una nación de colonos, que al encaminarse hacia el Nuevo Mundo, consideraban que se

trasladaban de una zona de jurisdicción británica a otra, y no hacia una nueva nación. Al igual que los colonos estadounidenses en el Viejo Oeste, su deseo no era construir una nueva nación sino extender los dominios de una más antigua. De esta forma establecieron el país bajo una impronta claramente británica, a la que las oleadas posteriores de inmigrantes llegados tras la independencia no han tenido más opción que adaptarse. Así, los hijos de inmigrantes judíos se han vestido con chaquetas de franela y se han educado en los centros del Ivy League (las ocho universidades más antiguas y de mayor prestigio en EEUU), mientras que al menos un descendiente de inmigrantes italianos ha logrado acceder a uno de los asientos del Tribunal Supremo, para mejorar la exposición de los principios “intemporales” del derecho anglo-normando. Sin perjuicio de religión o nacionalidad, todos se han sometido a una reconversión anglo-protestante de algún tipo, ya fueran alemanes, irlandeses, chinos o mexicanos.

En realidad, según afirma Huntington, los mexicanos son la excepción. No sólo les ha costado algo más asimilarse que a otros grupos de inmigrantes, sino que el hecho de que EEUU comparta una frontera de 2.000 millas (3.200 kilómetros) con su patria original ha dado a su flujo las características de una invasión, que las oleadas anteriores no tuvieron. Huntington no es de los que se andan con rodeos. La “inmigración mexicana”, según declara, “está llevando hacia la *reconquista* demográfica de áreas que los estadounidenses arrebataron a los propios mexicanos por la fuerza en las décadas de 1830 y 1840” (en

realidad muchos de nosotros estaríamos encantados de devolverles Texas, pero dudamos que los mexicanos la quieran de vuelta). Los llegados nuevos están “desdibujando la frontera entre México y EEUU, introduciendo una cultura muy distinta, a la vez que también promueven el surgimiento en algunas zonas de una sociedad y cultura fusionada, medio estadounidense y medio mexicana”. Huntington ofrece pruebas que muestran que debido a que su patria original está al lado, los inmigrantes mexicanos han tardado más en adoptar la ciudadanía estadounidense que cualquier otro grupo étnico (aunque los canadienses tampoco han sido mucho más rápidos, presumiblemente por el mismo motivo) y han tardado más en aprender el idioma inglés. Los mexicano-estadounidenses no son el primer grupo inmigrante en encontrarse en un tira y afloja entre su lealtad hacia EEUU y hacia su patria original. Pero, debido a que su patria está tan cerca, el tirón que ejerce, según Huntington, es de una magnitud excepcional.

Huntington no se plantea la pregunta de qué habría que hacer. No lo necesita. Simplemente, problematizar la inmigración mexicana de esta forma es suficiente. Cuanto mayor sea el número de estadounidenses que se crean su idea de que los mexicanos suponen una amenaza —planteamiento que resultará más atractivo cuanto más se deteriore la economía— mayor será la serie de “soluciones” que se presentarán más o menos automáticamente: mayores controles fronterizos, mayores esfuerzos para limitar el acceso de aquellos cuyos papeles no estén en regla a la educación pública y a los servicios hospitalarios de

urgencia, etc. Teniendo en cuenta los enormes beneficios económicos que supone el trasladarse a EEUU —Huntington cita al historiador David Kennedy en el sentido de que el diferencial de ingresos entre EE UU y México “es el mayor del mundo entre dos países contiguos”— todas estas políticas se mostrarán ineficaces en mayor o menor medida. Pero, al igual que en la guerra contra la droga, cada fracaso llevará a una respuesta aún más extrema. Al final, el resultado más probable será el de un EE UU fortaleza, con zona fronteriza militarizada, controles de policía y carteles de “sólo inglés” en las paradas de autobús y en otros lugares públicos, un desenlace que no parece que le desagradaría demasiado a Huntington. Pero, no sólo los mexicano-estadounidenses se verán perjudicados por esta situación, esto afectaría también a los irlandeses estadounidenses, los judíos, los de izquierdas y todos aquellos sospechosos de tener una doble lealtad. Huntington se muestra igual de implacable en cuanto a la religión. Los estadounidenses son excepcionalmente religiosos, según los estándares del Primer Mundo, y según él deberían seguir así. También destaca que en EEUU reina todo menos la diversidad religiosa, por lo menos según los estándares mundiales. Con un 88% de los estadounidenses que se declaran cristianos, EEUU es más cristiano que Israel judío, que Egipto musulmán o que la India hindú. Según una encuesta global de actitudes religiosas de principios de los años noventa, EEUU aparece como la quinta nación más religiosa del mundo, superada tan sólo por Nigeria, Polonia, la India y Turquía, pero

por encima de otras 37, que incluyen a Irlanda, Brasil, Corea del Sur, China y Japón. Según otras encuestas: el 92% de los estadounidenses creen en Dios, un 85% piensan que la Biblia es palabra de Dios y un 74% creen en la vida después de la muerte. Como observó en 2000 el patrocinador de otra encuesta sobre religión, “los estadounidenses vinculan estrechamente a la religión con la ética y el comportamiento personal y lo consideran un antídoto al declive moral que perciben en nuestra nación hoy en día. El crimen, la avaricia, progenitores despreocupados, materialismo; los estadounidenses creen que todos estos males se verían mitigados si todas las personas fuesen más religiosas”. Durante el estrés sin precedentes que siguió al 11-S, sorprendentemente, un 59% de los estadounidenses afirmaron que creían que las profecías “cataclísmicas” incluidas en el Apocalipsis se cumplirían. En ninguna parte Huntington indica que él mismo cree en el Apocalipsis —es demasiado sofisticado para ello—. Más bien, acepta la religión, no porque sea cierta sino porque es parte esencial de la constitución Tudor, y porque es inherente a la evolución de EEUU; de una “tierra de promisión” a un “Estado cruzado”. Aunque no lo diga en tantas palabras, *¿Quiénes somos?* llega a aproximarse, y bastante, a agradecer a Al Qaeda lo ocurrido en 2001. Porque, “la identidad requiere la diferenciación”, según escribe Huntington, la caída de la Unión Soviética entre 1989 y 1991 dejó a EEUU a la deriva. Necesitaba un nuevo enemigo para poder definirse, y enemigos de poca monta, como Slobodan Milosevic

no eran suficientes. Pero entonces, afirma Huntington, “el 11 de septiembre de 2001, Osama bin Laden puso fin a la búsqueda estadounidense”. Según prosigue, “además de matar a varios miles de personas (...) colmó el vacío que dejó Gorbachov con la aparición de un nuevo enemigo, indudablemente peligroso, y definió con precisión la identidad estadounidense como nación cristiana”. Mientras que la rivalidad con los soviéticos llevó a que EEUU se identificara ideológicamente, esta nueva pugna, señala Huntington, ha llevado a que el país se defina religiosamente. Paradójicamente, la cruzada de Bush, al igual que la *yihad* de Bin Laden, se refuerzan mutuamente. Cuanto más se peleen entre ellos, mayor será el efecto de “fundamentalización”, tanto en EEUU como en Oriente Próximo. Cuanto más lucha EEUU contra el islam militante, más se parece a su equivalente cristiano.

Ahora que gran parte del mundo ha adoptado la lógica de *El choque de civilizaciones*, surge la pregunta de si EEUU dará el paso siguiente y adoptará la lógica de *¿Quiénes somos?* Mi sospecha es que un número creciente lo hará. El problema no está sólo en una economía en declive que irrita a los estadounidenses sino también en una creciente sensación de beligerancia que la guerra contra el terrorismo parece acentuar. Huntington tiene razón: impone una lógica distinta. En conflictos anteriores, los estadounidenses apuntaron a objetivos que eran específicos y prosaicos —como la “esclavocracia” del sur, por ejemplo, la Alemania imperial o el Gobierno nazi en Berlín—. Una vez derrocados, la guerra concluía. Pero esta vez, el objetivo —“erradicar el mal del

mundo”, tal como lo expresó Bush unos pocos días después del 11-S— es extremadamente nebuloso. De una forma u otra, el mal siempre estará entre nosotros. Una cruzada empeñada en eliminarlo para siempre es una fórmula que no sólo garantiza una guerra interminable sino también un continuo incremento del resentimiento hacia todos los que no estén, y al cien por cien, en el mismo bando. Es un sistema que se auto-alimenta, se auto-perpetúa y que está diseñado para aislar a EEUU y volverlo hacia sí mismo. Cuanto más lo haga, mayor será la preocupación por la búsqueda de aquel núcleo de EEUU que considera como su auténtica esencia. Cuanto más intente aislar este núcleo, mayor será su intolerancia hacia todo aquello, cosa o persona, que considere adulterado o impuro.

Este proceso no es inevitable. Los estadounidenses podrían frenarlo, ya sea admitiendo la derrota o reconsiderando, de arriba abajo, la guerra contra el terrorismo, y engendrar algo más racional, democrático y eficaz. Pero, lo primero es algo que los estadounidenses nunca hacen, y tampoco parece que haya nadie en Washington capaz, intelectual o moralmente, para lo segundo. Ya que nadie está dispuesto a enfrentarse a la (i)lógica de una cruzada interminable contra el terrorismo, esto sólo puede arrastrar a EEUU cada vez más a su propio abismo.

En el libro de Huntington se habla muy poco sobre la democracia. El

motivo es obvio. El gobierno de, por y para el pueblo implica la soberanía de “nosotros los vivos”, no sólo respecto al gobierno y la sociedad, sino también a la tradición, mientras que *¿Quiénes somos?* implica algo muy distinto. Representa un retorno hacia las ideas de Edmund Burke, un héroe de siempre de Huntington, que argumentaba que “una democracia perfecta es (...) la cosa más desvergonzada del mundo”, y que se debe considerar a una nación como una unión mística “entre los individuos vivos, los muertos y los que están por nacer”. El efecto de tales conceptos nos lleva a reducir a “nosotros los vivos” a poco más que “poseedores temporales y arrendatarios de vida”, como lo expresó Burke, y a sustituir la soberanía popular por la tradición. En vez del presente triunfando sobre el pasado, supone que el pasado triunfa sobre el presente. La nueva obra de Samuel Huntington es un manifiesto reaccionario que bien podría estar a la par con el clásico conservador de Burke *Reflections on the Revolution in France* (Reflexiones sobre la revolución en Francia). Considerando el clima actual en EEUU, no debería tener dificultad alguna en encontrar un público.

Daniel Lazare

Escritor estadounidense

Reseña publicada originalmente en *The Nation*, 14 de junio de 2004

Traducción: Leandro Nagore



SUSANA FERNÁNDEZ HERRERO

# Investigación para la Paz

## LIBROS:

- Alemany, Jesús María, *La paz en situaciones de crisis prebélica*, Sal Terrae, Santander, 2000.
- Bada Panillo, José, *La paz y las paces*, Seminario de Investigación para la Paz/Mira Editores, Zaragoza, 2000.
- Boasson, Charles y Peter van den Dungen (Ed.), *In search of peace research*, Macmillan Academic and Professional, Londres, 1991.
- Boulding, Elise, Philippe Braillard, Hans van der Dennen, y otros, *Anuario de estudios sobre paz y conflictos UNESCO 1 y 2*, FONTAMARA/UNESCO, París, 1986.
- Fisas, Vicenç, *Alternativas de defensa y cultura de paz*, Fundamentos, Madrid, 1994.
- —, *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria/UNESCO, Barcelona, 1998.
- —, *La paz es posible. Una agenda para la paz del siglo XXI*, Plaza y Janés, Barcelona, 2002.
- —, *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*, Paidós, Barcelona, 2004.
- Galtung, Johan, *Sobre la paz*, Fontamara, Barcelona, 1985.
- —, Carl G. Jacobsen y Kai Frithjot Brand-Jacobsen, *Searching for Peace: The Road to Transcend*, Pluto Press, Londres, 2002.
- —, *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Bakeaz/Gernika Gogoratuz, Bilbao, 2003.
- Lederach, Jean Paul, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bakeaz/Gernika Gogoratuz, Bilbao, 1998.
- López Martínez, Mario (Dir.), *Enciclopedia de Paz y Conflictos: Tomo I y Tomo II*, Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada (Eirene), 2004.<sup>1</sup>
- Martínez Guzmán, Vicent, *Filosofía para hacer las paces*, Icaria, Barcelona, 2001.
- (Ed.), *Kant : La paz perpetua, doscientos años después*, Nau Llibres, Valencia, 1997.
- (Ed.), *Teoría de la Paz*, Ediciones NAU llibres, Valencia, 1995.
- Molina Rueda, Beatriz , Francisco A. Muñoz (Eds.), *Manual de Paz y Conflictos*, Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada (Eirene), 2004.

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> Ver la reseña de este libro elaborada por Sonia París Albert en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, pp. 175-178.

- Muñoz, Francisco A., y F. Javier Rodríguez Alcázar, "Horizontes de la investigación sobre la paz", en Muñoz, Francisco A., y F. Javier Rodríguez Alcázar (Eds.) *Hacia un Mediterráneo pacífico*, Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada, Granada, 1997, pp. 59-75.
- , *La paz imperfecta*, Universidad de Granada, Granada, 2001.
- y F. Javier Rodríguez Alcázar, "Una agenda de la investigación para la paz", en Rodríguez Alcázar, F. Javier, *Cultivar la paz. Perspectivas desde la Universidad de Granada*, Universidad de Granada, 2000, pp. 27-51.
- Pureza, José Manuel (Coord.), *Para una cultura de paz*, Quarteto, Coimbra, 2001.
- Rodríguez Alcázar, F. Javier, Rosa María Medina Doménech y Jesús A. Sánchez Cazorla (Eds.), *Ciencia, tecnología y sociedad: contribuciones para una cultura de paz*, Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada, 1997.
- Rogers, Paul y Oliver Ramsbotham, "Entonces y ahora: Pasado y futuro de la investigación para la paz", en Aguirre, Mariano, Teresa Filesi y Mabel González, (Eds.), *Anuario CIP 2000: Globalización y sistema internacional*, CIP-FUHEM, Icaria, Barcelona, 2000, pp. 11-35.
- Rubio, Ana (Ed.), *Presupuestos teóricos y éticos sobre la Paz*, Universidad de Granada, Seminario de Estudios sobre la Paz y Conflictos, Granada, 1993.
- Sánchez, Jesús A. (Ed.), *Paz y prospectiva: problemas globales y futuro de la humanidad*, Universidad de Granada, Granada, 1994.
- Scheler, Max, *El puesto del hombre en el cosmos. La idea de la paz perpetua y el pacifismo*, Alba, Barcelona, 2000.
- Seminario de Investigación para la Paz, Centro Pignatelli, *En busca de la paz*, Departamento de Cultura y Educación, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1986.
- , *Cultura de la paz y conflictos*, Diputación General de Aragón., Zaragoza, 1988.
- , *La paz es una cultura*, Gobierno de Aragón, Departamento de Cultura y Turismo, Zaragoza, 2001.
- Tortosa Blasco, José María (Ed.), *El largo camino de la violencia a la paz*, Universidad de Alicante, Valencia, 2001.
- Waldheim, Kurt y Eduardo Suárez, *Construyendo el orden futuro: la búsqueda de la paz en un mundo independiente*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

## ARTÍCULOS:

- Vicenç Fisas, "El movimiento por la paz ante las alternativas de defensa", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 1991, Nº 42, p. 11.
- Felipe E. McGregor, S.J., "Cultura de Paz: su historia y sus mecanismos psicológicos y sociales", *Cultura de Paz*, abril-junio de 1996, Año 2, Nº 8, pp. 3-8.

---

<sup>3</sup> Ver la reseña de este libro realizada por Alberto Piris en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2004, Nº 85, pp. 169-172.

- Dario Villamizar, “Debates de paz, acciones de guerra”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 1997, N° 62, pp.19-28.
- Francisco Laguna Sanquirico, “Los profesionales de la guerra y las tareas de paz”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 1997, N° 62, pp. 191-195.
- Jörn Brömmerlhörster, “El dividendo de la paz: ¿qué abarcaría este concepto?”, *Cuadernos Bakeaz*, junio de 1997, N° 12.
- Majid Tehranian, “Dialogue of civilizations for Peace”, *Peace Review*, enero-marzo de 1998, Vol. 10, N° 1, pp. 83-88.
- Ron P. Smith, “Quantitative Methods in Peace Research”, *Journal of Peace Research*, julio de 1998, Vol. 35, N° 4, pp. 419-427.
- Francisco A. Muñoz, “La paz imperfecta: apuntes para la reconstrucción del pensamiento <pacifista>”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 1998, N° 65, pp. 11-14.
- Jose María Tortosa, “Investigación sobre la paz, investigación para la paz: problemas y respuestas”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno de 1999-2000, N° 69, pp. 11-16.
- Inderjeet Parmar, “Engineering consent: The Carnegie Endowment for International Peace and the Mobilization of American Public Opinion 1939-45”, *Review of International Studies*, enero de 2000, Vol. 26, N° 1, pp. 35–48.
- Carlos Martín Beristain, “Justicia, verdad y reconciliación”, *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, febrero de 2000, N° 27, pp.9-15.
- Michael Dillon y Julian Reid, “Global governance, liberal peace and complex emergency”, *Alternatives*, marzo/junio de 2000, Vol. 25, N° 1, pp. 117–143.
- Mary Lee Morryson, “Peace Profile: Elise Boulding”, *Peace Review*, junio de 2000, Vol. 12, N° 2, pp.337–343.
- Colim Chapman, “Peace under siege”, *New Routes*, abril/junio de 2001, pp. 12-20.
- Carmen Magallón Portolés, “La construcción de la Paz”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno de 2001, N° 73, pp. 23-31.
- Sean English, “Peace and the Failure of Utopian Vision”, *Peace Review*, junio de 2002, Vol. 14, N° 2, pp. 165-167.
- Elise Boulding, “Peace Culture and Social Action”, *Peace Review*, diciembre de 2001 Vol. 13, N° 4, pp. 567-571.
- Mary E. Montgomery, “Working for Peace, While Preparing for War”, julio de 2002, Vol. 40, N° 4, pp. 479-496.
- Jenna Jordison, “Making Peace with Myself”, *Peace Review*, septiembre de 2002, Vol. 14, N° 3, pp.313–317.
- Jordi Raich, “La teoría de la paz democrática”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2002-2003, N° 76, pp. 77-86.
- Peter van den Dungen y Lawrence S. Wittner, “Peace History”, *Journal of Peace Research*, julio de 2003, Vol. 40, N° 4, pp. 363-376.
- Mabel Gónzalo Bustelo, “La investigación para la paz. El caso de España”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno de 2003, N° 84, pp. 41–45.
- Gokhan Bacik, “Peace and the System” *Peace Review. A Journal of Social Justice*, marzo de 2003, Vol. 15, N° 1, pp. 47-51.
- Jonh Macmillan, “Liberalism and the democratic peace”, *Review of International Studies*, abril de 2004, Vol. 30, N° 2, pp. 179–200.

- Vicent Martínez Guzmán, "La investigación para la Paz después del 11-S: una perspectiva filosófica", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera de 2004, Nº 85, pp.33-40.
- Andrej Tusicisny, "Civilizational Conflicts: More Frequent, Longer and Bloodier?", *Journal of Peace Research*, julio de 2004, Vol. 41, Nº 4, pp. 485-498.
- Joseph de Rivera, "Assessing the Basis for a Culture of Peace in Contemporary Societies", *Journal of Peace Research*, septiembre de 2004, Vol. 41, Nº 5, pp. 531-548.

### **DIRECCIONES DE INTERNET:**

- African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) - <http://www.accord.org.za>
- Asociación España con ACNUR - <http://www.eacnur.org/>
- Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ) - <http://www.ua.es/es/cultura/aipaz/>
- BAKEAZ. Centro de Documentación y Estudios para la Paz - <http://www.bakeaz.org>
- British American Security Information Council (BASIC) - <http://www.basicint.org/>
- Bonn International Center for Conversion (BICC) - <http://www.bicc.de/>
- Carnegie Endowment for International Peace (CEIP) - <http://www.ceip.org>
- Carter Center - <http://www.CarterCenter.org/>
- Center for African Peace and Conflict Resolution (CAPCR) - <http://www.csus.edu/org/capcr>
- Center for Comparative and International Studies (CIS) Zurich - <http://www.cis.ethz.ch/>
- Center for Defense and International Security Studies (CDISS) - <http://www.cdiss.org/>
- Center for International Policy - <http://www.ciponline.org/>
- Centro de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional (CIDOB). [www.cidob.org](http://www.cidob.org)
- The Centre for Peace and Conflict Studies (Australia) (CPACS) - <http://www.arts.usyd.edu.au/Arts/departs/cpacs>
- Centro de Investigación para la Paz (CIP) - <http://www.cip.fuhem.es>
- Centro Internacional Bancaja para la Paz y el Desarrollo (CIBPD) - <http://www.epd.uji.es/>
- Coordinadora Gesto por la Paz - <http://www.gesto.org>
- Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) - <http://www.copri.dk>
- Department of Peace and Conflict Research, Uppsala - <http://www.pcr.uu.se>
- Department of Peace Studies, University of Bradford - <http://www.bradford.ac.uk/acad/peace/>
- Escuela Instruemento de Paz - <http://www.eip-cifedhop.org/espagnol/>
- Escola de Cultura de Pau (ECP) / Cátedra UNESCO de Barcelona - <http://www.pangea.org/unescopau/>
- Elkarri - <http://www.elkarri.org>

- Groupe de Recherche et d'Information Sur la Paix et la Sécurité (GRIP) - <http://www.grip.org/>
- Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo (GEPYD) - <http://www.ua.es/es/cultura/gepyd/>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - <http://www.flacso.cl/flacso/>
- Fund for Peace - <http://www.fundforpeace.org/>
- Fundación per la Pau - <http://www.fundacioperlapau.org>
- Fundación Seminario de Investigación para la Paz (SIP) - <http://www.seipaz.org/>
- Guernika Gogoratuz <http://www.gernikagogoratuz.org>
- International Conflict Research (INCORE) - <http://www.incore.ulst.ac.uk/>
- International Institute for Strategic Studies (IISS) - <http://www.iiss.org/>
- International Peace and Security Program, The Aspen Institute - <http://www.aspeninst.org/>
- International Peace Research Association (IPRA) - <http://www.human.mie-u.ac.jp/~peace/about-ipra>
- Institute for Conflict Analysis and Resolution (ICAR) - <http://web.gmu.edu/departments/ICAR/>
- Institute for Policy Studies (IPS) - <http://www.ips-dc.org/>
- Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA) - <http://www.iepala.es>
- Instituto de Estudios Transnacionales (INET) - <http://www.pangea.org/inet/>
- Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI) - <http://www.igadi.org>
- Instituto Universitario para la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada - <http://www.ugr.es/~eirene/>
- Justicia i Pau - <http://www.justiciaipau.org>
- Life and Peace Institute (LPI) - <http://www.life-peace.org/>
- Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) - <http://www.mpd.l.org>
- Nova Escola Galega (NEG) - <http://www.iaga.com/neg/>
- Nucleo de Estudos para a Paz (NEP) - <http://www.ces.fe.uc.pt/nucleos/nep/apresentacao.php>
- Peace Brigades International (PBI) - <http://www.peacebrigades.org/>
- Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) - <http://www.hsfk.de>
- Peace Research Institute - Oslo (PRIO) - <http://www.prio.no>
- Seminario de Educación para la Paz (SEDUPAZ) - <http://www.pangea.org/sedupaz/>
- Seminario Galego de Investigación para la Paz (SGPE) - <http://www.sgep.org/>
- Solidaridad para el Desarrollo y la Paz (SODEPAZ) - <http://www.sodepaz.org/>
- Stockholm International Peace Research (SIPRI) - <http://www.sipri.se>
- Tampere Peace Research Institute (TAPRI) - <http://www.uta.fi/laitokset/tapri>
- Transnational Institute (TNI) - [www.tni.org](http://www.tni.org)
- UNESCO EXTEA - <http://www.unescoeh.org/>
- United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) - <http://www.unog.ch/UNIDIR/>
- The United State Institute of Peace (USIP) - <http://www.usip.org>