

# PAPELES

DE CUESTIONES INTERNACIONALES

## Turquía, ¿más cerca de Europa?

**Justicia internacional y conflicto**  
*Gaby Oré*

**El futuro de Palestina después de Arafat**  
*Isaías Barreñada*

**Diplomacias paralelas**  
*Jean Paul Marthoz*

**Conflicto en Colombia y Comunidad Internacional**  
*José Aristizábal*

# **PAPELES** n<sup>o</sup> 88 - 2004/05

De cuestiones internacionales

---

**Directora**

Manuela Mesa Peinado

---

**Redactora jefe**

Nieves Zúñiga García-Falces

---

**Edición**

Mónica Lara del Vigo, Rodrigo Sosa

---

**Consejo de Redacción**

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

---

**Distribución**

Icaria Editorial, S.A., Ausiàs Marc, 16, 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:** Hombre asomado tras una bandera gigante de Turquía y junto a un relieve de Mustafa Kemal Atatürk, fundador de la Turquía moderna. Estambul, agosto 2004. REUTERS/Fatih Saribas

---

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>
<hr/>	
<b>TEORÍA</b>	
<b>Justicia internacional y cuestiones de paz</b>	<b>9</b>
<i>Gaby Oré Aguilar</i>	
<hr/>	
<b>ACTUALIDAD</b>	
<b>Cinco desafíos de la entrada de Turquía en la UE</b>	<b>21</b>
<i>Anne-Marie Impe</i>	
<b>Palestina: unidad nacional democrática o gobierno tutelado</b>	<b>33</b>
<i>Isaías Barreñada</i>	
<b>Diplomacias paralelas: la cara oculta de las relaciones internacionales</b>	<b>43</b>
<i>Jean-Paul Marthoz</i>	
<b>La comunidad internacional y el conflicto colombiano</b>	<b>55</b>
<i>José Aristizábal García</i>	
<b>Reinserción de refugiados y desplazados en Burundi</b>	<b>63</b>
<i>Mayte Martín Serra</i>	
<hr/>	
<b>EDUCACIÓN</b>	
<b>Educación popular y educación para la paz en Colombia: herramientas para transformar el conflicto</b>	<b>75</b>
<i>Jairo Muñoz y Fabio Alonso Meza</i>	
<hr/>	
<b>IDENTIDADES</b>	
<b>Pobreza indígena y el desarrollo como derecho</b>	<b>87</b>
<i>Isabell Kempf y Nieves Zúñiga</i>	
<hr/>	
<b>DERECHOS HUMANOS</b>	
<b>Activistas de derechos humanos en zonas de conflicto</b>	<b>99</b>
<i>Eitan Felner</i>	
<hr/>	
<b>TESTIMONIO</b>	
<b>Las voces de las mujeres de Timor Oriental</b>	<b>115</b>
<i>Teresa Cunha</i>	

**RESEÑAS DE LIBROS**

**Razones jurídicas del pacifismo, de Luigi Ferrajoli** 123

*Alejandra Zúñiga Fajuri*

**Procesos de paz y negociación en conflictos armados,  
de Vicenç Fisas** 128

*Manuela Mesa*

**Democracia made in USA. Un modelo político en  
cuestión, de José María Tortosa** 130

*José Antonio Sanahuja*

---

**BIBLIOGRAFÍA**

**Justicia internacional y conflicto** 135

*Susana Fernández Herrero*

---

La entrada de Turquía en la Unión Europea ha suscitado un gran debate y gran variedad de argumentos a favor y en contra. Las relaciones entre Turquía y la UE no son nuevas. Desde 1952 es miembro de la OTAN, tiene un acuerdo de asociación con la Unión (entonces Comunidad Europea) desde 1963, y un acuerdo aduanero que la integra económicamente en la Unión desde 1996. De hecho, más de la mitad del comercio exterior turco tiene lugar con la UE.

Los que se oponen a la entrada de Turquía lo justifican por motivos relacionados con su tamaño y su población. Este país cuenta con casi 73 millones de habitantes, un número mayor al de cualquier Estado europeo excepto Alemania. Las previsiones demográficas de Naciones Unidas anuncian que, dentro de veinte años, Turquía sería el Estado más poblado de la UE, con 89 millones de habitantes. Esto la convertiría en el país más importante a la hora de tomar decisiones en la UE, con el consiguiente desequilibrio en una estructura europea que ya es muy frágil. Los fondos estructurales que le corresponderían comprometería seriamente el presupuesto comunitario.

También se alega que la entrada de Turquía en la UE incrementaría las dificultades de asimilación, cohesión y gobernanza ya existentes en Europa tras la reciente entrada de los diez nuevos miembros. Incluso se han considerado problemas religiosos.

Los que están a favor afirman que la entrada de Turquía como miembro pleno de la UE demostraría la tolerancia y la amplitud de miras de los pueblos europeos, y contribuiría a mejorar las relaciones entre Europa y el mundo islámico. Además sería muy positivo desde el punto de vista comercial y económico y mejoraría las relaciones políticas con otros gobiernos de Asia.

Tras tensas negociaciones, Turquía ha aceptado las duras condiciones que le han puesto los veinticinco para entrar en la UE. Se ha llegado a un acuerdo para el inicio de las conversaciones el próximo 3 de octubre de 2005, que incluye, por primera vez, que las negociaciones no necesariamente desemboquen en la adhesión y el reconocimiento de Chipre. En este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Anne-Marie Impe analiza cinco desafíos de la entrada de Turquía en la UE y pone en cuestión los miedos y prejuicios preexistentes.

Otro de los temas de gran actualidad ha sido la muerte de Arafat y el nuevo escenario planteado en el conflicto árabe-israelí. Existe la posibilidad de democratizar el sistema político palestino y consolidar una unidad nacional que permita abordar futuras negociaciones de paz. Isaías Barreñada aborda esta situación y plantea cómo la cuestión sobre la democratización del sistema político palestino está íntimamente ligada a la consecución de los derechos nacionales.

Tanto en las negociaciones árabe-israelíes como en otros conflictos, las diplomacias paralelas desempeñan un papel esencial. La diplomacia, como plantea Jean-Paul Marthoz, no es privilegio de los Estados. Los grupos, organizaciones sociales, las redes, las iglesias juegan un rol esencial a favor de la paz. Esto es especialmente relevante en las relaciones entre justicia y paz. Son estas organizaciones de la sociedad civil las que han puesto en las agendas de la negociación las cuestiones relativas a la impunidad. Como plantea Gaby Oré, la impunidad no sólo se opone a los principios básicos de la justicia sino que tiene efectos negativos en la vida de las comunidades y contribuye al crecimiento de la violencia y de los crímenes. Las amnistías no han logrado acallar la necesidad de justicia de las víctimas y la reapertura de casos en tribunales nacionales décadas después. Un enfoque integral de paz y justicia requiere de un compromiso financiero sostenido por parte de la comunidad internacional, una sociedad civil estructurada capaz de enfrentar los retos de la situación posconflicto y abordar las raíces del conflicto, entre otros elementos.

En muchos de los conflictos actuales, la pobreza y exclusión es uno de los factores determinantes. Este es el caso de los pueblos indígenas habitualmente excluidos de las estrategias de desarrollo. Como plantean Isabel Kempf y Nieves Zúñiga, el derecho al desarrollo, la autodeterminación y empoderamiento de los pueblos indígenas se deben tener en cuenta para el diseño de las estrategias de desarrollo.

En este número también se aborda el papel de la comunidad internacional en el conflicto colombiano, la reinserción de refugiados en Burundi, y los dilemas y desafíos a los que se enfrentan los activistas de los derechos humanos. La revista finaliza con diversas reseñas sobre libros de actualidad.

*Manuela Mesa*  
Directora

---

**Justicia internacional y cuestiones  
de paz**

---

**9**

# Teoría

GABY ORÉ AGUILAR

# Justicia internacional y cuestiones de paz

*Este artículo analiza brevemente algunos enfoques sobre la relación entre justicia y paz en las sociedades en transición, así como los mecanismos y estándares de derecho internacional relativos a la justicia hacia y durante el posconflicto. La intención del ensayo no es dar respuesta a los dilemas políticos que la inclusión de la justicia plantea en estos contextos, sino llamar la atención sobre cuestiones que requieren ser abordadas en un debate más exhaustivo sobre los mecanismos de justicia transicional adecuados para la construcción de una paz sostenible.*

Existe consenso sobre la vigencia del Estado de derecho como requisito ineludible para la construcción de sociedades estables en situaciones de posconflicto, y sobre la necesidad de establecer algún mecanismo de justicia para las violaciones graves del derecho humanitario y de los derechos humanos. Aunque es frecuente encontrar una diferencia discursiva y estratégica sobre la justicia entre los grupos que trabajan por la paz y aquellos dedicados a la defensa de los derechos de las víctimas en escenarios de transición,<sup>1</sup> estos desencuentros son más evidentes y tienen una implicación mayor en realidades de conflicto abierto o vigente respecto

---

<sup>1</sup> “En contextos de posconflicto, los defensores de los derechos humanos tienden a concentrarse en la justicia, mientras que los expertos en resolución de los conflictos están más preocupados por la promoción de la paz. Los defensores de derechos humanos enfatizan las comisiones de verdad, los juicios, las reparaciones y el desarrollo de un recuento histórico exacto como elementos clave de su fórmula para el restablecimiento de las sociedades. Los expertos en resolución de conflictos enfatizan el diálogo y otras alternativas que asisten a las partes previamente en conflicto a reconciliarse o, por lo menos, a coexistir”. Descripción del proyecto *Healing Societies* (Restableciendo Sociedades) del Center for Human Rights & Conflict Resolution. En: [www.chrcr.org/modules.php?op=modload&name=News&file=articles&sid=16](http://www.chrcr.org/modules.php?op=modload&name=News&file=articles&sid=16)

Gaby Oré Aguilar es jurista especializada en legislación internacional de derechos humanos y colaboradora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

a las condiciones de los posibles acuerdos políticos para el cese de la violencia. Mientras que los primeros buscan el cese de la violencia y la posterior reconciliación como objetivos finales de sus estrategias, los segundos acentúan el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.<sup>2</sup> Estas posturas no son argumentos en un debate sobre si la justicia precede a la paz o viceversa, sino sobre su prioridad en las agendas de los procesos de paz y reconstrucción.

Algunas iniciativas de diálogo entre estas comunidades apuntan a establecer una mayor interacción y cooperación que refuerce mutuamente el trabajo de derechos humanos y de construcción de la paz.<sup>3</sup> Sin embargo, en la práctica dicha colaboración solo será posible sobre la base de un conocimiento profundo de los objetivos y estrategias de ambos grupos. Esta es una tarea que aún no ha sido asumida seriamente por ninguno de los movimientos. El carácter interdisciplinario de estos campos y la caracterización mutua del trabajo focalizada en las estrategias que más colisionan en el terreno, son algunos factores que deben ser retomados en un diálogo constructivo entre estos actores. Uno de los pocos debates sistematizados entre defensores de derechos humanos y activistas por la paz muestra coincidencias con respecto a: la vigencia del derecho como base de las sociedades estables; la importancia del rol de las organizaciones internacionales en la finalización del conflicto pero sostenido en las capacidades y prioridades locales; la afirmación de que el conflicto es un aspecto intrínseco de todas las sociedades y que el problema no es el conflicto mismo sino la forma en que se aborda, entre otras consideraciones.<sup>4</sup>

Estas convergencias abren la posibilidad de un trabajo más integrado y coordinado en las intervenciones locales. Pero, los desacuerdos entre los defensores de derechos humanos y quienes se dedican a la construcción de la paz, la resolución de conflictos, la mediación o la reconciliación, no son deleznable y logran en muchos casos fragmentar las posiciones frente a los acuerdos de paz y el establecimiento de prioridades y mecanismos en periodos de posconflicto. Una divergencia de fondo es sobre el fin del conflicto como objetivo último al que se deben subordinar las acciones y estrategias que busquen la paz. En otras palabras, si deben hacerse compromisos, incluso amnistías, para lograr el cese del conflicto.

---

<sup>2</sup> En este ensayo, las referencias a los grupos que trabajan por la paz y los que lo hacen por la defensa de los derechos humanos no pretenden desconocer la diversidad de agendas existentes en el interior de estos movimientos. Sin embargo, esta categorización ayudará a presentar de manera clara y esquemática las distinciones más evidentes entre ambos. De este modo, las organizaciones de paz incluyen a los grupos de resolución, mediación, manejo y prevención de conflictos, iniciativas de reconciliación y construcción de la paz.

<sup>3</sup> Joe Sanders, *Bridging Human Rights and Conflict Resolution: A Dialogue between Critical Communities*. Presentado en la conferencia llevada a cabo por el Carnegie Council on Ethics and International Affairs, el 16 y 17 de julio de 2001, y que reunió aproximadamente a veinte defensores de derechos humanos y especialistas en resolución de conflictos con el objetivo de conocer las percepciones y prioridades de ambos grupos en lo que son complementarios y divergen, como forma de contribuir a un mejor entendimiento y colaboración entre estas comunidades. En: [www.cceia.org](http://www.cceia.org)

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 1-6.

La legislación y la jurisprudencia internacional de derechos humanos enfatiza que la impunidad no solo se opone a los principios básicos de la justicia sino que tiene efectos negativos en todos los planos de la vida de las comunidades, y contribuye al crecimiento de la violencia y de los crímenes.<sup>5</sup> Sin embargo, existen argumentos que apoyan la amnistía para lograr un acuerdo cuando ésta signifique la salida de un régimen dictatorial o para detener la comisión de crímenes masivos y facilitar la reconciliación. El debate ético no es sencillo, pero tampoco existe investigación ni documentación suficiente que apoye la tesis de en qué medida las amnistías han tenido o no un efecto positivo en la reconciliación comunal. Por el contrario, las amnistías no han logrado acallar la necesidad de justicia de las víctimas, y la reapertura de casos en tribunales nacionales, décadas después de la comisión de estos crímenes, parece abonar en la dirección contraria.

La esperanza de que una amnistía contribuya de manera más efectiva a la reconciliación, en la práctica, parece resultar inconsistente y contraproducente a medio y largo plazo. Neil Kritz, director del Programa Legal del Instituto para la Paz con sede en EEUU, sostiene que una amnistía constituye no sólo un sacrificio moral innecesario sino un error táctico: “Una amnistía a menudo no significa dejar los abusos del pasado en el pasado. Por el contrario, puede impedir la demarcación entre el pasado y el futuro al traer la cultura de la impunidad y la continuación de la violencia al presente”.<sup>6</sup>

En los contextos de posconflicto, las agencias de cooperación y otros actores internacionales apuestan por la implementación de medidas y acciones que integran diversos mecanismos de justicia (legal y alternativa) y de rendición de cuentas por las graves violaciones del derecho humanitario y los derechos humanos durante el conflicto, junto a la construcción de infraestructuras, reformas estatales, reintegración de las comunidades, etc.

Principalmente en la segunda mitad de los años noventa, se percibe la presencia creciente de centros especializados, de programas de formación e iniciativas centrados en la prevención y resolución de conflictos, la conciliación y mediación y la reconciliación. Algunas de estas iniciativas han adoptado también un enfoque integrado (de derechos humanos y de resolución de conflictos) en su misión, aunque aún existe una falta de conocimiento sobre cómo opera esta acción combinada en la práctica, no solo en los distintos contextos culturales en los que tiene lugar sino en la interacción entre quienes implementan las acciones en cada uno de estos campos.<sup>7</sup>

*Las amnistías  
no han  
logrado  
acallar la  
necesidad de  
justicia de las  
víctimas, y la  
reapertura de  
casos en  
tribunales  
nacionales  
parece  
abonar en la  
dirección  
contraria*

<sup>5</sup> *Reflexiones sobre los Principios Concernientes al Derecho a la Verdad, a la Justicia y a la Reparación*. Intervención del Sr. Michael Fruhling, director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos durante el seminario internacional “La Corte Penal Internacional: Instrumento de Paz para Colombia”, 16 de septiembre de 2003, p. 2.

<sup>6</sup> Neil J. Kritz, “Dealing with the Legacy of past Abuses: An Overview of the Options and their Relationship to the Promotion of Peace”, en Bleeker Massard y Jonathan Sisson (Eds.), *Dealing with the Past, Critical Issues, Lessons Learned and Challenges for Future Swiss Policy*, Serie de Documentos KOFF – septiembre de 2004, p. 16. En: [www.suissepeace.org](http://www.suissepeace.org)

<sup>7</sup> Ver información del Center for Human Rights and Conflict Resolution, que promueve una aproximación interdisciplinaria a la construcción de la paz y un enfoque combinado de acciones entre estos campos, en: [www.chrcr.org](http://www.chrcr.org)

La introducción de la reconciliación como parte del mandato de las Comisiones de Verdad es un fenómeno que obedece a una sofisticación creciente de estas instancias y, entre otras razones, a las necesidades particulares de los distintos contextos en los que éstas se establecen. En esta lógica, las transiciones de regímenes represivos dictatoriales, como en el Cono Sur de América Latina, en los que los crímenes obedecían a razones políticas, pondrían un mayor peso en las estrategias de litigio y persecución criminal de los perpetradores y en las reformas judiciales. Mientras que si los conflictos y los crímenes obedecen a cuestiones raciales, étnicas o religiosas, como en el caso de Suráfrica o Bosnia, requerirían estrategias de cohesión social y de no exacerbación de las rivalidades originarias del conflicto, y de modelos de “justicia comunal” o “justicia informal” (como el modelo *gacaca* en Ruanda),<sup>8</sup> entre otros.

La promoción e implementación de los modelos de “justicia comunal” o de “justicia informal” en el posconflicto aparecen como instrumentos prometedores de participación de la comunidad en los procesos de reconstrucción del tejido social, da un sentido general de justicia y rescata el rol de la justicia tradicional local.<sup>9</sup> Sin embargo, es importante atender a la forma en que estos se plantean dentro de la comunidad y sus implicaciones en el avance y aplicación de los estándares de justicia contenidos en las normas y la jurisprudencia regionales e internacionales, particularmente cuando uno de los argumentos más escuchados en favor de su implementación es la insuficiencia del sistema judicial para hacerse cargo vía litigio de las necesidades de justicia en el posconflicto. Así, los modelos de justicia comunitaria se convertirían en sustitutos de los tribunales, solo que los jueces no son jueces y aplican procedimientos y penas que no observan los estándares de derechos humanos básicos respecto a las penas o el debido proceso.<sup>10</sup>

En Ruanda, la mayor carga procesal –correspondiente a los participantes “menores” o colaboradores en las masacres– está siendo transferida al sistema comunal *gacaca*. Algunos autores reconocen que si se exigiera a estos mecanismos la observancia de las normas sobre la materia haría imposible su implementación. En consecuencia, los beneficios de este programa que se ubicarían, potencialmente, en el plano de la reconciliación social y la reintegración de los perpetradores en la comunidad, podrían también tener implicaciones inquietantes a largo plazo sobre la legitimidad y vigencia de las normas y estándares de derechos humanos en la sociedad ruandesa. “Simplemente cerrar los ojos respecto a la disonancia entre los mecanismos tradicionales y los estándares internacionales dejaría un vacío perturbador en la construcción de un marco integral de la justicia en el posconflicto”.<sup>11</sup> La búsqueda de instrumentos que no privilegien un objetivo

<sup>8</sup> Sobre los tribunales *gacaca* en Ruanda ver Isabel Coello, “Justicia popular en Ruanda”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2002, Nº 80, pp. 105-114 (N. de la Ed.).

<sup>9</sup> El modelo de justicia comunal *gacaca* en Ruanda se basa en un modelo preexistente de justicia tradicional indígena.

<sup>10</sup> Neil J. Kritz, *op.cit.*, p. 15.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 28.

en detrimento de otro es una tarea ardua pero crucial en la agenda de la justicia transicional y de *peacebuilding*.

Reconociendo lo positivo de una aproximación integral y la necesidad de un enfoque interdisciplinario en la adopción de los mecanismos de justicia en el posconflicto y de promoción de la paz y la reconciliación, la construcción de una paz sostenible solo parece viable cuando estos mecanismos, además de cumplir con sus objetivos estratégicos, contribuyan a cimentar la transformación de las relaciones asimétricas de poder que dieron lugar al conflicto y a los crímenes resultantes.

El cambio de estas relaciones de poder requiere un esfuerzo integrado que no termina en la negociación de un acuerdo de paz, pero éste puede y debe constituir el punto de inicio de un nuevo contrato social. El posicionamiento frente a las negociaciones de paz y la decisión del tipo de mecanismo de justicia a adoptar tiene un significado profundo para la cultura de paz, y su abordaje merece trascender el simple cálculo de estrategias y oportunidades. Desde el enfoque estructural de la acción por la justicia (ya sea retributiva, transicional o restaurativa), la prioridad se centra en las necesidades, derechos e intereses de quienes han sufrido el conflicto, y estos constituyen el indicador ineludible al que debe someterse cualquier estrategia dirigida a construir una paz legítima y sostenible.

Adicionalmente, resolver las ecuaciones que plantea la relación entre la justicia y la paz supone ir más allá de los límites que plantean las negociaciones para la salida de un conflicto o las urgencias de las políticas de reconstrucción. Confinar el debate a estos espacios podría ser contraproducente para la consolidación de un marco conceptual y de acción más amplio que abarque las estrategias de prevención de conflictos.

## **Derecho internacional y mecanismos de justicia transicional**

Los estándares de derecho internacional relativos a la justicia en el posconflicto se pueden encontrar en la legislación internacional de los derechos humanos, la justicia penal internacional y la jurisprudencia de los tribunales regionales de derechos humanos. Tanto el derecho internacional de los derechos humanos como el sistema de justicia penal internacional se desarrollan en el marco del sistema de Naciones Unidas y tienen como principio fundamental la protección del ser humano como eje de acción de la comunidad internacional.<sup>12</sup>

### *El derecho internacional de los derechos humanos*

Se construye sobre la base de la adopción en 1948 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que consagra el principio básico de protección de la persona

---

<sup>12</sup> Federico Andreu-Guzmán, "La justicia universal: entre luces y sombras", *Temas de Derechos Humanos en Debate*, José Zalaquett (Coord.), Instituto de Defensa Legal - Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, Lima, junio de 2004, pp. 94-95.

*El derecho a la verdad no se reduce al derecho individual de la víctima directa o de sus familiares a saber lo que pasó, sino que incluye a la sociedad para hacer un recuento preciso de su historia*

como elemento central de los derechos humanos. Más adelante, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos planteó la inderogabilidad de ciertos derechos fundamentales incluso durante situaciones de conflicto interno.<sup>13</sup> Este cuerpo de derechos internacional reconoce a las víctimas tres derechos básicos: a la verdad, a la justicia y a la reparación. Estos derechos y la erradicación de la impunidad son los pilares del derecho internacional de los derechos humanos en el posconflicto.

El derecho a la verdad no se reduce al derecho individual de la víctima directa o de sus familiares a saber lo que pasó, sino que incluye a la sociedad para hacer un recuento preciso de su historia. Este derecho contempla el conocimiento de las circunstancias y las razones que llevaron a los crímenes, la revelación pública de lo sucedido, conservar la memoria de lo acontecido y registrarlo en la historia, para evitar que estos hechos vuelvan a suceder.<sup>14</sup> El derecho a la justicia erradica la impunidad por los crímenes cometidos, pone límites a las amnistías y plantea garantías y requisitos que deben ser cumplidos por quienes administran justicia en el posconflicto.

Los principios desarrollados para el ejercicio del derecho a la justicia y otros correspondientes a las víctimas señalan que la amnistía y otras medidas de clemencia,<sup>15</sup> aun cuando tengan por finalidad crear condiciones propicias para alcanzar un acuerdo de paz o favorecer la reconciliación nacional, no podrán ser ilimitadas ya que no pueden beneficiarse de ella los perpetradores de crímenes graves, por ejemplo aquellos cuya naturaleza, según el derecho internacional, sea imprescriptible. Además, estas medidas no afectan al derecho de las víctimas a las reparaciones. Los autores de delitos graves no se eximen de responsabilidad por el criterio de cumplimiento de órdenes, ni los superiores lo hacen cuando hubieran conocido las acciones de sus subordinados. Asimismo, limita las acciones de los tribunales militares a las propias de carácter militar y establece que los crímenes internacionales siempre serán competencia de tribunales ordinarios o, si se aplica, de un tribunal internacional.<sup>16</sup> La jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha confirmado reiteradamente estos principios.

<sup>13</sup> El Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Art. 4.2) hace referencia a los siguientes derechos: el derecho a la vida, a la integridad personal (a no ser sometido a tortura), a no ser sometido a esclavitud o servidumbre, a no ser objeto de penas retroactivas. La Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 27.2) incluye el reconocimiento de la personalidad jurídica, la libertad de conciencia y religión, el derecho a la protección de la familia, al nombre, a la nacionalidad, los derechos del niño, el derecho a la participación política y a las garantías para el cumplimiento de tales derechos.

<sup>14</sup> Los documentos más relevantes sobre los derechos a la verdad, justicia y reparación en el sistema universal de Naciones Unidas son: Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y de abuso del poder (1985), Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (1998) y los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

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

<sup>16</sup> *Ibidem*.

El derecho a las reparaciones se apoya en un principio de derecho consuetudinario, recogido en los tratados y desarrollado luego a través de la jurisprudencia, que establece que “toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o su familia a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor”.<sup>17</sup> Las reglas vigentes de reparaciones en el sistema internacional de los derechos humanos establecen el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones individuales o colectivas sin carácter excluyente. Los principios que guían la efectividad de la reparación establecen que ésta debe ser suficiente, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad de las violaciones y a la entidad del daño sufrido. Las reparaciones pueden darse bajo las modalidades de restitución, rehabilitación, indemnización y las medidas de satisfacción y garantía de no repetición.<sup>18</sup>

### *La justicia penal internacional*

Es un campo del derecho internacional en desarrollo y está compuesto por el Tribunal Penal Internacional, los tribunales *ad hoc*, las cortes especiales o “híbridas” y los tribunales nacionales en tanto que estos aplican el principio de jurisdicción universal contenido en sus legislaciones nacionales. Con excepción de los tribunales *ad hoc*, que tienen competencias privilegiadas, estos mecanismos, incluida la Corte Penal Internacional, operan bajo el principio de complementariedad con respecto a los tribunales nacionales.<sup>19</sup>

Los tribunales *ad hoc* para juzgar los crímenes de guerra cometidos en la ex-Yugoslavia (1993) y en Ruanda (1994) fueron creados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.<sup>20</sup> Su jurisprudencia ha logrado avanzar en responsabilidad individual por crímenes perpetrados durante un conflicto y éste se ha convertido en el campo del derecho internacional en el que se han producido importantes avances legales, en particular en el juicio de crímenes de género cometidos durante los conflictos.

Los tribunales especiales constituyen otra generación de mecanismos de justicia internacional y están compuestos por jueces internacionales y nacionales, por lo que también se denominan “tribunales híbridos”.<sup>21</sup> El ejemplo más prometedor es el caso de Sierra Leona. La Corte de Sierra Leona comenzó a funcionar en

---

<sup>17</sup> Reflexiones sobre los Principios Concernientes al Derecho a la Verdad, a la Justicia y a la Reparación. Intervención del Sr. Michael Fruhling [...], *op.cit.*, p. 1.

<sup>18</sup> Ver nota 15.

<sup>19</sup> Estos tribunales sólo intervienen si un Estado “no está dispuesto” o es “incapaz” de administrar justicia en casos de genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y otras violaciones graves.

<sup>20</sup> El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia se creó a través de la Resolución 827 del 25 de mayo de 1993 y el Tribunal Penal para Ruanda mediante la Resolución 955 del 8 de noviembre de 1994.

<sup>21</sup> Este esfuerzo incluye: La Regulación 64 (*Panels for Kosovo*) (2000), el Tribunal *ad hoc* de Derechos Humanos sobre Timor Oriental (2001) y la Corte Especial para Sierra Leona (2002).

junio de 2004. Hasta el momento, 11 personas han sido acusadas y nueve están en custodia.<sup>22</sup> Estos tribunales se intentaron implementar también en Camboya y en Timor Oriental. Mientras que las negociaciones con el Gobierno de Camboya fracasaron, el de Timor Oriental está funcionando.<sup>23</sup> Aunque el establecimiento de los tribunales especiales o mixtos requiere la voluntad política de los gobiernos para su implementación efectiva, estos representan un potencial importante para el logro de la justicia no solo porque involucran a los jueces locales y construyen así capacidad nacional para la justicia en el posconflicto, sino porque son un mecanismo que se acerca a la población víctima del conflicto contribuyendo así a fomentar una visión de reparación del daño en el sentido social y colectivo.

El Estatuto de Roma, adoptado el 17 de julio de 1998 por 120 de los 149 Estados participantes en la Conferencia Diplomática de Roma, entró en vigencia el 1 de julio de 2001 al alcanzarse el número necesario de ratificaciones requerido (60). La Corte Penal Internacional (CPI) se instaló en marzo de 2003 y comenzó su trabajo en julio de 2003. El Estatuto de Roma tiene naturaleza contractual, es decir, la jurisdicción de la Corte solo se extiende a los países que hayan ratificado el Estatuto de Roma y únicamente para aquellos crímenes cometidos en el territorio de los Estados o por sus nacionales. La CPI no tiene competencia retroactiva y solo puede contemplar crímenes cometidos con posterioridad a la entrada en vigor del Estatuto de Roma.<sup>24</sup> Adicionalmente, aunque no se pueden plantear reservas al Estatuto, el artículo 124 permite sustraer de la competencia de la Corte el conocimiento de los crímenes de guerra hasta por un periodo de siete años. La tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales solo podrán ser llevadas a la Corte si constituyen crímenes de lesa humanidad, es decir, si han sido cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil y con conocimiento de dicho ataque.<sup>25</sup>

Los tribunales nacionales también forman parte del sistema de justicia internacional cuando aplican el principio de jurisdicción universal contenido en las normas nacionales de algunos países. La jurisdicción universal consiste en la capacidad de un tribunal nacional o internacional para contemplar crímenes independientemente del lugar donde se hayan cometido y de la nacionalidad de los autores y las víctimas. Su alcance varía según las legislaciones nacionales que lo consagran.<sup>26</sup> En aplicación de este principio, algunos países han perseguido y enjuiciado a perpetradores de violaciones de derechos humanos fuera del territorio

---

<sup>22</sup> En: [www.sc-sl.org](http://www.sc-sl.org). Consultado el 22 de noviembre de 2004.

<sup>23</sup> El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha mostrado su preocupación por la debilidad de las estructuras judiciales, la falta de una investigación adecuada en los crímenes más graves, y la lentitud de los procesos, entre otros factores. Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2003/37 del 4 de marzo de 2003, párrafos 45-56. Citado en Federico Andreu-Guzmán, *op.cit.*, p. 128.

<sup>24</sup> Estatuto de Roma, Artículos 11 y 24.

<sup>25</sup> Artículo 7 del Estatuto de Roma.

<sup>26</sup> Algunas legislaciones lo limitan a ciertos crímenes y otras lo condicionan a tratados existentes bajo los cuales existe un compromiso de perseguir determinados delitos. En Federico Andreu-Guzmán, *op.cit.*, pp. 77-78.

donde estos crímenes fueron cometidos. El caso Pinochet en 1998 es el ejemplo más sobresaliente de los alcances de la aplicación de dicho principio por un tribunal nacional.

Aunque el derecho internacional y sus mecanismos han avanzado, el peligro de su desmantelamiento también ha aumentado debido a la exacerbación de los conflictos y las consiguientes estrategias de los países destinadas a excluir a sus nacionales del alcance de la jurisdicción de la Corte. La justicia no puede depender de la voluntad política de los Estados ni de los actores privados. La justicia ha probado ser un factor de la paz sostenible únicamente cuando su realización no está subordinada a las políticas de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, definidas éstas en términos de intereses geopolíticos.

### **Algunas cuestiones para la agenda local de justicia y paz<sup>27</sup>**

Finalmente, las siguientes cuestiones reflejan retos de cara al objetivo de pensar una agenda práctica, con un enfoque integral de paz y justicia:

- La sostenibilidad en el compromiso financiero de apoyo logístico y técnico de la cooperación internacional a los procesos de paz debe ser materia de análisis y seguimiento. La exigencia a los actores locales de plantear soluciones integrales y de largo aliento para la consolidación de la paz y la justicia no parece estar acompañada de una política de cooperación diseñada bajo estos mismos criterios.<sup>28</sup>
- Resulta crucial construir capacidad en la sociedad civil durante el conflicto para enfrentar los retos del posconflicto, responder de manera oportuna, efectiva e informada a las posiciones y propuestas de las partes negociadoras y galvanizar los intereses ciudadanos en las reformas del Estado durante la reconstrucción.
- El litigio de casos en el ámbito nacional y/o regional por violaciones cometidas por actores armados durante el conflicto merece mayor atención por parte de las agencias donantes en comparación al apoyo que se da a otros mecanismos de justicia transicional. Aunque una de las mayores críticas que se hace a esta estrategia es su limitado impacto y la lentitud de los procesos, los programas de transición o reconstrucción no muestran iniciativas financieras serias para su promoción y mejoramiento.

---

<sup>27</sup> Estas sugerencias se basan en observaciones realizadas por la autora a iniciativas en el campo de la construcción de la paz y los derechos humanos, principalmente en Colombia y Sri Lanka, en el contexto de una investigación que no es objeto del presente artículo y cuya elaboración está en curso.

<sup>28</sup> Para una discusión más detallada de éste y otros aspectos relativos al rol de los actores externos en los procesos de justicia transicional, ver: Naomi Roht-Arriaza, "External Actors and Transitional Justice", en *Dealing with the Past, Critical Issues, Lessons Learned and Challenges for Future Swiss Policy*, op.cit., pp. 33-43.

- La ausencia de análisis exhaustivos y objetivos sobre el impacto de los mecanismos alternativos de justicia transicional en los distintos aspectos de la vida social, cultural y política de estas comunidades no contribuye a su perfeccionamiento. También es un insumo necesario para la decisión informada de la sociedad civil sobre el mejor mecanismo a adoptar.
- Continúa subestimada, cuando no ausente, la perspectiva de las víctimas en el debate sobre los mecanismos de justicia transicional más idóneos para atender sus expectativas de justicia. Aunque se habla en nombre de las víctimas, no se han establecido aún metodologías efectivas que permitan conocer y transformar las expectativas de éstas en una agenda de política y de justicia en el posconflicto.

<b>Cinco desafíos de la entrada de Turquía en la UE</b>	<b>21</b>
<b>Palestina: unidad nacional democrática o gobierno tutelado</b>	<b>33</b>
<b>Diplomacias paralelas: la cara oculta de las relaciones internacionales</b>	<b>43</b>
<b>La comunidad internacional y el conflicto colombiano</b>	<b>55</b>
<b>Reinserción de refugiados y desplazados en Burundi</b>	<b>63</b>

ANNE-MARIE IMPE

# Cinco desafíos de la entrada de Turquía en la UE

*¿A favor o en contra de la adhesión de Turquía a la Unión Europea? A favor pero con condiciones es lo que ha contestado la Comisión Europea.<sup>1</sup> Los jefes de Estado y de Gobierno de los veinticinco decidieron, el 17 y 18 de diciembre, abrir las negociaciones para su incorporación. La entrada de Turquía en la UE divide al mundo político y polariza a las opiniones públicas porque suscita miedos y pasiones. El doble lenguaje, los a priori y las manipulaciones son omnipresentes. Los discursos pertenecen más al registro emocional que al racional. Este artículo cuestiona esas ideas y sus orígenes, y propone elementos de información y análisis que permitan entender mejor los intereses en juego.*

Nada mejor que la torre de Gálata para entender la complejidad geográfica e histórica de Estambul. Esta fortificación, edificada en el siglo XVI por los genoveses, ofrece un magnífico observatorio para descubrir las tres riveras de la antigua Constantinopla: las dos orillas europeas, separadas por el Cuerno de Oro, y la orilla asiática, del otro lado del Bósforo. Estambul es la única ciudad en el mundo que se encuentra repartida entre dos continentes. ¿Hacia dónde dirigir las miradas: Europa o Asia? ¿Occidente u Oriente?

Turquía, al menos la de sus dirigentes, parece haber elegido hace mucho tiempo. Ya en 1987, pedía su adhesión a la Comunidad Económica Europea. Una posición que se debe en gran parte al padre de la nación, Mustafa Kemal Atatürk, quien desde la independencia, en 1923, eligió encauzar su país por la vía de la occidentalización, que para él era sinónimo de modernización. Ello supuso una verdadera revolución cultural y social ya que impuso el alfabeto latino, el calendario gregoriano, los sombreros europeos y la laicidad.

Anne-Marie Impe es directora de la revista belga *Enjeux Internationaux*. Este artículo fue publicado originalmente en *Enjeux Internationaux*, 2004, N° 5 y 6. Se cuenta con autorización para su reproducción

Traducción:  
Laurence Thieux

---

<sup>1</sup> Recomendación de la Comisión Europea respecto a los progresos realizados por Turquía en el proceso de adhesión, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 6 de octubre 2004, COM, 656 final, 20.

Aunque, entre las elites turcas, sólo la extrema derecha declare abiertamente oponerse a la entrada en la Unión Europea por ultra nacionalismo, en realidad, sus reticencias son compartidas discretamente por numerosos militares y miembros del Partido Democrático de Izquierda (DPS) del ex primer ministro Bülent Ecevit, animados también por un nacionalismo receloso. En cuanto a los islamistas, antaño opuestos a Europa, se muestran ahora favorables en parte porque perciben al continente como un contrapeso a la potencia y omnipresencia del ejército, guardián de la laicidad de las instancias políticas.

La población parece aún más dividida que sus dirigentes. Si muchos desempleados esperan encontrar trabajo gracias a Europa, son numerosos también los que rechazan el modelo cultural occidental. “Las encuestas que muestran que el 70% de los turcos son favorables a la entrada en la UE han sido armadas de pies a cabeza por el potente *lobby* de los empresarios, que están claramente a favor de la adhesión”, denuncia un periodista de Estambul. ¿Sería un crimen de “lesa majestad” preguntarse si el mismo Atatürk hubiera sido favorable a la entrada en la Unión? Sin duda alguna era favorable a una occidentalización en profundidad de Turquía, sinónima según él de modernización. Sin embargo, su concepción jacobina del Estado y su férreo nacionalismo no serían muy compatibles con las concesiones en materia de soberanía requeridas para la entrada en la Unión.

## Relaciones atormentadas

Han pasado 41 años desde la apertura del *dossier* sobre la entrada de Turquía en la UE. En 1963 se firmó un acuerdo de asociación entre Bruselas y Ankara, que entonces evocaba ya una perspectiva de adhesión. Sin embargo, en 1989, dos años después de la presentación oficial de la candidatura de Turquía, Europa la rechazó.<sup>2</sup> Aunque en 1995 fue acordada una unión aduanera, Turquía volvió a enfrentarse a un nuevo rechazo en 1997 en la cumbre de Luxemburgo, donde varios países (entre ellos Grecia y Alemania) se opusieron a que fuera tratada de la misma manera que los demás candidatos. Se le atribuyó un estatuto particular, que sólo ofrecía una perspectiva lejana de entrar como miembro de pleno derecho.

Turquía tuvo que esperar a la cumbre de Helsinki, en 1999, para que el Consejo le concediera el estatuto de candidata. Y en diciembre de 2002, pidió a la Comisión que valorara si el país se ajustaba a los criterios de Copenhague, condición previa a la entrada en la Unión.<sup>3</sup> La Comisión debía preparar una recomenda-

<sup>2</sup> Para saber más sobre la historia de las relaciones entre la UE y Turquía, ver Atila Eralp, “Turkey and the European Union”, en Leonore G. Martin y Dimitris Keridis (Eds.), *The Future of Turkish Foreign Policy*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, pp. 63-82.

<sup>3</sup> Los criterios de Copenhague son lacónicos e imprecisos. En 1993, el Consejo europeo definió los criterios que cualquier nuevo miembro tiene que suscribir si quiere la adhesión a la Unión: “Haber establecido instituciones estables, que garantizan la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, el respeto de las minorías y su protección”; “haber instituido una economía de mercado viable así como la capacidad de enfrentarse a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado interior de la Unión”; “tener la capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión,

ción sobre esta cuestión y un informe para octubre de 2004. En esta recomendación, hecha pública el 6 de octubre de 2004, “la Comisión considera que Turquía cumple de forma suficiente los criterios políticos y recomienda la apertura de las negociaciones para la adhesión”.<sup>4</sup>

Aun así, va a ser cada vez más difícil para los políticos no tomar en cuenta el aumento del “turco-escepticismo” o hasta de la “turco-fobia” en el seno de las opiniones públicas europeas. Según una encuesta realizada por el Instituto Louis Harris, el 75% de los franceses votarían contra la adhesión de Ankara en caso de referéndum.<sup>5</sup> ¿Cómo explicar una oposición tan masiva de los ciudadanos, presente en diversos grados en los diferentes países de la Unión? Entre los franceses consultados durante otra encuesta, realizada por IPSOS, el 40% se oponían a la entrada de Turquía en Europa por miedo a la inmigración y el 25% “porque la gran mayoría de los turcos son de confesión musulmana”.<sup>6</sup>

Dos argumentos dominan entre los que se muestran favorables a la adhesión: consolidar el desarrollo de la democracia en Turquía e impedir que este país caiga en el fundamentalismo islámico.

## **Los cinco desafíos de la entrada en la UE**

Por debajo de las encuestas y más allá del choque provocado por una oposición tan masiva, ¿cuáles son los desafíos que plantea la entrada de Turquía en la UE? Son muchos, entre los que se encuentran los cinco siguientes: la pobreza; el peso demográfico y los flujos migratorios; la democratización y el respeto de los derechos humanos; las cuestiones de religión y laicidad; y la situación geoestratégica.

### *La pobreza*

En el último informe sobre el desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Turquía ocupa el 88 lugar de los 177 países clasificados.<sup>7</sup> A modo de comparación, Bélgica se sitúa en la posición 6, Francia en la 16 y Chipre en la 30. Respecto a la esperanza de vida, la tasa de alfabetización y el Producto Interior Bruto (PIB) —los tres criterios seleccionados por el PNUD para calcular el Índice de Desarrollo Humano (IDH)— el país de Atatürk está muy lejos de los demás Estados europeos, ya que el último, Letonia, ocupa el lugar 50. Turquía está por detrás de muchos países latinoamericanos, asiáticos y de Oriente Próximo. En cuanto a su renta *per cápita*, no alcanza el tercio de la media de los 25 países europeos.

---

particularmente suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria”. Para saber más sobre el proceso de ampliación: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria_fr.htm).

<sup>4</sup> Recomendación, *op. cit.*, p. 4.

<sup>5</sup> Realizado para AOL-Tele y Libération, 8 y 9 de octubre de 2004.

<sup>6</sup> Publicada por el periódico *Le Figaro*, 28 de septiembre de 2004.

<sup>7</sup> *Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano 2004*, PNUD, París, 2004.

*Cada vez va a ser más difícil para los políticos no tomar en cuenta el aumento del “turco-escepticismo”, o hasta de la “turco-fobia”, en el seno de las opiniones públicas europeas*

Los desafíos económicos son considerables. La cuestión agrícola no será la más fácil de resolver y la factura de la integración podría ser cara. Aunque siempre es arriesgado adelantar cifras, “respecto al coste financiero de la adhesión”, subraya la Comisión Independiente sobre Turquía, “a estas alturas es imposible hacer estimaciones concretas. Varias proyecciones, publicadas recientemente, han sido realizadas sobre la base de las políticas actuales de la Unión y de los resultados actuales de la economía turca, lo que les convierte en altamente especulativas”.<sup>8</sup> Esta Comisión Independiente resalta que “la entrada de Turquía, con la debilidad de su economía, será acompañada de una reducción de las normas económicas medias, empobreciendo a la UE en su conjunto y reforzando la presión sobre los Estados miembros más ricos”.<sup>9</sup>

El informe de la Comisión Europea subraya, sin embargo, que Turquía “ha realizado progresos considerables para conseguir una economía de mercado viable, especialmente al reducir sus desequilibrios macroeconómicos”.<sup>10</sup> Después de haber atravesado una recesión y una crisis monetaria catastrófica, con un sistema bancario al borde de la bancarrota, logró en efecto enderezar su situación de forma espectacular, ya que se retomó el crecimiento (6,7% en 2002) y la inflación pasó del 105% en 1994 al 25% en 2003.<sup>11</sup> El crédito de 16.000 millones de dólares concedido por el FMI en febrero de 2002, seguido por la llegada al poder nueve meses más tarde del Partido de la Justicia y del Desarrollo (AKP), han tenido una influencia favorable sobre el clima económico. El país, después de haber sido dirigido durante años por coaliciones frágiles, volvía a encontrar cierta estabilidad gracias a un Gobierno que cuenta con una holgada mayoría (64% de los escaños) en el Parlamento.

Aunque no niegan las cuestiones espinosas de la corrupción, convertida en una calamidad, y de la mano de obra clandestina (que representaba entre el 40% y el 60% del PIB), los empresarios subrayan que Turquía es un mercado emergente muy prometedor. Todavía escasas actualmente, las inversiones extranjeras deberían conocer un fuerte incremento en los próximos años. Entre los círculos más favorables a la integración de Turquía sin dudas hay que citar el mundo de los negocios turco y europeo.

“A nadie le sorprende”, comenta el responsable de una ONG belga. “¿Quién se beneficiará de esta incorporación? ¿El conjunto de los ciudadanos o sobre todo los empresarios? La Europa de los negocios y de los especuladores tiene todas las de ganar, mientras que la Europa de abajo tiene todas las de perder”.

---

<sup>8</sup> *La Turquie dans l'Europe: plus qu'une promesse?* Informe de la Comisión Independiente sobre Turquía, septiembre 2004, p. 27. Esta Comisión es en realidad un grupo privado, financiado por el Open Society Institute y el British Council, que reúne a nueve ex responsables políticos, como Michel Rocard, ex primer ministro francés, Bronislaw Geremek, ex ministro de Asuntos Exteriores polaco, o Emma Bonino, ex Comisario Europeo. No confundir este informe con la Recomendación de la Comisión Europea.

<sup>9</sup> *La Turquie dans l'Europe, op. cit.*, p. 26.

<sup>10</sup> Recomendación, *op. cit.*, p. 15.

<sup>11</sup> Incluso al 15%, según las fuentes, ya que existen importantes variaciones entre los diferentes estudios.

### *El peso demográfico y los flujos migratorios*

Dentro de quince años, el plazo medio previsto para entrar en la Unión, Turquía, que cuenta actualmente con 71 millones de habitantes, tendrá de 85 a 90 millones —frente a Alemania, con alrededor de 84 millones—. <sup>12</sup> Será entonces el país más poblado de la UE. Y tendrá la mayor representación en el Parlamento Europeo. Igualmente, su peso demográfico le otorgará una influencia considerable en las votaciones del Consejo, particularmente respecto a la constitución de minorías de bloqueo.

Existe el temor de una inmigración masiva por parte de las opiniones públicas, según revelan las encuestas. A los 3,5 millones de turcos ya presentes en la Unión, se sumarían de 1 a 4 millones de recién llegados, “al dar los estudios disponibles estimaciones divergentes sobre el aumento de la inmigración esperada”, apunta la Comisión. <sup>13</sup> ¿Cómo va Europa a absorber estos flujos?

“No hay que perder de vista que Ankara no va a juntarse con Bruselas mañana y que el desarrollo económico interno de Turquía, que tendrá lugar en los próximos 20 años, hará menos atractiva la inmigración hacia Europa”, explica un empresario francés instalado en Estambul. “Los flujos disminuirán por sí mismos. Y por lo demás, la vitalidad demográfica de este país más bien representa una ventaja: una Europa envejecida necesitará esta fuerza de trabajo joven para garantizar su desarrollo económico”.

### *Democratización y respeto de los derechos humanos*

Golpes de Estado militares e interdicción de 23 partidos políticos desde 1983; guerrilla y contra insurrección; movimientos revolucionarios de extrema izquierda y represión: desde la II Guerra Mundial, la historia política turca ha atravesado numerosas turbulencias. El respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías no estaban inscritos entre las prioridades de la República.

Herederos del kemalismo, garante de sus principios y de sus dogmas, el ejército ha tenido siempre un papel preponderante. A través del Consejo Nacional de Seguridad, verdadero gobierno paralelo, es el ejército, a pesar de las últimas reformas, el que dirige realmente el país. Para describir el actual sistema político, numerosos autores hablan de “democracia autoritaria”. El profesor de Ciencias Políticas Gilles Dorronsoro propone la expresión de “régimen securitario”. <sup>14</sup>

En su recomendación, la Comisión optó por celebrar los progresos realizados por las autoridades de Ankara: “Después de décadas marcadas por avances esporádicos, el acercamiento legislativo e institucional de Turquía a las normas europeas ha sido sustancial”. <sup>15</sup> Entre los avances más destacados, la Comisión acoge

<sup>12</sup> Estas cifras toman en cuenta la tasa de crecimiento anual actual de la población (1,4% para Turquía y 0,1% para Alemania), susceptibles de algunas variaciones.

<sup>13</sup> Recomendación, *op. cit.*, p. 5.

<sup>14</sup> Olivier Roy (Dir.), “La Turquie: une démocratie sous contrôle?” en *La Turquie aujourd’hui, un pays européen?*, Encyclopaedia Universalis, París, 2004, pp. 29-39.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 3.

*Las organizaciones de derechos humanos se han mostrado más escépticas que la Comisión Europea respecto a los progresos realizados por Turquía en los últimos años*

favorablemente la abrogación de la pena de muerte, la abolición de los tribunales de seguridad del Estado, el levantamiento del Estado de excepción, una significativa expansión de las libertades fundamentales y el reconocimiento del principio de la primacía del derecho internacional y europeo. No obstante, apunta algunos incumplimientos en la aplicación de estas reformas, particularmente en lo que se refiere a la libertad de expresión y la libertad religiosa, la lucha contra la tortura, los derechos de las mujeres, de los sindicatos y de las minorías.

Aunque Bruselas no ha sido el único impulso para estas mejoras constadas, la perspectiva de entrada en la UE ha tenido sin duda alguna un papel positivo sobre el respeto de los derechos humanos y la democracia. Para ponerse en conformidad con las exigencias de la Unión, Ankara introdujo numerosas enmiendas en su Constitución y revisó ampliamente su legislación, incluidos los códigos civiles y penales.

Al tiempo que reconocían los progresos realizados estos últimos años, las organizaciones de defensa de los derechos humanos se han mostrado más escépticas que la Comisión, señalando las lagunas silenciadas. La libertad de expresión sigue siendo una causa criminal —y punible con graves sentencias— cuando toca temas juzgados como tabúes, como la memoria de Atatürk, Chipre o el genocidio armenio.<sup>16</sup> Así, según el nuevo código penal, adoptado el 27 de septiembre de 2004, un ciudadano que pide la retirada de los soldados turcos de Chipre o que declara que ocurrió el genocidio armenio durante la I Guerra Mundial, puede ser perseguido conforme al artículo 306. Un delito que puede suponer de tres a diez años de cárcel. Esta disposición del nuevo código penal (en el que muchos artículos han sido copiados del antiguo texto de ley, que también fue calcado del código penal de Benito Mussolini) apenas llamó la atención de los medios de comunicación, que se han focalizado sobre todo en la criminalización del adulterio.

Entre los demás incumplimientos señalados por los militantes de los derechos humanos aparecen los malos tratos y la tortura que, contrariamente a las aseveraciones de Ankara, siguen siendo utilizados en las comisarías aun cuando parecen haber disminuido. Otro caso es el retraso en la organización del retorno de los 380.000 kurdos expulsados de sus casas por las fuerzas de seguridad, y el uso todavía muy limitado de la lengua kurda en la enseñanza y los medios de comunicación audiovisuales.<sup>17</sup>

Al igual que Hamit Bozarslan, profesor en la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París, varios intelectuales subrayan que la nueva ley, destinada a disminuir la influencia de los militares sobre el sistema político, “sólo reduce de forma marginal las prerrogativas de este Estado dentro del Estado”.<sup>18</sup> Además, la existencia de redes poderosas ubicadas en la intersección del crimen, de

<sup>16</sup> International Publishers Association, *IPA calls for amendment to Penal Code to allow for free expression on Armenian genocide*, Ginebra, 6 de octubre de 2004.

<sup>17</sup> Human Rights Watch, *Turkey: Progress on Human Rights Key to EU Bid*, Nueva York, 4 de octubre de 2004.

<sup>18</sup> Rémy Leveau (Dir.), “Les lignes rouges de la politique turque à l'épreuve de la réalité”, en *Afrique du Nord Moyen-Orient, Espace et conflits 2004-2005*, La documentation française, París, 2004, p. 158.

los servicios de inteligencia, de la política y del mercantilismo compromete el reino del Estado de derecho y el funcionamiento de las instituciones.

En materia de democratización y de derechos humanos, le queda a Turquía un largo camino que recorrer. No sólo para aplicar las reformas adoptadas por el Parlamento, sino también, y fundamentalmente, para cambiar una cultura que sigue estando marcada por la intolerancia. “Esta transformación”, escribió Stephen Kinzer, periodista de *The New York Times*, “va a exigir más que una mera reforma política. Hará falta que los turcos modifiquen la percepción que tienen de ellos mismos así como su relación con la sociedad”.<sup>19</sup> Los ataques lanzados el pasado 6 de octubre en Estrasburgo por el primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, contra las organizaciones de defensa de los derechos humanos, a las que acusó de “estar en relación con las organizaciones terroristas”, lo atestiguan. Revelan las ambigüedades y fragilidades de la marcha turca hacia la democracia. Y los riesgos de vuelta atrás.

Por último, ¿puede Europa admitir en su seno un país negador? Las autoridades de Ankara persisten, en efecto, en negar el genocidio armenio de 1915 y hasta convierten en crimen su mera evocación. Una cuestión particularmente sensible que la Comisión ha “omitido” abordar, aun cuando varios comisarios deseaban que fuera mencionado en la Recomendación.

### *Religiones y laicidad*

Hoy día, en Occidente, el islam vuelve a suscitar la sospecha. Y Turquía se ve afectada por ello. Con los atentados de Nueva York, Bali o Madrid, el incremento del terrorismo ha contribuido a reactivar los temores ancestrales, que han vuelto a surgir desde lo más profundo de la historia respecto al “peligro verde”. Durante siglos, los encuentros entre Oriente y Occidente, musulmanes y cristianos, han resultado en choques bélicos: la conquista de la Península Ibérica por las tropas islámicas, la batalla de Poitiers, la Reconquista, las cruzadas, las conquistas otomanas, la colonización y las guerras de independencia. Estos enfrentamientos han dejado huellas profundas en las respectivas memorias colectivas.

Si integra a Turquía, Europa acogerá cerca de 90 millones de musulmanes, ya que el 98% de los turcos son adeptos del islam. Las minorías religiosas (judíos, cristianos, asirios, armenios y griegos) sólo representan centenares de miles de fieles. ¿Está Europa realmente preparada para esta apertura? Muchos describen todavía a Europa como un “club cristiano”, según la expresión del antiguo canciller Helmut Kohl, aun cuando ya cuenta en su seno con más de diez millones de musulmanes y la secularización generalizada de la sociedad matiza mucho la referencia cristiana. Algunos perciben a Turquía como “un caballo de Troya islamista”, destinado a “subvertir los valores occidentales”, como afirmó Alexandre del Valle en un libro en forma de diatriba.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> *La Turquie, une étoile montante?*, Alvik éditions, Paris, 2002, p. 53.

<sup>20</sup> Alexandre del Valle, *La Turquie dans l'Europe, un cheval de Troie islamiste?*, Editions des Syrtes, Paris, 2004.

Otros han apostado por lo contrario: la integración de Ankara, al provocar un contagio de ideas y de valores occidentales al mundo musulmán, haría de Turquía el caballo de Troya de Occidente en Oriente. En realidad, tal como lo expresó Vincent Boland, periodista del *Financial Times*, quizás el verdadero problema sea que “Turquía está convirtiéndose en una sociedad religiosa, cuando está intentando al mismo tiempo unirse a una Europa posreligiosa”.<sup>21</sup> Algunos, en efecto, temen que la laicidad de Turquía, tan a menudo celebrada, sea más institucional y que no refleje tanto las tendencias de la sociedad.

“No tengo religión y, a veces, hasta deseo que todas las religiones sean tragadas en el fondo del mar”, declaró un día Mustafa Kemal Atatürk, respondiendo a una pregunta de un corresponsal extranjero sobre sus convicciones personales. A partir de la proclamación de la República, lanzó un programa para dar un carácter laico a la sociedad y al Estado y abolió el califato en 1924.<sup>22</sup> Luego hizo adoptar un código civil, en gran parte inspirado en el código suizo, que suprimía la poligamia e instauraba la igualdad entre los hombres y las mujeres. El culto de los santos y las peregrinaciones fueron prohibidos, las cofradías fueron cerradas y alentó a las mujeres a quitarse el velo.<sup>23</sup> En 1937, un año antes de su muerte, introdujo un artículo en la Constitución por el cual se afirmaba el carácter laico del Estado turco.

Desde esta revolución radical, el temor al fundamentalismo islámico anima a los dirigentes del país. Los militares siempre se han presentado, y han actuado, como garantes de la laicidad. Un año después de la llegada al poder de Necmettin Erbakan, un musulmán extremista que había ganado las elecciones de 1995 con el 21% de los votos emitidos, los militares lograron “convencerle” de dimitir, sin golpe de fuerza ni derramamiento de sangre. Sin embargo, solo se trata de un ejemplo como otros tantos.

Hoy día, Turquía es sin duda el país más laico de los musulmanes, aun cuando este concepto no se decline de la misma manera en París que en Ankara. “Francia ha separado las instituciones religiosas y el Estado. En Turquía, el Estado se hace cargo y controla la marcha de los asuntos religiosos. Más allá de las convergencias, el carácter específico de la laicidad kemalista sorprende mucho más. En vez de ser promovida por un régimen democrático y pluralista, la laicidad en Turquía es promovida por un régimen autoritario. Está impuesta, si resulta necesario mediante la fuerza, a una población a veces indiferente u hostil”, subraya François Georgeon, director de investigación en el Conseil National de la Recherche Scientifique (CNRS).<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> “Turkey is becoming a re-religious society and trying to join a post-religious Europe”, *Financial Times*, 5 de octubre de 2004.

<sup>22</sup> Al suprimir el puesto de califa (el sucesor del profeta a la cabeza de la comunidad musulmana) puso fin a la dualidad de los poderes.

<sup>23</sup> El velo no estaba, sin embargo, prohibido, según François Georgeon. Para más información sobre esta cuestión leer su artículo: “Les combats d’Atatürk”, *L’histoire*, julio/agosto 2004, Nº 289, pp. 74-78.

<sup>24</sup> François Georgeon, *op. cit.*, pp. 76 y 77.

El islam suní constituye un tipo de religión de Estado por defecto, instrumentalizada por las autoridades para crear una identidad colectiva turco-islámica. La discriminación respecto a otras religiones cuestiona además la neutralidad del Estado y su pretensión a la laicidad. ¿Puede la llegada al poder del Partido de la Justicia y del Desarrollo (AKP), una formación islámica que consiguió el 34% de los votos en las elecciones de 2002, complicar aún más la situación? Algunos se preguntan sobre la verdadera naturaleza de este partido, la realidad de la moderación de su líder, el actual primer ministro Erdogan, y sobre los riesgos que los elementos más radicales de la formación podrían acarrear sobre la laicidad. Al igual que Hamit Bozarslan, numerosos observadores describen sin embargo el AKP como “en modo alguno radical, respetuoso de la identidad religiosa de Turquía pero presentándose como decididamente pro-europeo”.<sup>25</sup>

“Al otorgar tal confianza a un partido de sensibilidad islamista, los turcos se han lanzado en una experiencia de capital importancia respecto al resto del mundo; el nuevo Gobierno se ha comprometido a demostrar que el islam y la democracia podían ser compatibles”, subraya por su parte Stephen Kinzer.<sup>26</sup> De acuerdo con un guión optimista, la entrada de Turquía en la UE reforzaría esta historia singular, esta imposición de una determinada laicidad y el pleno desarrollo de un islam moderno.

Pero, según una posición más pesimista, las exigencias de la UE en materia de modernización de las legislaciones respecto a cuestiones particularmente sensibles podrían provocar un enorme rechazo de los valores occidentales entre la población turca. Stephen Kinzer señala que en Turquía, el Estado y el ejército siempre han controlado estrechamente la religión, pero estas prácticas conllevan cierto riesgo, porque “alimentan el fanatismo religioso y muchos musulmanes se sintieron obligados a elegir entre la fe religiosa y la sumisión al Estado. Jamás un Estado salió ganando frente a tal alternativa”.<sup>27</sup> Aun así, se trataba de una revolución impulsada desde dentro, por quien se beneficiaba del aura del padre de la Nación. Pero, si las reformas fueran percibidas como una imposición del exterior, a causa de Europa, ¿acaso no habría que temer un retorno a los valores culturales tradicionales y un resurgimiento del fundamentalismo? En este caso no habría que descartar el síndrome iraní.<sup>28</sup>

Para Turquía, no es la menor de las paradojas. La entrada en la UE presenta pues un riesgo de reislamización de la sociedad. Además, esta vía es facilitada por la disminución del poder tutelar del ejército, bajo la presión de Europa, preocupada por la democracia.

---

<sup>25</sup> Rémy Leveau (Dir.), *op. cit.*, p. 158.

<sup>26</sup> *La Turquie, une étoile montante?*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>27</sup> *Op. cit.*, pp. 104 y 105.

<sup>28</sup> El proceso de modernización autoritario emprendido por el Shá de Irán y el respaldo de Occidente condujeron al derrocamiento de Mohamed Reza Pahlavi y al advenimiento de la revolución islámica, dirigida por el ayatolá Jomeini.

*Geoestrategia y política*

Turquía desempeña un papel de primer plano en el tablero geoestratégico mundial, tanto para el suministro energético como para la estabilidad regional. La cuenca del mar Caspio es, en efecto, una de las regiones más ricas del mundo en yacimientos de petróleo y de gas natural. La construcción del importante oleoducto Baku-Tbilisi-Ceyhan, cuyo trazado ha sido diseñado con el apoyo de EEUU, confiere a Ankara un papel clave en materia de suministro de hidrocarburos a Europa y a EEUU.

En tiempos de la guerra fría, Turquía, miembro de la OTAN desde 1952, tenía una considerable importancia para vigilar a la antigua URSS y contrarrestar su expansión. Desde la caída del muro de Berlín, según F. Stephen Larrabee,<sup>29</sup> su interés para EEUU ha ido incrementándose al haberse convertido Oriente Medio y el Cáucaso en prioridades estratégicas. En el marco del dispositivo militar estadounidense, las bases turcas son de capital importancia para lanzar operaciones en Oriente Próximo. Asimismo, durante la primera Guerra del Golfo, EEUU utilizó la base de Incirlik para efectuar sus incursiones aéreas en Irak.

Desde 1947, Washington y Ankara han mantenido vínculos estrechos. “En un principio concebida en el marco de la OTAN, la alianza entre Ankara y Washington ha tomado un cariz cada vez más privilegiado y bilateral, en particular en el ámbito militar”, apunta Olivier Roy, quien especifica que la primera recibe de la segunda 1.000 millones de dólares al año.<sup>30</sup> Aun así, las relaciones entre estas dos capitales han conocido también serios enfriamientos, como el provocado por el rechazo por el Parlamento turco de la autorización al ejército estadounidense de utilizar su territorio para abrir un segundo frente durante la guerra contra Irak.

Por encima de estas crisis, (¿o para controlarlas mejor?) EEUU quiere que Turquía esté firmemente anclada en Occidente. Y entonces apoya su plena y entera adhesión a la UE, hasta irritar a las capitales europeas que perciben las declaraciones estadounidenses como una injerencia en sus asuntos internos. Del lado de Bruselas, numerosos responsables políticos reconocen que “Turquía puede aportar mucho al sistema de defensa europeo porque es uno de los miembros más poderosos de la OTAN y además claramente favorable a la Política Europea de Seguridad y de Defensa”.<sup>31</sup>

Si el Consejo Europeo rechazara la demanda de Turquía de abrir las negociaciones de adhesión, “esta actitud demostraría que la UE carece de visión estratégica y exacerbaría las tensiones ya existentes entre EEUU y Europa”, advierte F. Stephen Larrabee.<sup>32</sup> En Turquía, la posición de Erdogan y de su Gobierno se

<sup>29</sup> *American Perspectives on Turkey and Turkish-EU Relations*, AICGS Advisor, American Institute for Contemporary German Studies, Johns Hopkins University, Washington, 30 de septiembre de 2004.

<sup>30</sup> Olivier Roy (Dir.), “La Turquie, monde à part ou nouvelle frontière pour l'Europe? ”, *La Turquie aujourd'hui, un pays européen?*, Encyclopaedia Universalis, París, 2004, p. 27.

<sup>31</sup> *La Turquie dans l'Europe: plus qu'une promesse?*, op. cit., pp. 19 y 20.

<sup>32</sup> *American Perspectives on Turkey and Turkish-EU Relations*, op. cit.

encontraría debilitada, ya que claramente han hecho de la adhesión a la Unión una de sus prioridades políticas. No cabe duda que en materia de alianza, las consecuencias no serían dramáticas para la UE, porque no son muchas las alternativas. Sin dar la espalda del todo a Europa, el rechazo, sin embargo, llevaría a Turquía a reforzar sus lazos con EEUU e Israel. En materia de seguridad, en cambio, el rechazo europeo podría provocar reacciones nacionalistas dentro de las fronteras y tener un impacto sobre la estabilidad de toda la región.

## **Los “nuevos Balcanes”**

Excluir a Turquía de la UE presenta riesgos en materia de seguridad regional. Pero incluirla, replican otros analistas, implica los mismos riesgos, porque daría a Europa una frontera directa con Irak, Irán, Siria y el Cáucaso, regiones particularmente conflictivas. En cuanto a la cuestión kurda, constituye sin duda alguna el elemento más desestabilizador para esta región que quizás haya que calificar dentro de poco de “nuevos Balcanes”. La política estadounidense ha reforzado la influencia de los kurdos en Irak, una situación que podría desembocar en un intento de crear un Estado kurdo a las puertas de Turquía, arrastrando a las minorías kurdas de Turquía en un vasto conflicto desde Siria hasta Irán. Ankara podría entonces verse involucrada en una guerra extensa afectando a toda la subregión. Y arrastrando a Europa.

Además, la integración del país de Atatürk, a la inversa de lo que algunos pretenden, no facilitará necesariamente la resolución del conflicto entre Israel y Palestina. Turquía siempre ha mantenido lazos estrechos con Israel. Ya en 1948 reconoció al Estado hebreo. Y al final de los años ochenta sellaron una verdadera alianza estratégica, autorizando por ejemplo a la aviación israelí la realización de entrenamientos en territorio turco. Las relaciones con el mundo árabe son difíciles, más aún porque siguen marcadas por el resentimiento, relacionado con el papel de potencia imperial ejercido por los otomanos.

La presencia de Turquía en la Unión complicaría aún más las relaciones con los palestinos. Y, quizá, incluso con el resto del mundo musulmán que, lejos de considerar Ankara como un modelo, lo percibe como un hereje, en razón de la supresión del califato por Atatürk y por haber optado por la laicidad.

Finalmente, aceptar acoger a Turquía en la UE, ¿no sería abrir la caja de Pandora? ¿Cómo rechazar luego la candidatura de Israel, Líbano, Marruecos o Argelia, que pueden, tanto como Ankara, si no más, apelar a lazos históricos y de civilizaciones con Europa? Este debate conduce inevitablemente a preguntarse sobre lo que moldea y constituye la identidad del “Viejo Continente”.

## **Una cuestión prematura**

Si los 25 jefes de Estados y de Gobierno dieran luz verde a la apertura de las negociaciones, los observadores estiman en general que harían falta entre diez y quince años para que la adhesión se lleve a cabo. ¿Quién puede prever la evolu-

ción de Turquía —y de Europa— durante este periodo? Entonces, dirán algunos, es demasiado pronto para pronunciarse —en verdadero conocimiento de causa— en pro o en contra de la adhesión.

Sin embargo, no es prematuro reflexionar sobre las cuestiones que el debate ya ha puesto de manifiesto. En efecto, verdaderos desafíos han sido a menudo sorteados. El primero se refiere a la naturaleza del proyecto europeo. ¿Se trata de un gran mercado común o de una potencia política? ¿De una unión entre Estados soberanos o de una Europa federalista? Y el segundo afecta a la esencia misma de la democracia. El debate sobre la ampliación ha sido ahogado, las opiniones públicas excluidas y los Parlamentos nacionales marginados.

La cuestión de la adhesión de Ankara tiene el gran mérito de obligarnos a reafirmar nuestra visión de Europa y de su futuro, pero también nuestra concepción de la ciudadanía. “La democracia contemporánea”, escribía el abogado Robert Badinter en un artículo consagrado a esta ampliación, “es una democracia de opinión, es decir, un espacio organizado de discusión pública. ¡Que empiece el debate!”<sup>33</sup>

Noviembre, 2004

---

<sup>33</sup> Robert Badinter, “Une liaison dangereuse”, *Le Nouvel Observateur*, 30 de septembre-6 de octubre de 2004, p. 107.

ISAÍAS BARREÑADA

# Palestina: unidad nacional democrática o gobierno tutelado

*Es difícil calificar lo que ha ocurrido en Cisjordania y Gaza desde hace cuatro años. La violencia vivida ha consolidado una representación hoy firmemente asentada: parece imposible un acuerdo político para este conflicto. La muerte de Arafat, en noviembre, un interlocutor apropiado para la consecución de un acuerdo por su fuerte legitimidad entre los palestinos, ha creado un nuevo escenario. Del lado palestino, existe la posibilidad de democratizar verdaderamente el sistema político y consolidar una unidad nacional que permita abordar con firmeza futuras negociaciones de paz. Israel, así como EEUU, la UE y algunos Estados árabes, buscan marginar al ala nacionalista palestina y favorecer el triunfo de los moderados, algo que facilitaría la creación de un Estado tutelado y el mantenimiento de las conquistas obtenidas durante 30 años de ocupación.*

La negativa de Yasir Arafat a suscribir en la cumbre de Camp David II, en julio de 2000, la propuesta israelo-estadounidense de solución definitiva al conflicto dio la coartada para que Israel asestara la estocada final a un proceso de paz moribundo. El entonces primer ministro Ehud Barak fijó el axioma, que ha perdurado hasta hoy, de que Israel ya no tenía interlocutores para negociar un acuerdo, por lo que no le quedaba más que reforzar la unidad judía y llevar a cabo de manera unilateral las medidas necesarias para preservar la seguridad del Estado y de los ciudadanos israelíes.

Por su parte, los palestinos respaldaron la posición de su presidente. Si se habían embarcado en el proceso de Oslo (1993) era porque esperaban que por esa vía, lenta e incierta, lograrían la realización de sus objetivos nacionales: la creación de un Estado en Cisjordania y Gaza, y el retorno de los refugiados. En Camp David, la tan cacareada oferta generosa israelí consistía en un Estado tute-

Isaías Barreñada es politólogo, investiga sobre Oriente Medio y es colaborador del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

lado y con soberanía limitada, sobre un territorio recortado (se anexionaban a Israel los grandes bloques de asentamientos y los barrios judíos de Jerusalén Este) y fragmentado (tres islotes en Cisjordania y Gaza), y en la renuncia definitiva del derecho al retorno de los refugiados palestinos.

En suma, se propuso la legitimación de la ocupación y el abandono de un derecho que afecta a la mitad del pueblo palestino (derecho afirmado por la resolución 194 de la Asamblea General de Naciones Unidas). Unas semanas después estallaba una revuelta popular, denominada Intifada Al Aqsa, que pronto adquiriría una modalidad predominantemente militar, en la que se vieron implicadas las fuerzas de seguridad palestinas y especialmente las organizaciones político-militares.

### **Interrupción del diálogo**

La continuación es conocida. Israel reocupó gran parte de las zonas autónomas; llevó a cabo una sistemática destrucción de las instituciones de la Autoridad Palestina, incapacitándola para actuar; desató una violencia indiscriminada, provocando en cuatro años más de 3.000 muertos y decenas de miles de heridos. La presidencia de la Autoridad Palestina fue acorralada y aislada entre los escombros de su cuartel general en Ramala. Pero si se pretendió humillarla, se consiguió el efecto contrario entre los suyos: relegítimarla. Con ello se puso fin a seis años de negociaciones israelo-palestinas. Para los Gobiernos israelíes, respaldados por el Gobierno republicano estadounidense, mientras Arafat dirigiera a los palestinos no habría diálogo. Es decir, se condicionaba el diálogo a tener un interlocutor a su antojo.

En realidad, el “axioma Arafat” expresaba el callejón sin salida en el que se encontraba Israel. Tras seis años de negociaciones, de avances y retrocesos, y a pesar del cúmulo de hechos consumados que reforzaban su posición dominante, Israel debía rendirse a la evidencia de que los palestinos no se doblegarían a su voluntad. Pero, además, algo había cambiado a lo largo de los años noventa. El proceso de paz había creado también una nueva realidad: era imposible volver a la situación previa a 1993. Ni los palestinos ni la comunidad internacional lo aceptarían. Además, la mayoría de los israelíes asumía, aun a su pesar, que la creación de una entidad palestina en parte de Cisjordania y Gaza era ineludible.

En consecuencia, los sucesivos Gobiernos israelíes (de unidad nacional en 2001-2002 y conservador a partir de 2003) desplegaron una serie de medidas unilaterales, tanto para gestionar la situación como para ir perfilando la futura entidad palestina. Si ésta debía darse y si no había interlocutor, Israel decidiría su base territorial, su naturaleza y su gobierno: sería de factura israelí. A esta lógica corresponden el levantamiento de un muro de separación en Cisjordania y el plan de retirada de Gaza.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El muro fue ideado inicialmente durante el proceso de paz por los laboristas, asociado a su concepción de “paz con separación”. Sin embargo, se puso en marcha durante el Gobierno del actual primer ministro, Ariel Sharon, en 2002. Con el argumento de impedir las incursiones de terroristas, se levantó una barrera física entre Cisjordania e Israel, que una vez completada tendría varios centenares de kilóme-

En este contexto complejo tuvo lugar el repentino deterioro de la salud del presidente Arafat y su fallecimiento en París el 11 de noviembre de 2004. Su muerte reviste una trascendencia importante. No sólo porque, tal como ha pretendido Israel, al desaparecer la principal traba se abre una posibilidad de entendimiento y de arreglo; sino porque los palestinos se ven obligados a abordar varias cuestiones claves y se crea un nuevo escenario.

## **La legitimidad carismática de Arafat**

Yasir Arafat no sólo era el principal dirigente palestino, era todo un símbolo. Fue el icono de la "palestinidad" y del movimiento nacional palestino desde la segunda mitad de los años sesenta, representaba el renacimiento nacional y el acceso de los palestinos a la escena internacional.<sup>2</sup> Esta legitimidad carismática la consiguió por su recorrido de militante y combatiente, por sus prácticas y logros políticos, pero también por su capacidad de comunicación y su imagen (que cautivaba tanto al campesino y al refugiado como al jefe de Estado o al diplomático extranjero). Junto a esto, era el principal dirigente político palestino. Un dirigente personalista y autoritario que acumuló cargos y responsabilidades: máximo responsable de Al Fatah, presidente de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), presidente electo de la Autoridad Palestina y máximo responsable de sus órganos de seguridad.<sup>3</sup>

*Yasir Arafat  
fue el icono  
de la  
"palestinidad"  
y del  
movimiento  
nacional  
palestino,  
representaba  
el acceso de  
los palestinos  
a la escena  
internacional*

---

tros. Su recorrido no sigue la Línea Verde (frontera de facto), sino que se adentra en Cisjordania, en lo que para los palestinos supone la anexión de varios asentamientos y la fijación de una frontera política. Los primeros tramos del muro han impuesto una nueva ordenación del territorio con un enorme impacto físico, humano y económico. El Tribunal Internacional de Justicia emitió el 9 de julio de 2004 un dictamen señalando la ilegalidad del muro (ver Nieves Zúñiga, "Muro en Palestina: una medida ilícita según la CIJ", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano 2004, N°86, pp. 92-94. N. del Ed.). El plan de retirada de la franja de Gaza fue debatido desde 2003 y asumido por la Knesset en octubre de 2004. Supone la evacuación de los asentamientos israelíes de la zona (y de algunos del norte de Cisjordania) y la compensación y reinstalación de los colonos, unos 7.000, en el interior de Israel o en Cisjordania. No implica una retirada total, pues los israelíes siguen controlando la frontera con Egipto y los espacios aéreo y marítimo. El plan desató una fuerte respuesta de la extrema derecha y de los colonos, y concitó el apoyo de la izquierda sionista. En unas polémicas declaraciones, Dov Weisglass, asesor del primer ministro, declaró que el plan tenía por objeto acabar con la Hoja de Ruta.

<sup>2</sup> Hasta los años setenta, los palestinos fueron los actores invisibles del conflicto. Tras la guerra de 1967, en la resolución 242 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en la que se instaba a Israel a retornar a las fronteras de facto de 1949, sólo se mencionaba a la población refugiada. La primera irrupción de los palestinos con voz propia tuvo lugar en 1974, con la intervención de Yasir Arafat ante la Asamblea General de la ONU.

<sup>3</sup> Arafat concentraba diversos cargos. Era presidente del Comité Central del principal partido palestino (Al Fatah), del que era fundador. Era el presidente del Comité Ejecutivo de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), instancia que representa al conjunto de los palestinos. Era el presidente, electo en enero de 1996, de la Autoridad Nacional Palestina, el Gobierno interino creado en el marco del proceso de paz.

Arafat contribuyó a que el movimiento nacional palestino pasara del discurso maximalista a la aceptación de la realidad de Israel. Más que ningún otro dirigente, encarnó en su persona desde 1974 la posibilidad de un compromiso histórico: la aceptación de la fórmula de dos Estados sobre el territorio de la Palestina histórica.<sup>4</sup> Desempeñó un papel destacado en configurar la actuación de la OLP y sus principales ejes de acción: lograr la liberación de Palestina dependiendo lo menos posible de los Gobiernos árabes, evitar los enfrentamientos intrapalestinos<sup>5</sup> y configurar un proyecto político plural y no confesional. Aunque su apuesta por Oslo creó importantes divisiones en el seno de la OLP, es innegable que su postura en Camp David II y los tres años de encierro entre los restos de su cuartel general, la Muqata, reforzaron su imagen de resistente, incluso entre sus críticos.

Arafat, por su singularidad, era un elemento clave para un acuerdo. Era el único capaz de convencer a la mayoría de los palestinos de que negociaría una paz justa sin renunciar a los derechos y las demandas fundamentales del conjunto de la población. También algunos pacifistas israelíes estaban convencidos de que, a pesar de su demonización en Israel, Arafat representaba una oportunidad, pues era el único capaz de negociar en nombre de los palestinos, y de hacer aceptar al resto de los árabes un acuerdo que permitiera la normalización de Israel en la región.<sup>6</sup>

Por todo ello, la sucesión de Arafat ha dado pie a numerosas especulaciones. Si bien un dirigente se reemplaza, resulta mucho más difícil sustituir a un símbolo, que suele dejar una influencia. Así, de inmediato y de manera simultánea, se dieron dos procesos. Por un lado se activaron los procedimientos previstos para nombrar nuevos responsables en las diferentes instancias de gobierno (ANP y consejo

---

<sup>4</sup> Desde 1974, Arafat sostuvo en el seno de la OLP la solución de los dos Estados que fue contestada violentamente por otras facciones. Este compromiso histórico se formalizaría definitivamente en el Consejo Nacional Palestino de Argel en 1988. Pero esta concesión iba aparejada de ciertas condiciones: retirada total israelí, posibilidad de un Estado plenamente soberano y realización del derecho de retorno de los refugiados.

<sup>5</sup> La desunión de los palestinos fue una de las claves de la derrota en 1948. La OLP, reuniendo organizaciones políticas palestinas muy diferentes, ha desempeñado con relativo éxito la concertación y unidad entre ellas (excepto las islamistas), y evitó, a diferencia de otros movimientos de liberación nacional (como el FLN argelino), la eliminación violenta de la pluralidad en su seno.

<sup>6</sup> Desde finales del 2000, Arafat fue estigmatizado en Israel como la encarnación del "falso interlocutor", pusilánime, engañoso, sin la capacidad de tomar las decisiones que definen a los líderes y estadistas, y que no estuvo a la altura en el momento determinante. Véanse las columnas escritas por Simón Peres ("Sobre Arafat", *El País*, 12 de noviembre de 2004) y Shlomo Ben Ami ("Solving the three axes of crises", *Ha'aretz*, 16 de noviembre de 2004) con motivo del fallecimiento del presidente palestino. Sin embargo, otros israelíes tenían una visión diferente. Según el activista antisionista israelí Michel Warschawski: "Para los israelíes, [Arafat] fue quien, sobre la base de un compromiso extremadamente generoso y de una verdadera voluntad de reconciliación —que para muchos era una renuncia—, les ofrecía una legitimidad nacional y la posibilidad de una soberanía en el mundo árabe. La mayoría de los israelíes fue incapaz de entenderlo. Un día lo lamentarán. Esperemos que no sea demasiado tarde".

de seguridad), del movimiento de liberación nacional (OLP) y partidarias (Al Fatah).<sup>7</sup> Por otro, se intentó construir un consenso básico entre organizaciones políticas para asegurar una transición estable.<sup>8</sup> Sin embargo, es evidente que no se trataba solamente de encontrar sustitutos; las decisiones que se adoptarían estaban ligadas también a la transformación del sistema político palestino, la gestión de la situación y finalmente la posibilidad de restablecer a medio plazo el diálogo con Israel.

## **Cambios en el sistema político palestino**

La designación de nuevos responsables en la escena política palestina suponía abordar los necesarios cambios en el sistema político. Esta cuestión, que era una de las exigencias israelíes y había sido incorporada en la Hoja de Ruta,<sup>9</sup> fue ante todo un objeto de debate entre los propios palestinos. El proceso de paz había debilitado a la OLP y a las organizaciones que la componen, agravado todo ello por el colapso de la ANP ante la crisis de Oslo. La desaparición de Arafat planteó el reto de pasar de un sistema basado en la legitimidad carismática del líder (de la que derivaban centralismo y prácticas autoritarias y clientelares) a un sistema basado en una nueva legitimidad democrática. De ahí que no solamente se hicieran demandas de reformas y elecciones presidenciales, sino también al Consejo Legislativo Palestino y municipales, y en el seno de los partidos. Demandas que procedían de distintos ámbitos (el CLP, miembros disidentes de Al Fatah, la socie-

---

<sup>7</sup> En cuanto a la ANP, según la Ley Fundamental palestina (*Basic Law*), la presidencia interina recaía en el presidente del Consejo Legislativo Palestino, Rawi Fatuh, y se deberían convocar nuevas elecciones en el plazo de 60 días. Durante ese período, el primer ministro seguiría siendo Ahmed Qurei (Abu Ala). El Comité Ejecutivo de la OLP, el máximo órgano de dirección de la central, designó como nuevo presidente a Mahmud Abbas (Abu Mazen), quien tenía hasta entonces el cargo de secretario general. El Comité Central de Al Fatah designó como nuevo presidente a Faruk Kadumi (un histórico del movimiento, crítico con Oslo y que había permanecido en Túnez).

<sup>8</sup> Las organizaciones críticas con Oslo e implicadas en la resistencia armada (las llamadas "Fuerzas Nacionalistas e Islamistas") se han mostrado dispuestas a garantizar una transición pacífica, buscando fórmulas de cooperación y limitando sus acciones en el interior de Israel. Éstas han declarado su deseo de hallar un nuevo liderazgo colectivo. Por otra parte, los grupos próximos a la ANP (vieja y joven guardia de Al Fatah, encargados de algunos servicios de seguridad, independientes cooptados) también se concertaron para definir la estrategia a seguir. A principios de diciembre, Abu Mazen se reunía en Damasco con los dirigentes islamistas del exterior y otros grupos minoritarios de la OLP.

<sup>9</sup> La Hoja de Ruta (2003) fue una iniciativa del Cuarteto de Madrid (EEUU, Federación Rusa, Unión Europea y Secretario General de la ONU), ratificada por palestinos e israelíes (en este caso con 14 puntualizaciones), que por primera vez mencionaba un Estado palestino, aunque sin precisar sus fronteras, y fijaba condiciones a las partes (por ejemplo, exigía a los palestinos reformas políticas y un compromiso para frenar los atentados en Israel). Insertada en la lógica de Oslo, la Hoja establecía un nuevo calendario de compromisos para alcanzar un acuerdo final en 2005.

*En una situación que excluye cualquier protagonismo de grupos radicales que no serían aceptados por la comunidad internacional, estaba claro que la definición de la transición recaería sobre Al Fatah*

dad civil), llegando a provocar enfrentamientos graves, el último de los cuales ocurrió en julio.<sup>10</sup>

Sin embargo, en una situación que excluye cualquier protagonismo de grupos radicales que no serían aceptados por la comunidad internacional, estaba claro que la definición de la transición recaería sobre Al Fatah, organización atravesada por una profunda división interna en dos grandes corrientes y que sólo Arafat lograba mantener unida.

Por un lado está la vieja guardia, que en su mayor parte proviene del exilio, de ahí la denominación de "tunecinos". En su seno hay un ala conservadora, cuyas figuras más visibles son Abu Mazen (ahora máximo responsable de la OLP) y Abu Ala (primer ministro de la ANP), ambos muy identificados con Oslo. Desprestigiados y sin base popular, se les percibe como dispuestos a hacer renunciaciones en temas esenciales.<sup>11</sup> Vistos como moderados y pragmáticos, cuentan en cambio con el apoyo de EEUU, Europa y varios regímenes árabes (en especial Egipto y Jordania), y la complacencia de Israel. Opuestos a la Intifada y más partidarios de la vía diplomática, disponen de algunos jóvenes que se han asociado a sus posturas al hacerse cargo de los aparatos de seguridad (caso de Mohamed Dahlan y Jibril Rajub, responsables de la seguridad preventiva en Gaza y Cisjordania). Entre la vieja guardia también hay un sector crítico con Oslo, representado por Faruk Kadumi (jefe del departamento político de la OLP y ahora presidente del Al Fatah), que sintoniza con las posiciones de amplias bases del partido, pero que tiene poca capacidad de influir en los círculos de poder de Ramala y Gaza.

Por otro lado está la llamada joven guardia. Generación más joven del partido, que se curtió en la primera Intifada y que participa directamente en la segunda a través de distintas estructuras, como las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa, que forman parte con islamistas e izquierdistas de las "Fuerzas Nacionales e Islámicas". Para ellos, "Israel sólo entiende el lenguaje de la fuerza". Agrupa a una juventud radicalizada. Su figura más visible es Marwan Barguti, dirigente del partido en Cisjordania, muy popular, actualmente encarcelado en Israel.

Si todo indica que, tal como desean todos los actores, a corto plazo la transición será tranquila, a medio plazo la vieja guardia tiene pocas probabilidades de

<sup>10</sup> Durante dos semanas de julio de 2004 tuvo lugar en Gaza una revuelta protagonizada por una parte importante de las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa (una milicia ligada a la joven guardia de Al Fatah) y otros grupos afines. Los insurrectos, que secuestraron a varios dirigentes y quemaron oficinas del Gobierno, denunciaban el mal gobierno y la corrupción, pedían elecciones parlamentarias y municipales y la reforma de las instituciones, en especial de ciertos cuerpos de seguridad convertidos en poderes dentro de la ANP. Este estallido de violencia expresaba las tensiones en el seno de Al Fatah, en concreto el sentimiento de exclusión de sectores militantes jóvenes frente a la vieja guardia y a los grupos beneficiados por su implicación en la ANP.

<sup>11</sup> En el marco del proceso de Oslo, Mahmud Abbas (Abu Mazen) y el israelí Yossi Beilin diseñaron en 1995 el primer borrador de acuerdo sobre el estatuto final. En él se proponían varias de las posiciones que luego sostuvo Barak en Camp David: modificación de la Línea Verde para poder anexionar a Israel los asentamientos más habitados, renuncia al retorno de los refugiados palestinos, etc. Abbas fue designado primer ministro de la ANP en 2003, y el espaldarazo estadounidense recibido contribuyó aún más a su mala imagen.

supervivencia. Salvo que se transforme, se renueve y se legitime, lo que supondría acercarse a los más jóvenes.

## **Política de unidad nacional**

El escenario más probable es que tenga lugar una unidad nacional entre las dos corrientes de Al Fatah, lo que a corto plazo aseguraría cierta estabilidad, especialmente si Israel y la comunidad internacional contribuyen a ello (posibilitando elecciones normales, negociando la retirada de Gaza, etc.). La condición para esta alianza sería que los moderados se abstuvieran de sostener posiciones polémicas y se mostrasen herederos de los principios de Arafat, sin cruzar las líneas rojas que él encarnaba. No obstante, las elecciones abrirían necesariamente cambios: podrían servir para reconvertir a los “tunecinos”, y harían desaparecer muchas figuras sin base popular pero que obtenían su estatus de sus relaciones directas con Arafat y el poder. De no ser así, tendría lugar el desencuentro entre las dos líneas de Al Fatah, lo que propiciaría un basculamiento de las bases nacionalistas radicales hacia posiciones coincidentes con la izquierda laica y los islamistas, lo que auguraría una prolongación de la confrontación.<sup>12</sup>

La legitimación democrática tiene el horizonte inmediato de las elecciones. Las presidenciales han sido convocadas para el 9 de enero de 2005. Parece razonable que a Israel le interese que los palestinos puedan realizarlas y disponer entonces de un presidente legítimo con el que esté justificado negociar. Sin embargo, las condiciones en las que se dan plantean muchos interrogantes. Hay restricciones de movimiento para la población; no hay libertad de organización y varios dirigentes políticos están encarcelados;<sup>13</sup> el ejército israelí sigue ocupando áreas que estuvieron bajo control de la ANP; se cuestiona la posibilidad de voto de los palestinos de Jerusalén; hay varios miles de presos, etc.

A diferencia de 1996, se han presentado diez candidatos y entre ellos destacan Abu Mazen —candidato oficial de Al Fatah—, y Marwan Barguti, como independiente. La candidatura de este último, que puede atraer el voto de todos los críticos a Abu Mazen, ha sido interpretada como problemática por el secretario de Estado estadounidense en funciones, Colin Powell, y por el presidente egipcio, Hosni Mubarak.

La legitimación democrática deberá completarse en sucesivas fases con elecciones legislativas y municipales, y con su equivalente en el seno de los partidos. Al Fatah ha anunciado un congreso para el año próximo. Pero, además, requerirá ser reforzada por una autoridad efectiva y una gestión eficaz. En este campo hay varias cuestiones de singular importancia: la violencia, el papel de los islamistas y la gestión de las zonas autónomas.

<sup>12</sup> Khalil Shikaki, “Life after Arafat”, *Foreign Affairs*, 10 de noviembre de 2004.

<sup>13</sup> Además de Marwan Barguti, que es candidato independiente a las elecciones presidenciales, están presos destacados dirigentes de varias organizaciones políticas. Ahmad Sadat, secretario general del Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP), está encarcelado por la ANP en Jericó; Abderrahim Malluh, del FPLP y miembro del Comité Ejecutivo de la OLP, está encarcelado en Israel, etc.

Es esencial que este periodo permita una reevaluación colectiva del uso de la violencia, especialmente la violencia contra civiles en el interior de Israel. La segunda Intifada ha expresado claramente la incapacidad de las organizaciones políticas palestinas de controlar las acciones violentas, permitiendo que derivara en una competición entre grupos en busca de legitimación. También ha puesto en grave evidencia la incapacidad de articular un movimiento popular amplio de resistencia apropiado al nuevo contexto de la ocupación pos proceso de paz. Y, finalmente, ha dado una mala imagen a la lucha palestina.

Las organizaciones islamistas han ganado apoyo popular durante el proceso de Oslo, alimentadas por la frustración y la pobreza. Su capacidad de resistencia también les ha granjeado una cierta autoridad. Sin embargo, en estos últimos cuatro años también ha quedado patente su falta de dirección política en la lucha armada y su falta de alternativas para un futuro Estado palestino. El asesinato, por parte de Israel, de sus dos principales dirigentes del interior, el jeque Ahmed Yasin y el doctor Abdelaziz Rantisi, les ha debilitado aún más.

En tercer lugar, la ANP requiere también reapropiarse de la gestión efectiva de las áreas autónomas, reconstruyendo para ello su administración, y abordar la nueva realidad impuesta por la próxima retirada unilateral israelí de Gaza.

### **Las relaciones israelo-palestinas**

Un segundo aspecto que deriva del debate de la sucesión toca el campo de las relaciones con Israel. Durante los últimos cuatro años, el Gobierno israelí, secundado incluso por laboristas y sionistas de izquierda (el llamado “campo de la paz”), había insistido en que no tenía un interlocutor. En realidad, tenía al mejor interlocutor posible, con toda la legitimidad intrapalestina y el más representativo, pero Israel quería un interlocutor dócil. Un “socio” que asumiera el objetivo último de la participación israelí en el proceso de paz: llegar a un acuerdo que desactivara el conflicto y permitiera una normalización con el entorno, pero sin tener que renunciar a las conquistas obtenidas durante 30 años de ocupación y sin tener que asumir el coste de una paz conforme al derecho internacional. Ahora, con la desaparición de Arafat, Israel ha hecho saber que se abren ciertas expectativas, es decir, que espera que los palestinos se doten de un dirigente moderado y sumiso. Si no es así, deberá buscar un mito sustitutivo para argumentar su bloqueo.<sup>14</sup>

Tanto el Gobierno como la población israelí han asumido que no hay marcha atrás a lo ocurrido durante el proceso de paz (retirada de parte de las zonas ocupadas, establecimiento de la ANP, experiencia de gobierno autónomo) y que más pronto o más tarde habrá una entidad palestina. Sin embargo, ni Barak ni Sharon han ofrecido horizontes viables a los palestinos.<sup>15</sup> En una relación tan desequili-

<sup>14</sup> Si los palestinos no renuncian a sus pretensiones, la ausencia de cambios de actitud por parte israelí requerirá de un “nuevo mito” para justificar su falta de diálogo. Ver, Neve Gordon, “El mito del no socio”, *El País*, 12 de noviembre de 2004.

<sup>15</sup> Una muestra singular de esta incapacidad para ofrecer un mínimo horizonte a los palestinos es que 16 años después del Consejo Nacional Palestino de Argel (1988), en el que la OLP asumió el compromiso histórico de los dos Estados, Israel

brada, la iniciativa está sin duda alguna del lado israelí, pero no existe un proyecto claro que logre un mínimo de consenso interno. De hecho, el unilateralismo ha servido en gran medida para intentar encubrir la crisis, de la que es un claro indicador la fragilidad de las coaliciones de gobierno, y la división interna en Israel sobre su proyecto de futuro. Además, le urge actuar antes de que sea demasiado tarde, la separación ya no sea factible y el Estado binacional sea un hecho irreversible.

A corto plazo es poco probable que una dirección palestina encabezada por Abu Mazen se atreva a asumir compromisos más allá de lo que Arafat se hubiera prestado. Al contrario, su legitimidad se basará entre otras cosas en asumir el legado de Arafat y confirmar las líneas rojas que él representaba. Sin embargo, consciente de ello, Israel puede inducir una evolución de los hechos en la dirección que le interesa. Y para ello encontrará seguramente apoyo en EEUU, la Unión Europea y los Estados árabes vecinos.

## **Apoyo a los candidatos moderados**

El primer paso es asegurar que los moderados sean elegidos para la dirección de la ANP, facilitando las elecciones, reduciendo las acciones militares, permitiendo una mayor movilidad o alcanzando algún acuerdo en materia de liberación de presos.<sup>16</sup> El siguiente sería, a lo largo de 2005, el traspaso de Gaza a la nueva ANP, como preludio a una retirada israelí a sus posiciones de septiembre de 2000. Para entonces, las elecciones israelíes bloquearían cualquier compromiso de mayor alcance. Pero se habría retornado a la situación previa a la crisis, aunque con una consolidación de la ocupación y con un trazado de la frontera en Cisjordania — gracias al muro— que sería un elemento más en las negociaciones.

Esta estrategia de pequeños pasos y de cogestión de la ocupación es rechazada categóricamente por gran parte de la opinión pública palestina y por la joven guardia de Al Fatah, islamistas e izquierdistas. En ella ven la progresiva renuncia al programa básico del movimiento nacional palestino. Pero ante ella tampoco tienen una alternativa creíble. La resistencia, legítima, no es un programa.

En esta coyuntura, el papel de los actores externos no es despreciable. La desaparición de Arafat ha coincidido con la reelección de George W. Bush en EEUU. La plena sintonía entre Sharon y Bush que marcó la legislatura anterior no tiene en principio por qué cambiar.<sup>17</sup> Aunque, tras un período de pasividad obser-

---

no ha tenido un gesto equivalente, al no reconocer el derecho de los palestinos a un Estado.

<sup>16</sup> El 6 de diciembre Egipto liberó al empresario druso israelí Azam Azam, detenido desde hacía ocho años, acusado de espionaje. Presentado como un intercambio de presos entre Israel y Egipto, este acto revistió una mayor trascendencia: podía abrir la puerta, con mediación egipcia, a un acuerdo para liberar algunos presos palestinos, hecho que beneficiaría a la ANP y al candidato Abu Mazen.

<sup>17</sup> Tras el 11-S, EEUU encontró en Israel a uno de los más fervientes apoyos para su guerra global contra el terrorismo. Sharon esgrimió que Israel tenía su propia lucha contra el terrorismo, en este caso el palestino. Más recientemente, el 14 de abril de 2004, con motivo del debate sobre la retirada de Gaza, Bush dio a Sharon una carta de garantía en la que se alineaba claramente con las políticas unilaterales israelíes.

vante (fórmula de Powell: "asistir sin insistir"), la situación actual en Oriente Próximo y en Irak obliga a EEUU a una acción más decidida en lo que respecta a Irán y a Israel-Palestina.

EEUU ha expresado claramente su esperanza de que los palestinos elijan a dirigentes dóciles. La Unión Europea también apuesta por los moderados (tándem Abu Mazen-Dahlan), y espera que la nueva ANP gestione y administre bien, y sea capaz de asegurar el orden y la seguridad tras la retirada de Gaza. De hecho, el Plan Solana, presentado el pasado 2 de noviembre como complemento a la Hoja de Ruta, prevé el apoyo de la UE a la ANP para este cometido. Algunos Estados árabes, en especial Egipto y Jordania, también contribuirán a este respaldo. Si Arafat forzó a cierta contención de estos Estados en sus pretensiones de un arreglo rápido con Israel, ahora ven su oportunidad para apremiarlo, sin descartar una posible tutela sobre la OLP o la ANP. Sin embargo, su capacidad de incidencia también dependerá de la contestación de sus propias opiniones públicas, extremadamente sensibilizadas por la situación en Palestina e Irak.

Israel perdió la oportunidad de negociar con Arafat; su carisma y su figura política le permitían un importante margen de maniobra, indispensable para un acuerdo. Sus sucesores requerirán de mucho más tiempo para construir una legitimidad democrática suficiente para sentarse y negociar los temas de fondo con Israel.

Si bien la posibilidad de un acuerdo político entre Israel y los palestinos reside esencialmente en el primero, en el campo palestino ha cristalizado una situación singular tras la muerte de Arafat. La cuestión sobre la democratización del sistema político palestino está íntimamente ligada a la consecución de los derechos nacionales. Si tiene lugar una verdadera transformación democrática del sistema palestino, hay posibilidades de consolidar una unidad nacional para abordar con firmeza las negociaciones. Si se perpetúan las prácticas anteriores, se ahondará en la división. La dirección política podrá negociar una solución parcial y momentánea al conflicto, mediante concesiones y con el resultado de un Estado tutelado, pero probablemente la mayoría del pueblo seguirá con su lucha por una solución justa y global. Las opciones tradicionales, radicales o moderadas, han perdido el sentido que tenían hasta hoy. Los palestinos se encuentran ante el reto de un nuevo proyecto político.

---

líes en flagrante violación de las resoluciones de Naciones Unidas: respaldaba la anexión de los asentamientos de Cisjordania, el no retorno a las fronteras previas a 1967 y el que la absorción de refugiados palestinos, de llegar a realizarse, sería en la entidad palestina y no en Israel.

JEAN-PAUL MARTHOZ

# Diplomacias paralelas: la cara oculta de las relaciones internacionales

*La diplomacia no es un privilegio de Estados. Por todas partes, grupos, instituciones, fundaciones y redes contribuyen a configurar las relaciones internacionales abierta o más discretamente; en beneficio de la paz o al servicio de la razón de Estado. Desde los frentes de la guerrilla en Colombia hasta los palacios de la "françafrique",<sup>2</sup> las diplomacias paralelas dibujan la geografía del mundo.*

Visita del secretario de Estado Colin Powell en Sudán, declaración de Jacques Chirac sobre Irak, cumbre de la OTAN o Consejo de Ministros europeos en Bruselas: al leer las notas de prensa de las agencias de noticias se podría pensar que las relaciones internacionales continúan siendo el área reservada de los jefes de Estado y de las cancillerías, y que los asuntos exteriores se debaten y deciden esencialmente en el Foggy Bottom,<sup>3</sup> en el Quai d'Orsay, o en torno a la rotonda Schuman.

Este baile de ministros acompañados de consejeros apresurados y asaltados por fotógrafos sobreexcitados oculta sin embargo otros lugares, otros escenarios, otros arcanos, donde se prepara y hasta se conspira sobre el destino del mundo.

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este artículo son personales y no corresponden a la de la organización para la que trabaja el autor.

<sup>2</sup> Los términos *françafrique* y *françalgérie* han sido utilizados para describir la compleja trama de intereses, tanto entre actores estatales como privados, que Francia ha mantenido con algunos países africanos. (N. de la T.).

<sup>3</sup> Apodo dado al Departamento de Estado estadounidense.

Jean-Paul Marthoz es director internacional de comunicación de Human Rights Watch (Nueva York), asesor editorial de *Enjeux Internationaux* (Bruselas) y autor de varios libros sobre periodismo global y conflictos. Artículo publicado originalmente en *Enjeux Internationaux*, 2004, N° 5 y 6. Se cuenta con autorización para su reproducción<sup>1</sup>

Traducción:  
Laurence Thieux

Paralelamente a las diplomacias oficiales, para reforzarlas o contrarrestarlas, centenares de actores menos convencionales, pero en algunos casos tan poderosos como ellas, se mueven y se agitan. Procedentes de redes secretas o cenáculos discretos, o trabajando para organizaciones no gubernamentales ruidosas, personajes ocultos o tribunos enganchados a los micrófonos, los diplomáticos paralelos van surcando el planeta.

Sus formas de intervención y de influencia son múltiples y en la mayor parte de los casos desconocidas, no tanto porque el secreto sea necesariamente su forma de actuar, sino más bien porque el periodismo diplomático rara vez se mete por estos caminos menos transitados. Por ejemplo, muy pocos medios siguen las actividades de las grandes fundaciones alemanas aunque éstas hayan afianzado su presencia en los cinco continentes. Muy pocos cubren las relaciones exteriores de las regiones de Europa, aun cuando algunas como el País Vasco o Cataluña desarrollan una actividad diplomática particular que influye inevitablemente en las relaciones internacionales de España. Casi nadie demuestra interés por la democracia-*business* y por sus estrategias, implantadas en una multitud de países y de fundaciones, para guiar las instituciones de los Estados del Sur, forjar sus políticas, formar a sus ejecutivos y cooptar a sus dirigentes.

En ocasiones, algunas de estas organizaciones afloran y, durante algunos instantes, sus acciones parecen formar parte de las luchas de poder mundiales. Así ocurrió con el Plan de Ginebra, lanzado bajo los auspicios del profesor Alexis Keller con el fin de desbloquear el contencioso israelo-palestino. Y con la Plataforma de Roma en 1995, cuando la comunidad cristiana de Sant' Egidio propuso un proyecto de paz para una Argelia destrozada por la guerra. También sucedió con las maniobras de la National Endowment for Democracy en Venezuela, acusada de apoyar a las fuerzas hostiles al presidente Chávez.

La historia de las últimas décadas no puede ser escrita sin analizar el papel de estos actores no convencionales. Y la actualidad de hoy no puede ser entendida sin contemplar sus acciones. ¿Cómo, por ejemplo, descodificar la política estadounidense en Darfur (Sudán) si no se toma en cuenta el sector evangelista en EEUU, su peso electoral y su influencia en el seno del Gobierno estadounidense?

## **Redes intérlopes**

En los últimos años, el concepto de otro tipo de diplomacia, conocido como *Track II*, ha adquirido poco a poco su carta de naturaleza en las cancillerías. El papel de Noruega y de Suiza, en particular, en la búsqueda de soluciones pacíficas a las crisis más complejas, ha permitido desarrollar aproximaciones, metodologías y prácticas originales que muchas veces han desembocado en verdaderos avances. A pesar de sus desavenencias posteriores, el Acuerdo de Oslo sobre el conflicto israelo-palestino es uno de los mejores ejemplos de esta voluntad de salir del marco tradicional de las relaciones interestatales, apoyándose en todos los actores de una crisis, incluidos los grupos rebeldes.

Aunque estos ejercicios de diplomacia paralela tengan lugar en secreto, no tienen nada de ilegal. Existe el riesgo de caer en una concepción paranoica o cons-

piradora de la política mundial y de considerar únicamente a los grupos sospechosos o a los personajes intérlopes.

Estos últimos existen y siguen teniendo peso en las diplomacias oficiales. La *françafrique* denunciada por François-Xavier Verschave es una realidad que durante décadas, bajo el *gaullismo* y con la presidencia de Mitterrand, ha mantenido a África en el seno del área reservada francófona. Otro ejemplo es la *françalgérie* que, al vincular por una connivencia impía a especuladores, camarillas de intelectuales y servicios de inteligencia, gangrena toda la política exterior francesa.

Asimismo, durante la década de los años ochenta, la Liga Anticomunista Mundial (WACL) logró imponerse como uno de los enlaces más activos del Gobierno de Reagan. En un primer momento, repleta de antiguos nazis croatas o bálticos, respaldada por las dictaduras de Taiwan y de Corea del Sur, relevada luego por la secta *Moon* y frecuentada por los militares y escuadrones de la muerte latinoamericanos, se afanó en reclutar en el seno de una derecha un poco más decente con el fin de promover a los “combatientes de la libertad”, muy poco decentes por otra parte:<sup>4</sup> los contras antisandinistas de Nicaragua, la UNITA de Jonas Savimbi en Angola o el partido Inkhata del jefe zulú surafricano Buthelezi. Tuvo una verdadera influencia, porque la WACL contaba con poderosos vínculos en las instituciones militares y los servicios de inteligencia de la mayor parte de los países occidentales.

Estos dos ejemplos muestran la articulación de ciertas redes con las instituciones estatales que aceptan trabajar fuera de la jerarquía, y a veces en nombre de la razón de Estado, incluso violando las leyes. La clandestinidad y la ilegalidad son a menudo su modo de actuar: golpes de Estado, golpes bajos y corrupción salpican su oscura trayectoria. Entre 1958 y 1997, las redes Foccart representan el ejemplo más emblemático de este mundo paralelo,<sup>5</sup> anclado en el corazón del sistema reservado del Estado e íntimamente vinculado a la política y a las grandes empresas. Un mundo ligado a los servicios de inteligencia, mucho más poderosos que los representantes de la diplomacia oficial de Francia. Por su parte, la WACL, en relación con el jefe de la CIA, Bill Casey, y las redes paralelas sacadas a la luz por los escándalos del *Irangate* y del *Contragate*, ayudó al Gobierno de Reagan a esquivar, durante las guerras de Centroamérica, las restricciones impuestas por el Congreso.<sup>6</sup>

Medidos por el mismo rasero que la *realpolitik*, los éxitos de estas redes no son despreciables, pero las derivas son inevitables y el efecto bumerán, el *blowback*, imparables.<sup>7</sup> Durante muchos años, y en nombre de la lucha contra el comu-

*Medidos por el mismo rasero que la “realpolitik”, los éxitos de estas redes no son despreciables, pero las derivas son inevitables y el efecto bumerán imparables*

<sup>4</sup> Ver Scott Anderson y Jon Lee Anderson, *Inside The League*, Dodd, Mead & Company, Nueva York, 1986.

<sup>5</sup> El término alude a Jacques Foccart, que fue el consejero africano de todos los presidentes *gaullistas*.

<sup>6</sup> Leslie Cockburn, *Out of Control. The Story of the Reagan Administration's Secret War in Nicaragua, the Illegal Arms Pipeline, and the Contra Drug Connection*, The Atlantic Monthly Press, Nueva York, 1992.

<sup>7</sup> Chalmers Johnson, *Blowback. The Costs and Consequences of American Empire*, Henry Holt and Company, Nueva York, 2000.

nismo o el nacionalismo árabe, EEUU ha financiado, entrenado y armado organizaciones islámicas radicales, antisemíticas y retrógradas, que finalmente han vuelto las armas contra sus antiguos bienhechores, y que representan en la actualidad una de las amenazas más graves para su seguridad y sus intereses.

El caso de la *françafrique* pone en evidencia los riesgos que pueden conllevar las redes extraviadas para la política exterior. “Entrampada en su diplomacia paralela –escribía Stephen Smith–, Francia ha confundido sus intereses con los de sus emisarios convertidos en chantajistas”.<sup>8</sup> El caso Elf, la política ruandesa de François Mitterrand (y de su hijo Jean-Christophe) y la persistencia de las relaciones con los Eyadema y los Bongo dan cuenta de lo que supone una política africana abandonada a los especuladores y a los *barbouzes*.<sup>9</sup>

## **Diásporas**

También se corre el riesgo de la confiscación de la política exterior por los intereses particulares cuando un Estado concede un lugar preferente a una determinada diáspora, aun cuando este grupo reivindique de forma legítima su activismo y su influencia en una sociedad democrática. El peso de la comunidad judía estadounidense, sobre todo del Comité Estadounidense-Israelí de Asuntos Públicos (AIPAC, por sus siglas en inglés), en la definición de la política de EEUU en Oriente Próximo es muy conocido, pero hay otras diásporas igualmente poderosas. En los años noventa, las comunidades serbia, croata, albanesa y bosniaca, asentadas en Europa Occidental y en EEUU, han sido actores claves en las guerras de los Balcanes. A través del suministro de armas y dinero, mediante presiones a los gobiernos para que interviniesen o se abstuvieran de hacerlo y, a menudo, encerradas en los recuerdos de las atrocidades mutuamente perpetradas durante la II Guerra Mundial, generalmente han avivado los odios étnicos y obstaculizado la búsqueda de soluciones pacíficas.

La influencia de las diásporas puede ser particularmente controvertida cuando se manifiesta a favor de grupos insurrectos. Desde el final de la guerra fría, este amparo comunitario se ha convertido en un punto crucial, complicando aún más la diplomacia de los países que las albergan. Los ejemplos del Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) o de los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE) ponen de manifiesto esta política de instrumentalización, a veces brutal, de las diásporas por grupos terroristas, así como los dilemas de los países huéspedes, desgarrados entre sus tradiciones democráticas de libertad de expresión y de asociación y su preocupación por no molestar a los Estados aliados, como Turquía o Sri Lanka.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Stephen Smith y Antoine Glaser, *Ces Messieurs Afrique*, Calmann-Lévy, París, 1997.

<sup>9</sup> Los *barbouzes* eran agentes del Servicio de Acción Cívica (SAC), un organismo de los servicios de inteligencia franceses. (N. de la T.).

<sup>10</sup> Daniel L. Byman, Peter Chalk, Bruce Hoffman, William Rosenau y David Brannan, *Trends in Outside Support for Insurgent Movements*, RAND, Santa Monica, EEUU, 2001.

## Organizaciones de fachada

Los Estados que aspiran a ejercer una influencia internacional despliegan esfuerzos considerables para crear, mediante la difusión de ideas, la formación de la élite y la movilización de los grupos sociales, redes afines que refuercen su capacidad de acción en el escenario diplomático. Durante la guerra fría, Moscú había tejido una densa tela de organizaciones de fachada, particularmente activas dentro de los movimientos sociales y el sistema de Naciones Unidas. El Movimiento de la Paz basado en Helsinki, la Federación Sindical Mundial y la Organización Internacional de Periodistas, establecidas en Praga, pretendían movilizar al pueblo de izquierda contra el bando occidental, ofrecían un espacio para los “compañeros de viaje” e infiltraban las comisiones de Naciones Unidas, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o de la Unesco para defender los intereses y las concepciones de la Unión Soviética y de sus aliados.<sup>11</sup>

Imitando esta estrategia, EEUU puso en pie una serie de proyectos políticos, culturales y sindicales cuyo objetivo principal era también actuar en el ámbito de la izquierda, apoyando la socialdemocracia y los círculos liberales. En Europa, el Congress for Cultural Freedom, creado por la CIA, financió revistas de reflexión (*Preuves* y *Encounter*), organizó grandes conferencias y respaldó a eminentes intelectuales como Raymond Aron y Denis de Rougemont.<sup>12</sup> En América Latina, durante los años sesenta, un agente político estadounidense, Sacha Volman, participó directamente en la creación de fundaciones políticas, escuelas de ejecutivos y publicaciones de tendencia socialdemócrata, destinadas a frenar el avance de las organizaciones comunistas. Sin ninguna preocupación por las contradicciones, paralelamente a esta estrategia de cooptación de los grupos reformadores y democráticos de izquierda, ha sido llevada a cabo una política de apoyo sin complejos a los regímenes militares de extrema derecha.<sup>13</sup>

En este gran juego, la diplomacia sindical ha sido particularmente activa. Al reunir a la mayor parte de los grandes sindicatos europeos de tendencia socialdemócrata y a la central estadounidense AFL-CIO (American Federation of Labor-Committee of Industrial Organizations), la Confederación Internacional de las Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) rivalizó con las organizaciones obreras comunistas en todo el mundo. En París, el jefe del buró de representación de la AFL-CIO, Irving Brown, que mantenía con la CIA vínculos estrechos, dirigió con mano de hierro una dura campaña contra los sindicatos comunistas en Europa, el Magreb y África subsahariana.<sup>14</sup>

Irving Brown pertenecía a una corriente muy particular dentro de la historia de la izquierda estadounidense, al proceder de los círculos socialistas antiestalinistas.

---

<sup>11</sup> David Caute, *The Fellow-Travelers. Intellectual Friends of Communism*, Yale University Press, New Haven, 1973.

<sup>12</sup> Frances Stonor Saunders, *Who Paid The Piper? The CIA and the Cultural Cold War*, Granta Books, Londres, 1999.

<sup>13</sup> Ver Charles D. Ameringer, *Don Pepe. A Political Biography of José Figueres of Costa Rica*, Universidad de Nuevo México Press, Albuquerque, 1978.

<sup>14</sup> Roger Falgot y Rémi Kauffer, *Eminences grises*, Fayard, París, 1991, pp. 171-208.

Muy poderosa dentro del departamento internacional del sindicalismo estadounidense, esta facción controlaba también el pequeño Partido Socialista, miembro de la Internacional Socialista, del cual salió un grupo que se aproximó a la derecha a finales de los años setenta para unirse a Ronald Reagan y al movimiento neoconservador de Irving Kristol y Norman Podhoretz. El presidente del Social Democrats-USA, Carl Gershman, se convirtió en 1984 en el primer director de la National Endowment for Democracy (NED). El apoyo a Solidarnosc, el movimiento liderado por Lech Walesa, constituyó la clave de una estrategia que logró combinar una política de movilización ciudadana con métodos más clásicos de la diplomacia estatal y de la acción clandestina.

### **Guerra de las ideas**

El frente cultural de la guerra fría ha demostrado que la influencia sobre las cuestiones internacionales también se difunde a partir de grupos de investigación, donde se reúnen los dirigentes económicos y políticos y los círculos académicos. Los *think tanks* y los grupos de reflexión transnacionales, como el Foro Económico Mundial de Davos, la Société du Mont Pèlerin, la Conferencia de Bilderberg o la Comisión Trilateral, desempeñan un papel inédito al forjar conceptos y estrategias en la batalla de las ideas, que influye inevitablemente en el marco en el que las políticas exteriores son elaboradas.

Los *think tanks* son particularmente poderosos en EEUU, donde se multiplican para ganarse la confianza de las elites de otros países. En este juego de influencias, los neoconservadores del American Enterprise Institute o del Project for a New American Century han sido uno de los grupos más activos y más astutos, ganándose, mediante una política sistemática de invitación y cooptación, la simpatía de los intelectuales y políticos europeos.

A la izquierda, el Institute for Policy Studies de Washington ha intentado constituir una red a través del Transnational Institute (Amsterdam), próximo a la izquierda de la izquierda, y también a partir de franjas más radicales de la socialdemocracia. La asociación ATTAC también optó por esta vía; ella misma procede de *Le Monde diplomatique*, que constituye uno de los polos de referencia más importante del movimiento altermundialista.

### **Las internacionales**

Las internacionales políticas –socialistas, demócrata-cristianas, liberales, conservadoras– parecen a veces grandes caparazones vacíos. Rara vez sus reuniones llaman la atención de los medios de comunicación y sus declaraciones apenas suscitan reacciones. No obstante, las redes que han tejido y las relaciones que mantienen con decenas de partidos políticos en todo el mundo ofrecen a veces oportunidades inéditas a los Estados.

Durante la década de los años ochenta, la Internacional Socialista (IS) preparó el terreno para uno de los ejercicios más originales de la política exterior común

europaea realizados hasta hoy. Sin los contactos establecidos por la IS en América Central, sumida en la guerra civil, la Unión Europea no habría podido desarrollar, contra el Gobierno de Reagan y con el respaldo de los liberales en el Congreso estadounidense, una estrategia original de resolución pacífica de los conflictos, ni habría podido reforzar la iniciativa diplomática lanzada por el Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá, Venezuela) y el presidente de Costa Rica, el socialdemócrata Óscar Arias Sánchez.

Las internacionales también pueden ser utilizadas por los gobiernos en el marco de objetivos estatales más clásicos. En la década de los años ochenta, la primera ministra británica Margaret Thatcher y el canciller de Alemania Occidental Helmut Kohl utilizaron claramente la Unión Democrática Internacional (UDI): agruparon los partidos conservadores y los partidos demócrata-cristianos de derecha para reforzar los lazos trasatlánticos y acercaron el Partido Republicano estadounidense a la CDU/CSU alemana, a los *tories* británicos y al Partido Popular español.

Al defender amistades particulares en los países en crisis, las internacionales pueden también sembrar la discordia y la confusión en las políticas exteriores oficiales. El papel de la Internacional Demócrata-Cristiana en el Salvador, en la década de los ochenta, y en Ruanda, en la de los años noventa, sigue generando controversias, al igual que, más recientemente, las tolerancias de la Internacional Socialista respecto a dos partidos hermanos, el Frente Popular Marfileño (FPI) del presidente de Costa de Marfil Laurent Gbagbo y la Agrupación Constitucional Democrática (RDC) del presidente tunecino Ben Ali.

## **Iglesias**

Los últimos años han puesto en evidencia la importancia del factor religioso en las relaciones internacionales y el peso de las organizaciones confesionales, de las iglesias y de las grandes cofradías en la configuración de redes de influencia. El mundo musulmán está en el centro de estas batallas y constituye el principal desafío de las grandes estrategias situadas en la intersección ideológica entre el supuesto choque de civilizaciones y los intereses geopolíticos o económicos. Antes del 11-S, Pakistán buscó el apoyo de los talibán para controlar Afganistán. En Egipto, el Estado instrumentaliza la Universidad suní de Al Azhar para reforzar su influencia en el mundo arabo-musulmán y reducir la de los Hermanos Musulmanes. Desde hace mucho tiempo, Arabia Saudí financia, a través de numerosas fundaciones, su versión fundamentalista del islam, el wahabismo, que ha sido difundida en todo el mundo: en África negra, en el Magreb y en Indonesia, donde constituye un elemento de desestabilización y una base de apoyo para el terrorismo transnacional.<sup>15</sup>

En EEUU, las iglesias evangelistas han entrado masivamente en los círculos donde se elabora la política exterior. Al contar con el apoyo de decenas de millones de fieles, ubicados principalmente en el "cinturón de la Biblia" del sur de

---

<sup>15</sup> Richard Labeviere, *Les dollars de la terreur. Les Etats-Unis et les islamistes*, Grasset, París, 1999.

*Celebradas por la Casa Blanca y tratadas con más reserva por el departamento de Estado, las iglesias evangelistas intervienen en una multitud de cuestiones que determinan la acción de EEUU en el exterior*

EEUU,<sup>16</sup> y al disponer de fondos considerables, estas iglesias son, desde hace años, actores ineludibles de la diplomacia estadounidense. En América Latina, a partir de los años sesenta, han contribuido a contener la influencia de una Iglesia católica entonces tentada por la reforma o la revolución. En Oriente Próximo, en el nombre de una lectura apocalíptica de los Evangelios, apoyan firmemente el Estado de Israel. En África, desde Sudán hasta Costa de Marfil, afrontan el “peligro verde”. En Asia, desde Afganistán hasta Malasia, sus misioneros trabajan a menudo de forma clandestina para convertir a los musulmanes.<sup>17</sup>

Celebradas por la Casa Blanca y tratadas con reserva por el departamento de Estado, las iglesias evangelistas intervienen en multitud de cuestiones que determinan la acción de EEUU en el exterior. Sus posiciones sobre el sida o sobre el aborto han conducido a este país a revisar las modalidades de su política de ayuda al desarrollo y de asistencia humanitaria.

A pesar de esta competencia aguda, la Iglesia católica sigue siendo uno de los principales actores del escenario de las diplomacias paralelas. Bajo la égida de Juan Pablo II, el Vaticano ha desempeñado un papel importante en la evolución de algunos países comunistas: en Polonia en primer lugar, pero también en los Balcanes con su apoyo a Croacia. Las organizaciones de iglesias como el Opus Dei o los Legionarios del Cristo,<sup>18</sup> y las asociaciones de laicos como Sant'Egidio o el Movimiento Mundial de los Trabajadores Cristianos, actúan en el terreno de las relaciones internacionales al tejer redes que pesan sobre las decisiones.

Tampoco el mundo laico se ha quedado atrás. Aunque no disponga de tropas tan imponentes como las grandes religiones, se han creado solidaridades entre los republicanos franceses y los regímenes laicos de Turquía o del mundo árabe, y también con ciertos círculos latinoamericanos, herederos del movimiento de independencia y del positivismo del siglo XIX, especialmente en México, Chile, Brasil y Uruguay.

La francmasonería desempeña un papel particular en este contexto. En América Latina, numerosos jefes de Estado e intelectuales han formado parte de ella, desde el libertador Simón Bolívar hasta el presidente chileno Salvador Allende. En África, la fraternidad masona también explica ciertos juegos de la diplomacia francesa. El presidente de Gabón, Omar Bongo, y los congoleños Denis Sassou Nguesso y Pascal Lissouba, son masones. Sin embargo, la influencia de la francmasonería sigue siendo limitada por la hostilidad que suscita en las sociedades mayoritariamente musulmanas o cristianas, pero también en razón de sus propias divisiones, reflejando la división masónica francesa en competencia con la *Rose-Croix* y otras sociedades secretas.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Se trata del llamado *Bible Belt*, la zona de EEUU dominada por las iglesias evangélicas.

<sup>17</sup> David Van Biema, “Missionaries under cover”, *TIME*, 4 de agosto de 2003; Barry Yeoman, “The Stealth Crusade”, *Mother Jones*, mayo-junio de 2002.

<sup>18</sup> Jean Merceir, “La nouvelle armée du Pape”, *La Vie*, 17 de junio de 2004.

<sup>19</sup> Claude Wauthier, “L'étrange influence des francs-maçons en Afrique francophone”, *Le Monde diplomatique*, septiembre de 1997.

## **Minidepartamentos de Estado**

Durante la década de los años noventa, la caída del muro de Berlín y la globalización abrieron grandes espacios a nuevos empresarios políticos. El incremento de poder de las ONG, paralelamente al debilitamiento de los Estados y a la aceleración de la globalización, ha diversificado y complicado la elaboración de las políticas exteriores, que han sido llamadas a integrar de manera más formal a actores de la sociedad civil. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos, como Human Rights Watch, o los grupos especializados en el análisis de los conflictos, como el International Crisis Group, ya no se limitan a sacar a la luz las coacciones y denunciar los regímenes culpables; ahora participan en la formulación de las políticas estatales o intergubernamentales debido a sus investigaciones y su acceso a los medios de comunicación. También como consecuencia de las relaciones que han consolidado con las instituciones internacionales y con algunos gobiernos amigos.

Las fundaciones privadas, que financian ONG en todo el mundo, constituyen uno de los temas menos estudiados de la política exterior. Sin embargo ejercen una verdadera influencia. Las decisiones que toman determinan en parte las actuaciones de las ONG e influyen sobre las evoluciones sociales y políticas de los países donde actúan. Así, el apoyo de la Fundación Ford a los movimientos de derechos humanos en América Latina, después del golpe de Estado de Brasil en 1964, impulsó al final una verdadera transformación de las fuerzas políticas democráticas y una profunda evolución del discurso político en el subcontinente.<sup>20</sup>

Algunos grupos incluso lograron crear una especie de minidepartamento de Estado, en el marco de un fenómeno inédito de privatización de la política exterior. El papel desempeñado por el especulador filántropo George Soros y su Open Society Institute (OSI) en los países del ex bloque soviético constituye en este contexto un caso ejemplar.

La fundación de Soros ha financiado centenares de proyectos que han contribuido a reforzar la autonomía de sectores claves de la sociedad civil, y que, en casos como el de Georgia y los Balcanes, han desembocado en verdaderas transformaciones políticas. Las donaciones del fundador de la cadena de televisión CNN, Ted Turner, a Naciones Unidas, son una muestra más de esta privatización de la política exterior. En 1997, Turner dio 1.000 millones de dólares a una institución a la cual su propio país, EEUU, debía entonces 1.500 millones de dólares. De esta manera, al elegir los programas que podrían beneficiarse de su generosidad, el ciudadano Ted Turner ha tenido mucho más peso sobre las orientaciones y prioridades de la organización mundial que numerosos Estados miembros.

Actuando a veces al unísono con los Estados o por el contrario complicando sus cálculos, estos grupos privados suscitan inevitablemente numerosos interrogantes respecto a sus objetivos y su legitimidad, incluso entre los beneficiarios de su generosidad. Sin embargo, están sobre todo en el punto de mira de los círculos

---

<sup>20</sup> Yves Dezalay y Bryant G. Garth, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine. Entre notables du droit et 'Chicago boys'*, Le Seuil, París, 2002.

conservadores,<sup>21</sup> que les acusan de promover políticas anti estadounidenses, y son percibidos con espanto por los neoestalinistas y las corrientes religiosas integristas, que recelan de unas organizaciones sospechosas de ser las vanguardias de las estrategias occidentales de dominación.

## Recuperaciones

Muchos son los Estados que intentan recuperar estos grupos privados o no gubernamentales, utilizándolos para reforzar su propia diplomacia oficial. Las fundaciones políticas alemanas han mostrado la ventaja que un Estado podía sacar de la exportación de sus partidos políticos. Aunque no las haya explotado siempre, Bélgica se benefició durante mucho tiempo de las redes católicas impulsadas por la Universidad de Lovaina y las grandes organizaciones cristianas, sindicales, caritativas o misioneras, nacidas en su territorio.

EEUU, que había realizado la mayor parte de su trabajo de influencia por la vía clandestina de la CIA, se inspiró en ello al establecer en 1983 la Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), un organismo creado bajo los auspicios del Congreso y que se apoya en el Partido Demócrata, el Partido Republicano, la central sindical AFL-CIO y el centro para la empresa privada internacional. Oficialmente instituida para apoyar la democracia, el Estado de derecho y el libre mercado mediante el refuerzo de la sociedad civil, esta fundación ha financiado centenares de asociaciones, medios de comunicación y sindicatos cuyos objetivos muy rara vez entran en contradicción con los intereses a largo plazo de EEUU. Aunque muchos de sus beneficiarios sean grupos democráticos moderados, la NED ha sido regularmente acusada por la izquierda de ser una nueva acción de la CIA. El apoyo suministrado a la oposición cubana y, últimamente, sus actividades en Venezuela han sido denunciados enérgicamente por los partidarios de Fidel Castro y de Hugo Chávez.<sup>22</sup>

¿Son eficaces estas acciones? Las fundaciones alemanas se solían atribuir el éxito, en la década de los años setenta, de una transición democrática moderada en España y en Portugal, donde habían dado un apoyo particular a los partidos socialistas de Mario Soares y de Felipe González para debilitar el ascenso de los partidos marxistas. Por su parte, la NED se felicita de su acción en Nicaragua, donde contribuyó a la desaprobación electoral de los sandinistas, y también en Chile durante el referéndum de 1988, con la derrota de Pinochet y la constitución de una convergencia democrática que excluía a los partidos de la izquierda marxista.

No obstante, no sólo hubo éxito para los “vendedores de democracia”: al analizar sus programas en Europa del Este y en Eurasia, y criticando entre otras cosas

---

<sup>21</sup> *L'American Enterprise Institute*, uno de los principales centros de reflexión conservadores de EEUU, ha creado *NGO Watch*, cuyo objetivo es vigilar las actividades de las ONG, especialmente las que son sospechosas de defender ideas de izquierda.

<sup>22</sup> Para un análisis de la NED, ver Bart Jones, “U.S. Funds Aid Venezuela Opposition”, *National Catholic Reporter*, 2 de abril de 2004.

el carácter artificial de las ONG locales y su falta de impacto sobre las instituciones, la revista *Problems of Post-Communism* hablaba de “trabajo inacabado”.<sup>23</sup> Sin embargo, a pesar de las dudas y las reservas expresadas por los países beneficiarios,<sup>24</sup> la inversión parece haber resultado muy acertada para el donante. Los soportes con los que EEUU cuenta en el seno de lo que el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, llamó la “Nueva Europa”, pueden ser explicados en parte por las actividades de estos grupos y fundaciones, que después de haber apoyado a los disidentes, han perseguido, tras la caída del muro de Berlín, una estrategia decidida de formación y cooptación de las nuevas elites.

El apoyo que la mayoría de los países de Europa Central brindó al Gobierno de Bush durante la crisis iraquí –la carta de los ocho, publicada en el *Wall Street Journal*– es un ejemplo ilustrativo de diplomacia paralela. El artífice de esta proeza, Bruce Jackson, es un ex vicepresidente de Lockheed y un miembro activo del *think tank* neoconservador Project for the New American Century. “Lleva tanto tiempo labrando Europa Central –comentó Romain Gubert del semanario *Le Point*–, que no ha eludido a ninguna personalidad política, cualquiera que sea su tendencia (...). Cuando las ha llamado para participar en la creación de su comité para la liberación de Irak, destinado a legitimar la intervención estadounidense, por lo demás Michnik y Geremek no han dudado en formar parte de ello”.<sup>25</sup> Al lado de este aventurero de la política, Dominique de Villepin y Joshka Fischer casi parecían improvisadores.

## **El desafío democrático**

La cuestión de las diplomacias paralelas pone de manifiesto la profusión de actores y de modos de intervención en el terreno, a menudo minado, de las relaciones internacionales y de las luchas de poder mundiales. Pone en evidencia tanto la diversidad de los intereses como la multiplicidad de las ideas. Si por un lado refleja la voluntad de la sociedad civil de incidir en el curso del tiempo y contestar el monopolio de los diplomáticos y estrategas, también revela los peligros que representan las redes ocultas que socavan la democracia y transgreden las reglas más elementales del Estado de derecho.

Acompañando o contrarrestando las diplomacias oficiales, estos grupos, redes y movimientos necesitan el foco de los proyectores. Para que la diplomacia paralela... converja con la democracia.

---

<sup>23</sup> Sarah E. Mendelson, “Unfinished Business, Democracy Assistance and Political Transition in Eastern Europe and Eurasia”, *Problems of Post-Communism*, mayo-junio de 2001.

<sup>24</sup> Ver sobre este tema Ted Galen Carpenter, “Jackboot Nation Building: The West Brings ‘Democracy’ to Bosnia”, *Mediterranean Quarterly*, primavera de 2000.

<sup>25</sup> Dominique Audibert y Romain Gubert, “Europe de l’Est, l’OPA américaine”, *Le Point*, 16 de enero de 2004.

JOSÉ ARISTIZÁBAL GARCÍA

# La comunidad internacional y el conflicto colombiano

*El conflicto en Colombia ha desbordado las fronteras del país y ha generado la aparición de cuasi-Estados en determinados territorios limítrofes que garantizan el mantenimiento de guerrilla y paramilitares. La intervención de EEUU en los últimos años, que ha promovido una remilitarización de la región, ha alimentado esta internacionalización del conflicto. La ONU y la UE pueden intervenir para hacer un contrapeso a la política unilateralista de Washington y deben animar a los países afectados por este fenómeno, como Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela, a jugar un papel más activo a través de una diplomacia para la paz.<sup>1</sup>*

José Aristizábal García es investigador social colombiano y experto en conflictos

El tema del “desbordamiento”, “derrame” o “expansión” del conflicto colombiano a los países vecinos, analizado desde hace algún tiempo, tiene dos componentes nuevos en los últimos años. El primero es que la retroalimentación entre unos territorios sin Estado o con un Estado precario, drogas ilícitas y grupos armados ha contribuido al establecimiento de unos cuasi-Estados o retaguardias consolidadas. Éstas garantizan el automantenimiento y la autorreproducción tanto de las guerrillas como de los paramilitares y posibilitan su expansión al otro lado de las fronteras nacionales.

La expansión de guerrillas y paramilitares se ve reforzada por varios factores. Por un lado, en la mayor parte de las extensas zonas limítrofes colombianas estos grupos ya se encuentran asentados y, por otra, el cultivo de coca es un fenómeno intrarregional. Asimismo, en todos estos países existen vastas regiones en las que la precariedad de la construcción del Estado o su ausencia puede ser sustituida

---

<sup>1</sup> Este texto es un resumen de la ponencia con el mismo título presentada en el seminario *Un impulso de la Unión Europea para un proceso de paz* organizado por el Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) en Madrid, en junio de 2004.

por fenómenos similares. Además, existe un incremento de la pobreza, deterioro social, explosiones de descontento e inestabilidad política. El segundo componente novedoso es que ese desbordamiento promueve y sirve de pretexto a una intervención estadounidense cada vez mayor en la región.

Dos noticias recientes corroboran lo anterior. La primera es el lanzamiento del Plan Patriota,<sup>2</sup> que ha provocado que, de inmediato, autoridades, instituciones o periodistas de Ecuador, Perú y Venezuela hayan llamado la atención sobre los efectos que puede tener en sus regiones fronterizas. La segunda noticia, la captura de más de cien paramilitares de origen colombiano cerca de Caracas, ha producido un escándalo internacional.

El problema no es si los actores tienen la voluntad o decisión de “exportar” el conflicto y poner en riesgo la seguridad de la región. Lo más seguro es que ninguno lo desee. El problema es que las realidades de cada uno de los países de la región, las condiciones objetivas de la guerra, su degradación y privatización, unidas a la intervención estadounidense, favorecen esa expansión.

### **Evolución de las políticas estadounidenses respecto a la región andino-amazónica**

Después de la caída del muro de Berlín, EEUU define a las drogas ilícitas como la principal amenaza para su seguridad y con ello le otorga un papel estratégico a la región andino-amazónica.<sup>3</sup> Esto se refleja en la Iniciativa Regional Andina (ARI) de 1989 del Gobierno de George Bush padre, en el Plan Colombia de 1998 y en la reedición de la ARI por parte de George W. Bush en 2001. Tras el 11-S, la guerra global contra el terrorismo se unifica con aquella contra las drogas y entre ambas quedan subordinados todos los demás temas y agendas de la región, generando una criminalización y militarización del orden público y de los cultivos de coca y amapola.

En las actuales condiciones internacionales, en que EEUU pretende asegurar su dominio global, el Plan Colombia y la ARI constituyen una estrategia para garantizar su posicionamiento unipolar en esta región y su hegemonía en el conjunto de América Latina. Y a través de esa estrategia se está produciendo una remilitarización de la región, se acrecienta el papel de los militares y los ejércitos en la lucha contra las drogas y se deterioran la seguridad y el orden público. También se incluye ahí la uniformización de leyes, políticas, planes nacionales, temas y procedimientos bajo la égida de EE UU, que no son discutidos en los Congresos nacionales. Entre estas iniciativas destacan el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los tratados bilaterales de libre comercio con Colombia, Ecuador y Perú, que pretenden quedar aprobados en un año.

---

<sup>2</sup> Campaña militar lanzada en abril con una fuerza de más de 17.000 hombres a las selvas más profundas del sur con el apoyo militar, logístico y de 320 millones de dólares adicionales de EEUU (N. del Ed.).

<sup>3</sup> Llamamos subregión andino-amazónica a la integrada por Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, por su especificidad de poseer a la vez territorios andinos y amazónicos.

Estos factores muestran que una de las tendencias principales en esta área es la extensión o regionalización del conflicto armado colombiano, simultáneamente a la extensión y regionalización de la intervención estadounidense, con todas sus consecuencias. Independientemente de que se presenten algunas variantes, como lo que pueda ocurrir en Venezuela, ésta es una tendencia que es indispensable tener en cuenta para trazar cualquier estrategia alternativa o propuesta de solución. Cuando el Informe *Andes 2020* dice que “la crisis de seguridad en los Andes es la más significativa en el hemisferio occidental”, que “la región permanece al borde del colapso” y que “hay que prevenir el estallido de un conflicto mayor”,<sup>4</sup> se está refiriendo esencialmente a esta tendencia. Cuando algunos analistas hablan de posibles escenarios de “guerra endémica”, también se refieren a este fenómeno.<sup>5</sup>

Además, entre estos dos factores se ha establecido un mecanismo de retroalimentación: el conflicto colombiano y su expansión a los países vecinos impulsa la intervención estadounidense en la región y, a su vez, esta intervención vuelve y desborda ese conflicto hacia su regionalización. Esta retroalimentación seguirá impulsando ambos fenómenos mientras no se desactive alguno de ellos o se reviertan las condiciones que los originan.

## **Democratización e independencia para lograr la negociación**

Uno de los requisitos principales para que Colombia pueda llegar a la paz es que gane independencia y autonomía en sus políticas interna y externa. Porque sus políticas contra las drogas y el terrorismo, así como su política económica, no nacen de sus propias necesidades sino que obedecen a consideraciones de política interior de EEUU. Y mientras ello siga así, el conflicto no tendrá solución.

Los únicos caminos para lograr esa independencia son la democratización interna y el fortalecimiento de otras relaciones exteriores. Sólo con una mayor democracia real —no sólo electoral, sino política, económica y social— podrá Colombia comenzar a resolver sus graves problemas, diversificar sus relaciones y jugar algún papel en la comunidad de las naciones. Persistir y avanzar en las reformas democráticas que sean posibles hoy desde arriba y desde abajo, con una visión de largo plazo, mientras se puede dar una negociación política, es la ruta a recorrer.

Por otra parte, el conflicto armado colombiano ha dejado de ser un asunto exclusivo de Colombia para pasar a ser uno de los problemas claves del conjunto de la región andino-amazónica, por lo que su solución requiere un enfoque regional. La interrelación del conflicto con el narcotráfico, la lucha global contra el terro-

*Uno de los  
requisitos  
principales  
para que  
Colombia  
pueda llegar  
a la paz es  
que gane  
independenci  
a y autonomía  
en sus  
políticas  
interna y  
externa*

---

<sup>4</sup> *Andes 2020: Nueva estrategia para los desafíos de la región*. Informe de una comisión independiente patrocinada por el Centro de Acción Preventiva del consejo de Relaciones Exteriores de EEUU, 2004.

<sup>5</sup> Christian Freres y Karina Pacheco (Eds.), *Nuevos horizontes andinos*, Recal-Aieti-Nueva Sociedad, Madrid, 2002.

rismo, el tráfico de armas, el medio ambiente, la conservación de la cuenca amazónica, el éxodo de emigrantes expulsados por los actores armados y con la intervención estadounidense en la región, lo convierten en un conflicto armado interno internacionalizado.<sup>6</sup>

Los conflictos más importantes en esta área son de carácter transnacional y ninguno de sus países podrá resolverlos por sí solo. Si la Unión Europea y Naciones Unidas quieren que sus políticas frente al conflicto armado colombiano y sus efectos en la región tengan un resultado positivo de cara a su resolución, es necesario dejar de mirar ese conflicto sólo desde Colombia para mirarlo desde la realidad geopolítica y geoestratégica de la región y sus tendencias; es decir, desde un enfoque estratégico andino-amazónico.

### **Una estrategia regional de paz desde los Estados afectados**

Tanto la ONU como la UE deben animar a Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela a jugar un papel más activo ante la solución del conflicto armado colombiano a través de una diplomacia para la paz. Aunque el contexto internacional en el que se dieron los procesos de Contadora y Esquipulas<sup>7</sup> era distinto al actual, la ONU, la UE y Mercosur pueden retomar su espíritu y animar a los países vecinos a hacer algo similar. La actuación de la Unión Europea en Centroamérica en las décadas de los años ochenta y noventa, su presencia dentro del grupo de los países amigos en las pasadas negociaciones en Colombia, y su experiencia en atemperar el Plan Colombia y el unilateralismo de EEUU, pueden brindar ideas y ejemplos en esta dirección.

Con el objetivo de evitar las consecuencias de la guerra colombiana en sus territorios, esos cuatro países deben acometer una interlocución conjunta, un espacio común y un fortalecimiento de su capacidad negociadora, para hacer propuestas y gestiones ante el Gobierno colombiano y junto con éste buscar una interlocución multilateral frente a EEUU. La ONU y la UE no deben dejar que esos países se queden en la impotencia, divididos entre sí y sin una iniciativa propia. Por ello se debe poner en práctica la Estrategia Regional para la Comunidad Andina 2002-2006 de la Comisión Europea (CE), que plantea que “la segunda prioridad consiste en respaldar la construcción de una zona andina de paz”.<sup>8</sup>

A esta labor también se pueden vincular Brasil, Panamá y otros países latinoamericanos y caribeños que quieran contribuir. La iniciativa del presidente de Méxi-

<sup>6</sup> Desde el punto de vista estricto del Derecho Internacional Humanitario (DIH) no es un conflicto armado internacional. Pero sí consideramos que es un conflicto armado interno internacionalizado, si entendemos por tal aquel conflicto que se desenvuelve en el territorio de un Estado pero cuyo desarrollo incide en temas de la agenda común compartida del sistema de relaciones internacionales.

<sup>7</sup> Los acuerdos de Contadora (1986) y Esquipulas (1987) formaron parte de las iniciativas internacionales para poner fin al conflicto en Nicaragua y El Salvador.

<sup>8</sup> Ver Comisión Europea, *Estrategia Regional para la Comunidad Andina 2002-2006*, pp. 5, 16 y 19. En: <http://europa.eu.int>.

co, Vicente Fox, de aceptar una mediación para una posible negociación con el ELN, es un ejemplo de que esto es posible.

Por otra parte, la ONU, la UE y Mercosur deben estimular los esfuerzos de la sociedad civil de los cinco países andino-amazónicos en la búsqueda de la paz. El apoyo a la configuración de redes de intercambio entre los ciudadanos de la región, con vocación de influir sobre el conjunto de las sociedades y los gobiernos, puede contribuir a la construcción de estrategias multilaterales e influir sobre la política exterior de Colombia y los demás países andino-amazónicos. Promover la confluencia de los empresarios que están a favor de la paz y la democracia, los movimientos sociales y la intelectualidad es una iniciativa que puede abrir camino a esta propuesta.

Asimismo, es positivo y necesario que la ONU y la UE continúen con la búsqueda de una salida política negociada al conflicto y que el representante especial del Secretario General de Naciones Unidas para Colombia prosiga la labor de exploración y facilitación para el acercamiento entre las partes. Pero también es necesario que, mientras se inicia la negociación, se amplíe el apoyo a los esfuerzos que muchas comunidades, movimientos sociales y gobiernos municipales o departamentales están realizando por la democratización de la sociedad, de sus instituciones públicas y de los sistemas productivos. Este trabajo es indispensable para presionar hacia la negociación y para que, cuando ésta llegue, sea más incluyente, tenga mayor margen de independencia frente a EEUU y, con todo ello, no se quede sólo en un nuevo giro pendular del dilema “o guerra total o negociación”.

## **Una política integral contra el narcotráfico**

La comunidad internacional debe contribuir con Colombia y los países andino-amazónicos a la adopción de una política integral y de responsabilidad compartida frente al problema del narcotráfico. Hay muchos estudios y propuestas al respecto. Dentro de esa política se debe incluir:

- Fortalecer la cooperación técnica y policial que ya está en marcha entre la UE y Colombia frente al desvío de precursores químicos y el lavado de activos.
- Corregir la concentración del mayor peso de la política antidrogas en la criminalización de los pequeños productores de coca y amapola, a quienes se está convirtiendo en el nuevo “enemigo interno”; promover la erradicación manual de los cultivos de manera concertada y poner fin a las fumigaciones indiscriminadas por aspersión aérea. El propio Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe de este año, condena “la ciega destrucción aérea de cultivos, que ha demostrado ser un fracaso para su eliminación, fomentando sin embargo la violencia social y política”.<sup>9</sup>
- Disminuir el consumo en los países del Norte mediante un mayor control y políticas de prevención, salud pública y despenalización.

---

<sup>9</sup> Ver Comité Económico y Social Europeo, *Dictamen sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe*, Bruselas, 2004, p. 16.

- Contribuir a un replanteamiento de los programas de desarrollo alternativo para que vayan dirigidos a construir institucionalidad, cohesión social y democracia local, que no existen en muchas regiones donde estos programas se aplican.

La mejor contribución que la UE puede hacer actualmente a América Latina, su economía, a sus relaciones exteriores, a su seguridad y a la superación del narcotráfico y el conflicto armado colombiano, es el cumplimiento de su compromiso de abrir sus mercados agrícolas. Este compromiso “es uno de los fundamentos de la declaración de Doha de noviembre de 2001 y de los acuerdos de asociación ofrecidos por la UE a Mercosur, los países centroamericanos y andinos”.<sup>10</sup>

Dentro de las pocas alternativas viables que en estos momentos les quedan a los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), distintas a los tratados de libre comercio con EEUU, su acceso al mercado europeo tendría repercusiones positivas para sus problemas más acuciantes: podría ayudar a estos países a mejorar sus economías rehabilitando su producción agrícola, a diversificar sus relaciones internacionales y, por tanto, a tener más independencia en su política económica y exterior. Y podría acelerar los acuerdos entre la UE y Mercosur, incluso entre Mercosur y la CAN, para negociar conjuntamente con la UE, lo que sería el mejor escenario como factor equilibrante frente al ALCA y los tratados bilaterales de libre comercio con EEUU.

Si Europa quiere ser coherente con su discurso de derechos humanos, cohesión y un modelo social diferente al de EEUU, debe acelerar la reforma de su Política Agraria Común (PAC), corregir el proteccionismo agrario y encontrar una nueva combinación entre los intereses de sus productores agrícolas y los del multilateralismo, la paz, la seguridad mundial y la democracia.

## **Los incumplimientos de Colombia ante la ONU**

Cada año, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos formula recomendaciones al Gobierno colombiano y a todas las partes del conflicto. Anualmente este Gobierno se compromete a cumplir con tales recomendaciones. En la reunión de donantes de Londres del 10 de julio de 2003, los representantes gubernamentales de nueve países y de la ONU, UE, CAF, BID, FMI, y BM, “tomaron nota de la promesa del Gobierno de Colombia de llevar a la práctica las recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y apremiaron al Gobierno del país para que aplicara estas recomendaciones puntualmente y para que adoptara medidas eficaces contra la impunidad y la convivencia, especialmente con los grupos paramilitares”. Pero el Gobierno continúa incumpliendo los compromisos, al igual que ocurre con otros aceptados ante otras instancias de Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros organismos de la comunidad internacional.

<sup>10</sup> José Antonio Sanahuja, “Paz, democracia y desarrollo en las relaciones UE-América Latina: el caso de Colombia”, en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño 2003, Nº 83; y “Socios distantes: la difícil relación entre la UE y América Latina”, en *El Pulso de América Latina*, Fundación SIP, Zaragoza, 2004.

La comunidad internacional debe asumir una actitud más enérgica, colocar plazos perentorios y acudir a nuevos instrumentos de presión frente al Gobierno colombiano para que contenga las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, el ecocidio, el etnocidio, el destierro forzado y la crisis humanitaria.

Respecto a los paramilitares, el resultado final de las negociaciones dependerá de cómo se apruebe finalmente el proyecto de ley que sustituye al presentado inicialmente, conocido como “alternatividad penal”, y que está en trámite en el Congreso. El pulso que los sectores democráticos del país y la comunidad internacional libran frente al Gobierno colombiano para que esa negociación no culmine con impunidad para los graves delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos por los paramilitares es otro aspecto decisivo.

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha hecho un aporte muy valioso al advertir al Gobierno y la sociedad colombiana de las exigencias de justicia, verdad y reparación que deben ser tenidas en cuenta en toda negociación de paz. Es importante que esta oficina mantenga su labor de vigilancia y exigencia sobre este proceso. Su propuesta de una Comisión de Esclarecimiento para desarrollar el derecho a la verdad debería ser apoyada por otros actores de la comunidad internacional y la sociedad colombiana.<sup>11</sup>

Tanto la labor de la Comisión Facilitadora de la Iglesia, como las presiones nacional e internacional y el ofrecimiento del presidente de Francia de recibir a los guerrilleros liberados, han mantenido el tema de un acuerdo humanitario en el primer plano de la opinión pública. Además del alivio que se les debe dar a las familias implicadas, este acuerdo puede ser importante para que el país tome más conciencia de la realidad y gravedad del conflicto, abrir la posibilidad de otros acuerdos que lo humanicen y lograr un primer acercamiento entre las partes. Por ello no se debe bajar la presión ni los buenos oficios de los actores de la comunidad internacional. Lo mismo ocurre con otras iniciativas como los “acercamientos humanitarios” del oriente antioqueño, los diálogos regionales propuestos por algunos gobernadores, otros temas de la agenda humanitaria o la probabilidad del acercamiento con el ELN difundido recientemente.

---

<sup>11</sup> Michael Frühling, “Para lograr la paz en Colombia se necesitan justicia, verdad y reparación”, intervención en el seminario *Experiencias de alternatividad penal en procesos de paz*, Barcelona, 28 de febrero de 2004.

MAYTE MARTÍN SERRA

# Reinserción de refugiados y desplazados en Burundi

*Desde su independencia de Bélgica, en 1964, Burundi vive en una gran inestabilidad socioeconómica que ha provocado el exilio de cientos de miles de burundeses a los países limítrofes, principalmente a Tanzania. Los dos puntos culminantes del exilio fueron 1972 y 1993. Solamente en 1993, tras el asesinato de Melchior Ndadaye, el primer presidente elegido democráticamente, cerca del 9% de la población de Burundi huyó a Tanzania y el 12% de la población total se asentó en campos de desplazados. La situación de los refugiados y desplazados en Burundi es ejemplo tanto de la problemática en la aplicación de la ayuda internacional específica a este grupo de población como de las dificultades políticas, sociales y económicas de Estados frágiles, causas potenciales de conflicto.*

Mayte Martín Serra fue coordinadora regional de la ONG de ayuda humanitaria Solidarités en Burundi entre 2003 y 2004. Trabajó principalmente con refugiados y desplazados

El 28 de agosto de 2000 se firmaron los Acuerdos de Arusha para la paz y la reconciliación de Burundi. El Protocolo IV de dicho acuerdo preveía los principios que deberían determinar el regreso y la reinserción de los llamados “siniestrados”, término que comprende los desplazados internos, los reagrupados forzosamente en campos de acantonamiento, los dispersados en casas de familiares o conocidos y los repatriados. Dicho protocolo dedica el artículo 3º a la creación y puesta en marcha de una estructura independiente del Gobierno llamada Comisión Nacional de Rehabilitación de Siniestrados (CNRS). Esta comisión tiene como misión velar por la seguridad de los refugiados y desplazados una vez llegados a sus colinas de origen, denunciar y perseguir judicialmente a los presuntos culpables y compensar material y moralmente a las personas perjudicadas por el conflicto.

El clima político de Burundi ha cambiado radicalmente en el último año desde los acuerdos de alto el fuego firmados el 16 de noviembre de 2003 entre el Gobierno y el principal grupo rebelde, *Conseil National pour la Défense de la Démocratie*

*Forces de la Défense de la Démocratie* (CNDD-FDD), dirigido por Pierre Nkurunziza. Tras largas negociaciones, Nkurunziza obtuvo el cargo de ministro del Buen Gobierno, que le convierte en el número tres del Ejecutivo, y otros miembros del CNDD-FDD ocupan desde entonces la vicepresidencia y la secretaría general adjunta de la Asamblea Nacional, así como la presidencia de tres gobiernos regionales y una generosa cuota dentro de los efectivos del ejército y de la policía.

A pesar del fin de las hostilidades entre el ejército y el CNDD-FDD, la paz en Burundi es aún extremadamente frágil debido a varios factores: el grupo rebelde *Forces Nationales de Libération* (FNL) de Agathon Rwaso, aunque lanzó algunas tentativas de diálogo el pasado mes de enero, sigue excluido del proceso de paz y del gobierno de transición; un gran número de antiguos combatientes del CNDD empiezan a impacientarse al no ver la recompensa esperada por el abandono de las armas (ya que no todos podrán ser incorporados al ejército); el regreso de los refugiados y los desplazados internos a sus comunidades de origen, relativamente forzado por parte de las autoridades burundesas, sin antes haber resuelto numerosos problemas ligados a dicho regreso (como el problema de la propiedad de la tierra), puede provocar una fuerte desestabilización de la sociedad que haga estallar de nuevo el conflicto.

La comunidad internacional organizó a principios de 2004 mesas redondas en Bruselas en las que los países donantes cifraron la cuantía de la ayuda en mil millones de dólares, que se pensaban destinar a la rehabilitación del país para la reinserción de refugiados y desplazados internos.<sup>1</sup>

Oficialmente había 320.000 burundeses en campos de refugiados en Tanzania; unos 470.000 refugiados en las zonas fronterizas, fuera de los campos y en situación irregular; y 300.000 desplazados internos asentados en 230 campos de desplazados. El año pasado se registró el regreso, asistido por ACNUR, de 29.153 refugiados, y la vuelta espontánea de otros 44.300, pero no se tienen datos del principal grupo de refugiados, aquellos que no constan en las listas de ACNUR y que son los primeros en volver y los más vulnerables.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Información obtenida por el director de operaciones de emergencia de UNICEF en Burundi durante una reunión en la sede de OCHA en Bujumbura, el pasado mes de enero.

<sup>2</sup> Estos datos proceden de las estadísticas de ACNUR Burundi. Dichas estadísticas no coinciden a un lado y a otro de la frontera. Es más, estas cifras estaban tan infladas, que ACNUR se percató en junio de que no podría consumir toda la financiación recibida de la Comisión Europea. Se decidió entonces hacer regresar a Burundi diez expatriados para gestionar el campo de refugiados tutsis congolese de Gatumba, que contaba con apenas 3.000 personas. ACNUR no desplazó este campo de refugiados hacia el interior de Burundi (como muchas ONG le habían recomendado) y el campo permaneció a 4 km de la frontera congolese y a 5 km de la base de los cascos azules de la ONU. El pasado 13 de agosto, las milicias de los Mai Mai, ayudadas por el FNL, atacaron el campo y mataron 160 personas, principalmente mujeres y niños. La matanza comenzó a las 22.00 horas y duró una hora y media. Los cascos azules no intervinieron hasta el día siguiente, en que distribuyeron palas para cavar las fosas comunes. A raíz de la masacre, el equipo de expatriados de ACNUR desplazó el campo de refugiados 800 metros más hacia el interior.

## **La situación de los refugiados burundeses en Tanzania**

Según algunos informes oficiales del Gobierno burundés, de ACNUR y de Human Rights Watch, las razones que mueven a los refugiados a volver a Burundi, y que incluso podrían provocar un regreso masivo, son las presiones que las autoridades tanzanas ejercen sobre los refugiados, que parecen haber deteriorado considerablemente las condiciones de vida en los campos, y las reducciones de la ayuda alimentaria ofrecida por el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

En febrero, según lo observado en la misión de evaluación organizada por UNICEF a los campos de refugiados en Tanzania, se desmintieron muchas de las supuestas razones del regreso.

Las raciones de ayuda alimentaria que el PMA distribuía en los campos de refugiados disminuyeron un 50% a principios de 2003, pero se reestablecieron en mayo de 2004 al 70% de la ración inicial. Estas raciones no son el único aporte alimentario de los refugiados, ya que muchos de ellos cuentan con parcelas de tierra cultivable, de las que obtienen un complemento a la ayuda alimentaria recibida.

En muchos campos se ha impuesto un toque de queda a partir de las 18 horas y los refugiados tienen prohibido el abandono de los campos para ir a cultivar las tierras de los granjeros de los alrededores, para ir al mercado o incluso al hospital más cercano en caso de urgencia médica. Aquellos que violan el toque de queda, son detenidos y enviados a prisión. El 25% de los efectivos de la cárcel del distrito de Kasulu, por ejemplo, son refugiados burundeses. Sin embargo, la presencia policial y el control en los campos es bastante reducido: apenas 20 policías para 17.000 refugiados.

Los tres campos de refugiados visitados, Mtabila I, Mtabila II y Muyovosi (que según ACNUR son representativos de la realidad del resto de los campos), presentaban condiciones de vida muy superiores a la media en Burundi. Las instalaciones son modernas y están en perfecto estado. Las casas disponen de agua y electricidad. La totalidad de niños asisten a la escuela diariamente y cuentan con una media de un profesor por cada 45 alumnos (mientras que en algunas comunidades de Burundi, la media es de un profesor por cada cien alumnos). Existen escuelas de enseñanza secundaria y de formación profesional. En Mtabila I disponen incluso de un cibercafé alimentado por paneles solares. La enseñanza, los servicios sanitarios y los medicamentos son gratuitos. El nivel de educación, de salud y el estado nutricional son mucho más elevados que en Burundi. De ahí que expresaran en un principio muy poco interés por volver a su país.

Con las progresivas limitaciones de libertad, los refugiados han tomado conciencia de que no pueden permanecer prisioneros en los campos y por esa razón, a pesar de las comodidades de las que disfrutaban en ellos, han emprendido el camino de regreso.

Pero existe una gran incertidumbre ante lo que van encontrarse al volver a sus casas. La CNRS no ha puesto todavía en marcha ninguna de las acciones para las que fue creada y los refugiados encuentran sus tierras ocupadas por quienes les agredieron y forzaron al exilio. Este es el caso sobre todo de los refugiados de

*En muchos  
campos se ha  
impuesto un  
toque de  
queda a  
partir de las  
18 horas.  
Aquellos que  
lo violan son  
detenidos y  
enviados a  
prisión*

1972, originarios principalmente de las tierras fértiles de la orilla del lago Tangani-ka y de la llanura del Imbo, en las regiones de Bururi, Makamba y Bujumbura Rural. Muchos de ellos fueron expropiados por sus agresores e incluso por el Gobierno, que aprovechó la huida de los propietarios para ceder dichas tierras a altos funcionarios y a empresas estatales.

Esta no es la única traba del regreso: el Gobierno de Tanzania impide a los refugiados salir del país con sus bienes o venderlos. Como declaró el pasado mes de diciembre: “Entraron [los refugiados burundeses] con las manos vacías y saldrán con las manos vacías”.<sup>3</sup>

ACNUR ha elaborado un plan de regreso asistido o facilitado en el cual ofrece a cada familia un “paquete de regreso” que contiene una ayuda alimentaria para sobrevivir durante tres meses, semillas y utensilios mínimos de cocina y herramientas agrícolas. Sin embargo, no se ha tenido en cuenta que, en el calendario agrícola de Burundi, de junio a enero no hay ninguna cosecha y que los llegados en esa época deben sobrevivir durante más de cinco o seis meses con los víveres de un paquete de regreso previsto para tres. Las consecuencias no se han hecho esperar y ya se están dando los primeros casos de refugiados que llegaron en perfecto estado nutricional al país y que cayeron en la malnutrición una vez agotado su paquete de regreso.

Es aún más grave el caso de los inmigrantes ilegales burundeses en Tanzania (aquellos que viven fuera de los campos, habitualmente cerca de la frontera, sin ningún tipo de documentación oficial) y los denominados por ACNUR “refugiados ilegales” (aquellos que viven en los campos de refugiados sin estar inscritos). Estos dos grupos, por no estar inscritos en las listas de ACNUR, no han recibido ningún tipo de asistencia en todo su periodo de exilio y son, sin ninguna duda, mucho más vulnerables que los anteriores. El Gobierno de Tanzania no les ha concedido el permiso de residencia ni la nacionalidad tanzana y ha declarado no tener ninguna intención de hacerlo. Cuando llegan a Burundi, muchos de ellos carecen incluso de documentos de identidad o de cualquier otro papel que les identifique como exiliados, por lo que ACNUR no se hace cargo de ellos. UNICEF y el PMA, sin embargo, han decidido prestar especial atención a este grupo, que además es el más numeroso.

## Los desplazados

Los desplazados internos y los reagrupados en campos de cantonamiento son los más vulnerables de todos los siniestrados ya que, durante todos estos años de conflicto, ni las agencias humanitarias ni las ONG han podido acceder a ellos por problemas de inseguridad. Además, la comunidad internacional ha volcado su ayuda en los refugiados y ha dejado relativamente de lado los problemas, muy similares —necesidad de rehabilitar sus casas y preparar las tierras que llevan años sin ser explotadas—, a los que se enfrentan los desplazados, los que no

---

<sup>3</sup> Declaración emitida en la emisora de radio independiente *Ijambo FM*, diciembre de 2003.

reciben ningún paquete de ayuda. Este trato diferencial ha provocado enfrentamientos entre ambos grupos.

Las causas del desplazamiento han sido muy diversas así como la naturaleza de los campos de desplazados:

- Campos dormitorio: algunas zonas, durante la noche, eran escenarios habituales de combate entre el ejército regular y el rebelde o víctimas de pillajes y vandalismo, lo cual obligaba a sus habitantes (los llamados “dispersos nocturnos”) a refugiarse en casas de familiares y amigos o a reunirse en asentamientos durante la noche, también llamados campos dormitorio. Habitualmente se trataba de la ocupación nocturna de edificios públicos como centros de salud, escuelas, iglesias, entre otros.
- Campos de desplazados: algunas familias, debido a las agresiones, los pillajes y la inseguridad general de vivir aisladas en las colinas, decidieron reagruparse en pequeños asentamientos para protegerse mutuamente o para que uno de los dos ejércitos les protegiera del otro.
- Campos de cantonamiento: en varias ocasiones, el ejército, apoyado por la Administración, creó campos de concentración de ciudadanos, principalmente hutu, a los que se les creía colaboradores del ejército rebelde, para ejercer un mayor control sobre ellos so pretexto de protegerlos.
- Campos de indigentes: cerca de los centros de nutrición suplementaria hay todavía algunos asentamientos de indigentes. Se trata principalmente de campesinos *batwa* (una minoría étnica de Burundi que representa el 1% de la población) que huyen más de la miseria que de la inseguridad, y se agrupan con la intención de crear pequeñas economías de escala y aumentar sus posibilidades de supervivencia. Estos desplazados por la miseria no han sido nunca contabilizados como siniestrados y apenas han recibido ayuda humanitaria.

Una vez firmados los acuerdos de paz, y tras el cese de las hostilidades, algunos campos de desplazados se están desmantelando (el 65%), mientras que otros se están convirtiendo en campos permanentes o campos-aldeas (35%).

Los campos permanentes instalados sobre tierras pertenecientes al Estado no suponen ningún problema. Sin embargo, el 12% de los campos de desplazados están erigidos en tierras pertenecientes a la Iglesia, en virtud de una disposición provisoria que especifica que la tierra será devuelta a sus propietarios, libre de toda carga, desde el momento en que la situación de seguridad lo permita. La Iglesia presiona para que le sean devueltas las tierras y los desplazados se niegan a volver a sus colinas de origen donde residen aquellos que los obligaron a huir. En muchos casos, hubo quienes utilizaron el contexto del conflicto para agredir a sus vecinos y hacerse con sus propiedades.

El Estado, con el fin de obtener tierras suficientes para albergar a los desplazados, se vio obligado también a expropiar a algunos particulares. Es lo ocurrido con el 32% de los campos. Una de las variantes de la expropiación fue la negociación a través del Estado de contratos de compra de parcelas por parte de los desplazados a los propietarios. Aquellos desplazados que no disponían de medios para pagar, podían realizar un trueque de parcelas con el propietario: la antigua

parcela del desplazado por la del propietario. Sin embargo, esto generó desigualdades entre los desplazados de un mismo campo ya que algunos se beneficiaron de una parcela gratuita cedida por el Estado por encontrarse en territorio perteneciente a la comunidad, mientras que otros debieron comprarla a sus propietarios.

## **El problema de la tierra**

La densidad media de población de Burundi (220 habitantes/km<sup>2</sup>, sin tener en cuenta los refugiados en Tanzania) es la más alta del continente africano. En un país donde el 95% de la población vive de la agricultura de subsistencia y donde el Estado obtiene el 65% de sus recursos y la mayor parte de sus divisas del sector primario, la tierra representa el principal recurso económico nacional y es objeto habitual de ambición y conflictos.

La preocupación primordial de refugiados y desplazados es el regreso a sus *itongo* (tierras familiares), mientras que para los ocupantes ilegales de estas tierras esto es el origen de una fuerte inquietud, susceptible de ser manipulada por los contrarios a la transición.<sup>4</sup>

Los exiliados en 1993 han sido los menos perjudicados por las expoliaciones institucionalizadas de tierras, entre otras razones porque la mayoría proceden de las provincias del centro del país, donde los suelos son menos fértiles. Sin embargo, a aquellos que huyeron en 1972, procedentes de las provincias de Bururi y Makamba, se les llama “los sin tierra” o “sin referencia”, ya que gran parte de sus parcelas fueron ilegalmente expropiadas y ocupadas durante más de 30 años.

La tierra ha sido también objeto de una fuerte especulación. Uno de los casos más flagrantes es el de la provincia de Gitega, en el centro del país, donde la iglesia Católica aprovechó su poder adquisitivo para hacerse con numerosas parcelas compradas a los desplazados a precios irrisorios.

En muchas regiones, el resultado del regreso de los refugiados y desplazados ha dependido de la velocidad de su retorno. En Makamba, por ejemplo, incluso cuando aún estaba considerada en fase 4 de inseguridad (la más elevada según el baremo de Naciones Unidas), los desplazados se apresuraban a volver a sus tierras desde el inicio de las negociaciones de paz en 2000, a pesar del inminente peligro, por temor a que la vuelta de los refugiados significara la pérdida de sus territorios. Muchos de los refugiados que están llegando a Burundi actualmente y que ven sus hogares ocupados se convierten en desplazados internos y se instalan en los asentamientos abandonados.

Los principales textos de ley relativos a la tierra, como el código de 1986, han servido para legalizar las sucesivas expoliaciones llevadas a cabo desde 1962. El Estado se concede el derecho de inmiscuirse en la gestión de la propiedad privada, sin hacer siquiera alusión a su utilidad pública o a una justa indemnización.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG), *Analyse sur la politique de rapatriement, de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés, ainsi que la problématique de gestion des terres au Burundi*, Bujumbura, marzo de 2003.

<sup>5</sup> ICG Rapport Afrique, *Réfugiés et déplacés au Burundi: désamorcer la bombe foncière*, Nairobi, 7 de octubre de 2003, N°70.

*Los principales textos de ley relativos a la tierra han servido para legalizar las sucesivas expoliaciones llevadas a cabo desde 1962*

La subcomisión de la CNRS, creada exclusivamente para la resolución de conflictos ligados a la tierra, a raíz del regreso de los desplazados y refugiados a sus colinas de origen, no se ha puesto aún manos a la obra y está subestimando las consecuencias que puede acarrear.

## **Politización del regreso**

El Gobierno de transición ha fomentado el regreso y reinstalación de los refugiados desde principios de 2002 para debilitar a la rebelión. Los campos de refugiados en Tanzania han sido siempre considerados como las bases de apoyo y la retaguardia de los grupos rebeldes. Con el regreso de los refugiados, controlado por el ejército, el Gobierno pretendía acabar con este apoyo rebelde y forzar a la negociación. Hoy, con un Gobierno mixto, compuesto por miembros del antiguo Ejecutivo y del CNDD-FDD, se sigue llamando al regreso. Ambos grupos esperan impacientes los fondos de ayuda internacional para el programa de “Regreso, reinstalación y reinserción de siniestrados”, del que cada cual espera obtener una parte de estos. Los fondos para la reconstrucción y el desarrollo, gestionados directamente por el Estado y potencial fuente de malversaciones, es otro de los incentivos que empujan al gobierno a llamar al regreso ya que para recibirlos Burundi deberá demostrar estabilidad e, indudablemente, uno de los principales indicadores de estabilidad de un país es el regreso de los refugiados. Los miembros del Gobierno pertenecientes al antiguo CNDD-FDD, de cara a las próximas elecciones legislativas, previstas en principio para finales de este año, están ejerciendo también fuertes presiones para que los refugiados en Tanzania, su electorado potencial, regresen cuanto antes al país.

No obstante, un regreso masivo de los refugiados y desplazados sin haber solucionado antes el problema de la tierra podría generar insatisfacción y ser utilizado políticamente por los combatientes del FNL (grupo rebelde excluido de las negociaciones).

## **La CNRS**

La Comisión Nacional de Rehabilitación de los Siniestrados fue creada con la intención de ser independiente del Gobierno y de trabajar en estrecha colaboración con la Comisión de Seguimiento del Acuerdo de Arusha (CSA) y con los representantes de la comunidad internacional (agencias de Naciones Unidas, agencias internacionales de cooperación y organismos multilaterales).

Sin embargo, desde el comienzo del mandato del Gobierno de transición, la gestión del regreso y reinstalación de refugiados y desplazados ha sido objeto de una fuerte batalla política entre el Gobierno y el CNDD-FDD, que ha llevado a continuas violaciones de los Acuerdos de Arusha.

La puesta en marcha de la CNRS tuvo lugar en marzo de 2003, tras 18 meses de tentativas infructuosas de organización de una repatriación forzada, y la ley que la creó la puso bajo tutela administrativa y financiera del Gobierno, en concreto del

Ministerio de la Reinserción y Reinstalación de Desplazados y Refugiados (MRRDR), lo que de por sí es una violación del Acuerdo de Arusha. Sin embargo, esta tutela respondía a un compromiso político encontrado entre los dirigentes de la transición del Frente para la Democracia de Burundi (FRODEBU) y la Unión para el Progreso Nacional (UPRONA) para poder disfrutar ambos de los beneficios políticos y financieros ligados a la gestión del regreso y la reinstalación. En ningún caso respondía a los intereses de los refugiados ni de los desplazados.<sup>6</sup> El Ministerio está regido por la coalición de partidos tutsi del G10, mientras que la presidencia de la CNRS pertenece al partido hutu FRODEBU. El MRRDR posee las mismas prerrogativas que la CNRS y existe un verdadero conflicto de competencias entre ambos organismos.<sup>7</sup>

Esta comisión es además de dudosa eficacia. Hasta octubre de 2003 no elaboró el primer boceto de su plan de acción. Dicho plan fue realizado sin los medios ni el apoyo técnico necesarios. De hecho, presentaba considerables lagunas. En primer lugar, el plan de acción no tenía en cuenta la evolución política burundesa ni los resultados de las negociaciones de alto el fuego. No evocaba la posibilidad de un regreso masivo y espontáneo de los refugiados ni elaboraba un calendario para hacer frente a tal eventualidad. En segundo lugar, no realizaba un balance crítico de las políticas ya puestas en marcha o de las iniciativas lanzadas para hacer frente al problema de los desplazados internos. El plan de acción no presentaba ninguna estrategia operacional (apoyada por una evaluación cifrada de las necesidades técnicas y financieras de la CNRS) ni calendario ni prioridades. Tras numerosas críticas y gracias a una fuerte presión internacional, la CNRS creó un nuevo plan de acción en enero de 2004 que se centra en la reconstrucción de viviendas.

### **Los actores de la reconstrucción**

El “mercado” del regreso, reinstalación y reinserción de los siniestrados interesa a numerosos actores: desde el Gobierno hasta las ONG, que pueden justificar así su presencia frente a los financiadores. Sin embargo, muchas de éstas trabajan en el terreno sin que nadie sepa quién hace qué y durante cuánto tiempo.

El carácter urgente de ciertas actividades ha empujado a los donantes a financiar las asociaciones, ONG y agencias denominadas “de emergencia” para llevar a cabo, sin embargo, tareas más propias de programas de desarrollo. Las ONG de ayuda humanitaria se han visto en numerosas ocasiones frente al reto de llevar a cabo programas de desarrollo en plazos más propios de la emergencia, lo cual ha provocado numerosos problemas de apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios y, por consiguiente, el fracaso de dichos proyectos.

---

<sup>6</sup> ICG Briefing Afrique, *Réugiés et Déplacés burundais: Construire d'Urgence un Consensus sur le Rapatriement et la Réinstallation*, 2 de diciembre de 2003.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

## **Recomendaciones**

El éxito de los acuerdos de paz y la estabilidad socioeconómica de Burundi dependen en gran medida de cómo se lleve a cabo el proceso de repatriación, reinstalación y reinserción de los refugiados y desplazados internos.

El regreso de los refugiados y los desplazados a sus lugares de origen debe ser fruto de un acto voluntario y no de la manipulación por intereses partidistas y financieros del Gobierno de transición.

El grupo rebelde FNL no puede seguir siendo excluido de los acuerdos de paz. Mientras siga existiendo un grupo armado, por pequeño que sea, no podrá haber estabilidad en el país. Los grupos más vulnerables o los insatisfechos del proceso de reinstalación pueden encontrar en la lucha armada la única solución al problema de la supervivencia y al FNL no le costaría aliarlos a su causa.

La CNRS deberá proponer cuanto antes soluciones eficaces al problema de la propiedad privada de los refugiados y desplazados, ofreciendo sistemas de restitución o indemnización a aquellos que hayan sido expropiados ilegalmente durante su exilio.

Los culpables deben ser llamados ante la justicia. Para calmar las conciencias y el odio, sería necesaria la creación de una Comisión de la Verdad que reconstruyera la memoria colectiva y ayudara a las víctimas a poder cerrar las heridas. La amnistía de los genocidas sólo generaría aún más rencores entre la población y sería caldo de cultivo de nuevos levantamientos armados y ajustes de cuentas. Es necesario llevar a cabo una fuerte sensibilización hacia la convivencia y una educación para la paz desde las escuelas.

Los programas de rehabilitación, reinstalación y reinserción deberán considerar al conjunto de las víctimas por igual, ya sean refugiados, desplazados, población de acogida o indigentes. Es inaceptable volcarse en la reinstalación de los refugiados mientras que la población local, que ha resistido a todos estos años de conflicto y que en muchas comunidades vive en condiciones de extrema pobreza, quede al margen de las ayudas.

La comunidad internacional tiene la responsabilidad de velar por que sean respetados los principios del Acuerdo de Arusha y que las acciones humanitarias sean coherentes y debidamente coordinadas.

---

**Educación popular y educación para la paz en Colombia: herramientas para transformar el conflicto**

---

**75**

# Educación

JAIRO MUÑOZ Y FABIO ALONSO MEZA

# Educación popular y educación para la paz en Colombia: herramientas para transformar el conflicto

*La educación popular, surgida en América Latina en los años sesenta, ha experimentado un recorrido particular en Colombia. El contexto colombiano marcado por el conflicto ha acercado esta alternativa pedagógica a la educación para la paz. Ésta, desarrollada en los años noventa ante el recrudecimiento del conflicto armado, busca convertirse junto a la educación popular en un apoyo para las comunidades a las que se dirige. En la actualidad, privilegia, como necesidad colectiva urgente, la construcción de una cultura de paz con justicia social.*

El pensamiento de Paulo Freire se constituyó, a mediados de los años sesenta en muchos países latinoamericanos, en la columna vertebral de la práctica educativa con sectores campesinos y con pobladores marginales de las grandes ciudades. Entonces se hablaba de “concientización” y se privilegiaba el diálogo, la palabra de los pobladores, y no la acción y la práctica política. Se pensaba que la educación popular (EP) por sí misma, y en concreto la alfabetización liberadora, generaban el cambio social. Este modelo educativo también se ponía en práctica en Colombia, inclusive en entidades públicas.

Jairo Muñoz es filósofo y antropólogo, coordinador durante quince años del Programa de Formación de Educadores Populares y actual director del Servicio Colombiano de Comunicación (SCC)

Fabio Alonso Meza es comunicador social, master en Estudios Políticos en la Universidad Javeriana de Bogotá y master Artis en Administración Pública por el Instituto Ortega y Gasset y el INAP de Madrid. Dirige el proyecto Comunicación y resolución de conflictos y el programa Escuela EcuMénica para la Paz del SCC

Sin embargo, el ritmo acelerado del movimiento popular colombiano en la década de 1970 y las luchas cívicas, sindicales y campesinas desbordaron este proceso educativo y exigieron un cambio en la concepción de la EP. Durante esa década florecieron en Colombia experiencias educativas que formaban parte del quehacer político de diversas organizaciones populares. La EP en esta etapa se convirtió en el instrumento de la acción política de los partidos, principalmente de izquierda, ya fueran reformistas o radicales. Muchas de estas prácticas educativo-políticas desaparecieron a finales de los años setenta y principios de los ochenta por el surgimiento de una represión generalizada y unas condiciones difíciles para el desarrollo del movimiento popular. También influyeron los cambios en el interior de muchas organizaciones políticas, que no estimaban tan urgente y necesaria la tarea educativa.

Paralelamente, y como contrapeso, empezaron a surgir centros e instituciones cuyo objetivo era poner en marcha tareas amplias en el campo de la EP. Estas ONG no sólo iniciaron la asesoría, orientación y capacitación a grupos populares, sino que al mismo tiempo elaboraron una teoría y una metodología de la EP, partiendo de una reflexión sistematizada y evaluativa de sus experiencias. Además, sirvieron para que el dogmatismo político fuera cuestionado y se diera pie al pluralismo de ideas. También en los años ochenta surgieron grupos y equipos de base que desarrollaron tareas educativas en el área de la alfabetización, del arte o en el campo de la capacitación sindical y política. Muchos de estos grupos llegaron a un grado de madurez que los condujo a conformar coordinadoras de educación popular.

Uno de los principales aspectos de la EP es su objetivo de transformación social, algo que la enfrentó con el poder político y con el saber establecido y dominante, así como con lógicas e imaginarios culturales de diverso orden. El conflicto con el poder se tradujo en una confrontación conceptual contra las estructuras económicas y políticas vigentes. Desde la EP se realizó una crítica a las posiciones políticas e ideológicas que buscaban justificar el orden reinante e impedir un cambio social. En algunas ocasiones la crítica se asumió desde una postura radical e intransigente, como si la EP tuviese la razón (mesianismo), o como si sus destinatarios fueran infalibles (paternalismo y populismo). Esto dio paso, poco a poco, a una confrontación en el interior de la EP, que exigió una revisión de su práctica.

Esta revisión permitió entender que la EP se dirige a una gran diversidad de sujetos con niveles de conocimiento diferentes: desde campesinos e iletrados, hasta académicos e investigadores, pasando por líderes, animadores y militantes; desde hombres y mujeres con necesidades específicas, hasta etnias y grupos culturales de múltiples orígenes e intereses disímiles. Esto condujo a que la EP acogiera un amplio debate de ideas, concepciones y saberes, de prácticas y metodologías; de lucha entre concepciones paternalistas y vanguardistas, ideas radicales y reformistas, métodos verticales y horizontales. Estos conflictos ideológicos, políticos o culturales se resolvieron a través de la negociación cultural a pesar del riesgo de caer de nuevo en los dogmatismos y posiciones intransigentes.

## **El conflicto en estado latente**

En esa época se señalaron algunos criterios de la EP que incluían el tema del conflicto como un eje velado y latente. Entre ellos destacan:

- No reproducir las relaciones autoritarias de la escuela y la educación tradicional, pues esto llevaría a las organizaciones populares a trasladar los esquemas y concepciones que se pretenden combatir.
- Las tareas educativas no son para la acción del mañana, ni constituyen el brazo concientizador de la acción política, sino que lo educativo juega un papel crítico y formador en el interior de los movimientos sociales.
- Lo educativo no puede reducirse a lo político, pero tampoco enmarcarse dentro de tareas paternalistas o simplemente asistencialistas y desarrollistas.
- La educación popular no debe ser principal ni necesariamente partidista ni confesional, pues la formación de la “persona nueva” dentro de un proyecto democrático no es tarea de sectas o de escuelas.
- No existe un modelo metodológico, pero se identifican aspectos básicos como la unidad de la teoría con la práctica; la participación y democratización de las relaciones; el trabajo en equipo y el desarrollo de la crítica y de la creatividad.

Durante los años noventa, y con los criterios anteriores, se estructuró un pensamiento crítico con cierto grado de solidez. La tolerancia ganó protagonismo para lograr la equidad frente a cualquier discriminación, particularmente ante los conflictos étnicos y de género. En este sentido, el conflicto formaba parte inherente de las prácticas educativas populares sin que en un inicio fuera un tema de análisis. En su recorrido histórico, la EP tuvo que hacer frente a algunos conflictos y lo aprendió con la misma práctica. Sólo cuando maduró y se dieron las circunstancias sociales y políticas se explicitó el campo del conflicto como tema y no sólo como escenario. Es en este momento cuando se abre paso con fuerza la educación para la paz.

## **El escenario de la educación para la paz**

La educación para la paz surgió en los años noventa —momento en que el conflicto armado en Colombia se agudizó— como la necesidad de promover aprendizajes, prácticas y valores que conduzcan a los individuos y comunidades a transformar de manera positiva los conflictos que enfrentan. En dicho contexto, la educación para la paz procura entender las causas que impiden una justicia social y promueven la violencia.<sup>1</sup> Todo lo anterior se produce junto con la continua revisión y recreación de los conceptos de conflicto y paz.

Relacionarse con otros permite compartir, expresar diversos puntos de vista o protestar. Cada uno, desde su condición de ser diferente a los demás, expone su criterio. El conflicto expresa la realidad de la diferencia; esta última siempre estará

*Sólo cuando  
maduró y se  
dieron las  
circunstancias  
sociales y  
políticas se  
explicitó el  
campo del  
conflicto  
como tema y  
no sólo como  
escenario*

---

<sup>1</sup> John Paul Lederach, “Educación para la Paz”, Fontamar, Barcelona, 1986, p. 42.

presente y a ella todos tienen derecho. El conflicto es entonces el enfrentamiento ocasionado por un choque de intereses, valores, acciones o direcciones. Se produce porque, ante una misma circunstancia, las partes tienen o creen que tienen metas incompatibles, y cada involucrado posee algo que el otro necesita para alcanzar sus metas.

El conflicto se presenta en diversas esferas humanas personales, grupales y globales. Éste puede significar el inicio de un proceso al que le siga la frustración y que desemboque en agresividad y violencia. Los conflictos sociales, por su parte, involucran a múltiples actores en procesos por lo general muy poco claros. Unas veces crecen en intensidad y violencia, otras disminuyen y parecen resolverse hasta que caen nuevamente en la barbarie. Los conflictos son un proceso con momentos clave, de complicación o de intentos de solución. Conocer los orígenes, historia o etapas de un conflicto son elementos importantes para buscar salidas, y estos son los aspectos que interesan a la educación para la paz.

Pero el conflicto también induce a la construcción y reconstrucción de la sociedad; replantea las relaciones interpersonales y de las comunidades; genera prácticas de entendimiento, cambios, transformaciones y evolución social. Según Gustavo Robayo, “el conflicto es, en consecuencia, la pugna que surge entre lo nuevo que busca abrirse paso y lo viejo que se aferra al mantenimiento del *statu quo*, dentro de una estructura de lo que una sociedad podría ofrecer y lo que, de hecho, ofrece”.<sup>2</sup> Desde este punto de vista, el conflicto ofrece múltiples oportunidades y desafíos.

### **Paz positiva e inacabada**

Ante el reto que presentan los conflictos y su posible derivación en violencia aparecen caminos de solución que apuntan hacia el logro de la paz. El concepto de paz está influido por la concepción negativa y guerrera heredada de griegos y romanos, que veían la paz como orden y unidad interior frente a la amenaza externa —idea que sostuvieron las monarquías absolutas de la Edad Media y que aún hoy perpetúan las democracias modernas—.

Desde otras perspectivas, la paz positiva se promovió desde el hinduismo como tranquilidad de la mente, mientras que en la perspectiva del cristianismo se relacionó con la idea de entrega al prójimo, servicio, sacrificio, reconciliación, buena voluntad y amor, incluso a los enemigos.

Así, la paz, vista desde un sentido global, abarca y encabeza muchos conceptos. “Podemos concretar que la paz es la ausencia de condiciones o circunstancias no deseadas (guerras, marginación, hambre, etc.), pero también es la presencia de condiciones y circunstancias deseadas. La paz positiva es la cooperación (la colaboración, la mutua asistencia, el mutuo entendimiento y confianza), es una asociación activa, caracterizada sobre todo por el mutuo beneficio de una relación positiva”, afirma John Paul Lederach.<sup>3</sup> Por último, la paz es imperfecta

<sup>2</sup> Gustavo Adolfo Robayo Castillo, “La Mediación, un Medio Pacífico para la Solución de Conflictos”, Defensoría del Pueblo, Bogotá, s. f., p. 19.

<sup>3</sup> John Paul Lederach, *op. cit.*, p. 31.

pues se trata de una continua construcción humana que alcanza grados y momentos, avances y retrocesos y, por tanto, es inacabada.

## **Visión y acción de la educación popular**

El debate sobre el fundamento de la EP desde los años noventa y las nuevas experiencias con una gran diversidad de sujetos fueron fortaleciendo y perfilando sus principales aspectos y características actuales. La EP tiene una vocación de integración. No sólo hace referencia conceptual y directa a las diversas dimensiones del quehacer humano, sino que tiene en cuenta las estructuras racionales y no racionales de los sujetos de los procesos educativos, así como los aspectos macro y micro de la realidad. Por eso, mira con atención los aspectos sensoriales, cognitivos, afectivos, valorativos y culturales y, en consecuencia, se preocupa por las condiciones del aprendizaje, la producción de los conocimientos, el campo de la inteligencia emocional, la asunción de valores éticos y el problema de los cambios culturales. Esto supone una mirada a la subjetividad y la vida cotidiana y a los aspectos coyunturales y estructurales del entorno. En síntesis, hace suyas las palabras de los ecologistas: “actuar localmente, pensar globalmente”.

La EP está arraigada en las necesidades, intereses y expectativas de los destinatarios de su acción. Está atenta a la situación del país y a su incidencia en la calidad de vida de la población, lo que permite contextualizar sus necesidades, responder a sus intereses y contribuir al cumplimiento de sus proyectos de vida. En este sentido, parte de las necesidades de los sectores sociales, grupos y personas, y busca que las prácticas educativas contribuyan críticamente a las soluciones que estos destinatarios proponen. La educación popular tiene un sentido y vocación de transformación social y de futuro deseable para sus destinatarios.

En el actual contexto de Colombia, la EP privilegia, como necesidad colectiva urgente, la construcción de una cultura de paz con justicia social, y busca que los conflictos, propios de toda sociedad, se resuelvan a través de la negociación, la generación de consensos y el tratamiento de disensos con base en el respeto a la diferencia. Esto implica acciones educativas a favor de los derechos humanos, la construcción de una sociedad civil participativa y el desarrollo de un nuevo tipo de relaciones sociales basadas en la cooperación, la convivencia y la solidaridad.

Asimismo, tiene como finalidad desarrollar y expandir las capacidades humanas de los sujetos. Este criterio educativo es coherente con el desarrollo social a escala humana,<sup>4</sup> y busca fortalecer a los sujetos para su intervención en la socie-

---

<sup>4</sup> Esta expresión proviene del economista chileno Manfred Max-Neef, premio nobel alternativo. En su libro *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro* señala que tal desarrollo “se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social”. Para esto se requiere lograr “la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto”, lo cual es un problema de escala. En: *Development dialogue*, número especial, Cepaur-Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, 1986, pp. 14-15.

*La EP no desarrolla una pedagogía y metodología únicas, sino que diseña las formas, métodos y didácticas de acuerdo a la intencionalidad y propósitos particulares del acto educativo, a los sujetos y contextos de vida*

dad. Se trata de que las prácticas educativas creen condiciones para que los individuos desarrollen sus capacidades de comprensión de los fenómenos sociales, toma de decisiones de forma democrática, generación de alternativas para un desarrollo humano, resolución de problemas y conflictos sin deteriorar el tejido social, formulación de planes y proyectos de vida. La EP intenta que los sectores populares valoren la importancia de cultivar una vida con sentido. Su finalidad es que las personas se transformen en sujetos y a la vez transformen la realidad.

La EP está atenta a las características de los sujetos y a su diversidad. Una de sus claves consiste en conocer a las personas y grupos a los que se dirige en sus particularidades socioculturales. Procura ser coherente con la lógica, imaginarios, intereses y expectativas de los sujetos, sean grupos de jóvenes, comunidades étnicas, asociaciones de mujeres, migrantes campesinos analfabetos, sindicatos agrarios o urbanos, incluidos grupos heterogéneos y de mayor complejidad social. Es decir, “considera la cultura como escenario fundamental”.<sup>5</sup> Desde esta perspectiva, aborda la problemática generacional, de clase, de género, étnica e intercultural. Esto le posibilita incidir en los procesos pedagógicos y generar espacios de reflexión para avanzar en el conocimiento de los fenómenos de discriminación y exclusión social, de interculturalidad, del influjo de la globalización en los sujetos y del papel de éstos en los procesos de transformación social.

La EP no desarrolla una pedagogía y metodología únicas, sino que diseña las formas, métodos y didácticas de acuerdo a la intencionalidad y propósitos particulares del acto educativo, a los sujetos y contextos de vida. Sin embargo, a lo largo del tiempo la EP ha reunido unos principios básicos metodológicos entre los que se encuentran: la construcción del conocimiento se da en forma colectiva; el diálogo de conocimientos está mediado por relaciones de poder y factores culturales; la negociación cultural es un proceso en el que se intercambian, reafirman o desechan aprendizajes, pautas de conducta, saberes, lógicas e imaginarios; la multiplicación de aprendizajes relevantes facilita los procesos de transformación social. Este último ha propiciado metodologías para la réplica creativa de conocimientos y aprendizajes, a través de programas o escuelas de formación de líderes, multiplicadores o educadores populares. En síntesis, se trata de un proceso que facilita cinco grandes aprendizajes: aprender a ser, aprender a aprender, aprender a enseñar, aprender a hacer y aprender a transformar.

Por su parte, la educación para la paz promueve:

- La justicia social: fomentar un modelo de desarrollo que fortalezca oportunidades y medios para que todas las personas logren una mayor calidad de vida con proyección de futuro como individuos y comunidades, en condiciones de equidad económica, política y social.<sup>6</sup> Esto exige una equitativa distribución de la riqueza del saber, tener y poder. En este sentido, apunta a la transformación social y política.

<sup>5</sup> Marco Raúl Mejía y Myriam Inés Awad, *Educación popular hoy en tiempos de globalización*, Aurora, Bogotá, 2003, p. 72.

<sup>6</sup> Johan Galtung, *Sobre la Paz*, Fontamara, Barcelona, 1985.

- La cultura de paz: promover cambios positivos en la educación en valores y habilidades que ayuden a enfrentar los conflictos de una forma más creativa y menos excluyente en los espacios de socialización y de educación ciudadana.<sup>7</sup> Esto significa abrir espacios culturales de reconocimiento y el rescate del espacio público como ámbito de encuentro entre diferentes y de construcción de imaginarios colectivos; así como la constitución del sentido de lo público como escenario de realización de lo privado.
- El fortalecimiento de la democracia: impulsar la participación, lo que supone desarrollar acciones de responsabilidad compartida entre Estado y sociedad civil, el reconocimiento y exigencia del respeto y cumplimiento de derechos y deberes, y la promoción de las autonomías locales, regionales y étnicas.<sup>8</sup> La educación para la paz apunta a la comprensión de que “la democracia nació entre conflictos y sirvió para aumentarlos en lugar de resolverlos”, según Fernando Savater. “Desde un comienzo se vio que cuanta más libertad, menos tranquilidad; que tomar una decisión entre muchos es más complicado que dejar que la tome uno sólo y que no hay ninguna garantía de que el acierto sea mayor”, pero es la mejor apuesta para un desarrollo y convivencia humanos.<sup>9</sup>
- La resistencia civil: retoma la no violencia como una fuerza —no inmovilismo— basada en la idea de Mahatma Gandhi de que “no hay un camino para la paz, la paz es el camino”, en el sentido de que su construcción debe intentarse con medios acordes a ese valor. La no violencia es concebida como una forma de vida y un método de lucha,<sup>10</sup> que promueve la verdad, la prohibición de causar daño de pensamiento, palabra y obra a cualquier ser, y una disposición a amar y hacer el bien incluso a quien nos injuria.<sup>11</sup> En este sentido, Martin Luther King proclamó, además de “sacrificar mis deseos personales para que todos los hombres puedan ser libres; tratar de desempeñar un servicio regular para los demás y para el mundo”.
- Se cristaliza también en acciones de diplomacia como un instrumento que impulsa redes, articula dinámicas a favor de la paz, y genera canales de información, comunicación, reflexión, análisis y seguimiento del conflicto. Esto implica esfuerzos a distintos niveles: con quienes toman las decisiones y representan a las partes, con los actores que influyen en la opinión pública del conflicto y con las ONG, autoridades locales y comunidades, ya que una paz duradera es una paz que cuenta con el apoyo de la población. De ahí la relevancia de símbolos, mar-

---

<sup>7</sup> Pau Pérez Sales, *Reflexiones sobre problemas internos de las organizaciones que trabajan en situaciones de guerra o violencia política*, Universidad Complutense, IEPALA, Madrid, 2001, p. 3.

<sup>8</sup> Graciela Amador y otros, *Paz y Convivencia. Una Aproximación Conceptual y Metodológica*, Fundación Social, Bogotá, 1997, pp. 9 y 10.

<sup>9</sup> Fernando Savater, *Política para Amador*, Ariel, Barcelona, 1992, p. 87.

<sup>10</sup> Pedro Valenzuela, “La No Violencia Como Método de Lucha”, *Reflexión Política*, Bogotá, junio de 2001, año 3, N°5.

<sup>11</sup> Carmen Reyes y otros, “Trabajando por la Paz”, *Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia*, Amnistía Internacional Sección México y CEAAL, México, 2000, p. 129.

chas e iniciativas que en Colombia se han promovido con las organizaciones civiles y que “obliga como sociedad a generar maneras de hacer visible y transformar en fuerza civil el sentimiento de repudio frente a la guerra como un primer paso para desincentivar las acciones en detrimento de la población”.<sup>12</sup>

- El acceso a la justicia: la promoción de medidas para la protección de la ciudadanía, la generación de mecanismos de apoyo a la justicia y de mecanismos alternos para la solución pacífica de conflictos (conciliación, mediación, negociación, justicia de paz, arbitramento,<sup>13</sup> amigable composición).<sup>14</sup>
- La reconciliación: entendida como el reencuentro de quienes estaban separados para marchar juntos de nuevo, restaurar sus relaciones, purificar la memoria y construir comunidad de nuevo.<sup>15</sup> La reconciliación no se limita a resolver las disputas y olvidar los hechos, sino que busca un cambio de actitud de las partes, recomponer las relaciones humanas rotas por el conflicto, “pero no olvidar el pasado, estableciendo la verdad de lo ocurrido, haciendo justicia para reparar los daños y sancionar a los responsables, siendo misericordiosos para perdonar las faltas cometidas y previniendo nuevos hechos de violencia”.<sup>16</sup> Pero la reconciliación y el esclarecimiento de la verdad no sólo son fundamentales para cicatrizar los conflictos armados, sino también los cotidianos, los interpersonales, familiares o comunitarios.

### **Apoyos mutuos entre la EP y la educación para la paz**

La EP y la educación para la paz han establecido puntos en común en el marco del objetivo conjunto de alcanzar la paz y la transformación social. Precisamente en esta perspectiva, la EP comparte con la educación para la paz una serie de logros y riquezas mutuas:

- Debate crítico y creativo. Apuesta por la racionalidad e imaginación. Reconocimiento de la alteridad y la diferencia. Apoyo a la diversidad y la pluralidad.
- Postulados democráticos y de participación. Apuesta por los derechos y los protagonismos sociales y políticos de los sujetos de la educación.
- Búsqueda de los cambios positivos colectivos e individuales, de la transformación social por medios pacíficos.

<sup>12</sup> Corporación Observatorio para la Paz, “Muro Contra la Barbarie”, Documento de Trabajo, Corporación Observatorio para la Paz y GTZ Alemania, Bogotá, s.f., p. 2.

<sup>13</sup> El arbitramento es una figura jurídica mediante la cual las partes en conflicto eligen cada una un representante (árbitro) experto en el tema motivo de disputa, para que emita un laudo (fallo o sentencia) que tienen que acatar las partes.

<sup>14</sup> La amigable composición es el método por medio del cual las partes en conflicto eligen cada una un representante (amigable componedor) a quien le otorgan la facultad de precisar, con fuerza vinculante para ellas, el estado y la fuerza del cumplimiento de su relación jurídica sustancial en materias susceptibles de transacción.

<sup>15</sup> II Congreso Nacional de Reconciliación, “La Reconciliación Horizonte de Paz”, Secretariado Nacional de Pastoral Social, Caritas Colombia, Bogotá, 2003, p. 7.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 7.

- Afincamiento en la realidad y mirada a las utopías. Apuesta por los sueños con sentido de realidad y por la justicia social.
- Construcción de sujetos. Apuesta por la expansión de las capacidades humanas.
- Aprendizaje desde lo interdisciplinario. Apuesta por la formación integral.
- Aprovechamiento del trabajo interinstitucional. Búsqueda de alianzas con diferentes actores educativos y comunitarios.
- Construcción colectiva de conocimiento. Apuesta por el diálogo de saberes, compartiendo aprendizajes.

La educación popular y la educación para la paz pretenden enseñar a dialogar, a escuchar y a construir consensos. Los objetivos comunes en la búsqueda democrática y pacífica de la justicia social permiten establecer puentes con el fin de generar acciones concretas de transformación social. Especialmente en el caso de Colombia, se trata de promover acciones de búsqueda de la paz y transformación del conflicto.

# Identities

---

**Pobreza indígena y el desarrollo como derecho**

---

**87**

ISABELL KEMPF Y NIEVES ZÚÑIGA

# Pobreza indígena y el desarrollo como derecho<sup>1</sup>

*Erradicar la pobreza y lograr el desarrollo es la meta perseguida por numerosos programas de desarrollo puestos en práctica tanto a nivel nacional como internacional, y el fin último de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas. Sin embargo, el escaso éxito obtenido por dichos programas ha provocado el cuestionamiento tanto del concepto de pobreza como de la forma de abordarla. El debate planteado en torno al enfoque basado en las necesidades o en los derechos para diseñar dichos programas sitúa al tema indígena en el centro de la cuestión. El proceso de empobrecimiento de los pueblos indígenas está estrechamente relacionado con la negación de sus derechos. Conceptos como derecho al desarrollo, autodeterminación o empoderamiento se deben tener en cuenta para el diseño de estrategias de desarrollo ajustadas a las demandas de los pueblos indígenas.*

La concepción sobre pobreza está acompañada por una creciente evidencia de que la exclusión social y la discriminación étnica son causas importantes de la misma. Estudios del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de la década de 1990 indican que hay una fuerte correlación entre etnicidad y pobreza. En América Latina, por ejemplo, el 25% de la población que vive en una situación de extrema pobreza pertenece a pueblos indígenas.<sup>2</sup>

Durante las dos últimas décadas, las teorías convencionales de distintas organizaciones para el desarrollo como el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han considerado la falta de educación y de ser-

Isabell Kempf es economista de desarrollo y Secretaria del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas en la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en Ginebra

Nieves Zúñiga es investigadora y coordinadora del Programa Identidades y Pueblos Indígenas del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

<sup>1</sup> Este artículo es un extracto del informe *Pobreza y Pueblos Indígenas: Más allá de las necesidades*, elaborado por Isabell Kempf y coordinado por Nieves Zúñiga, Observatorio de Conflictos. Serie Identidades y Pueblos Indígenas, CIP-FUHEM, Madrid, noviembre 2003.

<sup>2</sup> Harry Anthony Parinos y George Psacharopoulos, *Indigenous People and Poverty in Latin America: an empirical analysis*, Banco Mundial, Washington, 1994.

vicios de salud y la ausencia de oportunidades de ingreso y consumo como las principales causas de la pobreza. Este enfoque basado en la vinculación entre necesidades básicas y desarrollo humano se traduce en programas de desarrollo centrados en lograr un mejor acceso a los servicios de salud y educación.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que dichos programas no tienen un efecto sostenido sobre la pobreza a nivel global. De hecho, la pobreza absoluta está en aumento en la mayoría de las regiones —especialmente durante los años noventa se percibió un pronunciado desplazamiento de la pobreza hacia el sudeste asiático y África subsahariana—.<sup>3</sup> En relación a los pueblos indígenas, recientes estudios del BID y las comunicaciones presentadas por las organizaciones indígenas en el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para Poblaciones Indígenas,<sup>4</sup> plantean que el desarrollo de estos pueblos depende en gran medida del acceso y control sobre sus recursos y del cumplimiento de sus derechos, especialmente de su derecho al desarrollo.

Por otro lado, los indicadores tradicionales de pobreza solo consideran los síntomas y consecuencias de la misma, prestando escasa atención a sus causas. Una reflexión sobre éstas resulta fundamental para el diseño de políticas y programas de desarrollo adecuados por parte de la cooperación internacional, gobiernos y ONG.

### **Causas de la pobreza de los pueblos indígenas**

Entre las causas o aspectos que inciden en la perseverancia de la pobreza indígena destacan:

– *La violación de los derechos de los pueblos indígenas y la pérdida de su tierra:* A lo largo de la historia, los pueblos indígenas de todo el mundo han sufrido la pérdida de tierras debido a procesos de colonización y privatización promovidos por distintos actores e intereses (colonización, nacionalización, privatización).

En América Latina la política de reunificación territorial para la conformación del territorio nacional tras las independencias implicó la ocupación de tierras en las que habitaban indígenas y que no estaban bajo el control del gobierno. Algunos indígenas huyeron a regiones aisladas, denominadas “zonas de refugio”,<sup>5</sup> con menos productividad agrícola. En relación al pueblo mapuche en Chile, en la primera mitad del siglo XX, “de 10 millones de hectáreas aproximadas que corresponden a las regiones del sur que habitaban los mapuches, el Estado les cedió unas 500.000 y los dejó ocupando otro tanto en Osorno y Valdivia, sin protección legal alguna. (...) En este dato tan simple y violento se encuentra el origen de la

<sup>3</sup> Ver *Informe sobre el Desarrollo Mundial (2001-2002). Lucha contra la pobreza*, Banco Mundial, Washington, 2001, pp. 23-24.

<sup>4</sup> Ver los *Informes del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para Poblaciones Indígenas*, 1999 y 2000, Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/1999/19 y E/CN.4/Sub.2/2000/24.

<sup>5</sup> Término acuñado por el antropólogo mexicano Gonzalo Aguirre Beltrán.

pobreza indígena, del minifundio y de los males que aquejan a la sociedad mapuche contemporánea”, afirma José Bengoa.<sup>6</sup>

En el contexto africano, el pueblo *maasai* en Kenia vivió un proceso similar.<sup>7</sup> Los *maasai* perdieron aproximadamente la tercera parte de su territorio bajo el régimen colonial británico a través de tratados por coacción.<sup>8</sup> Tras la independencia de Kenia, en 1963, la continua pérdida de tierra, a causa de la ocupación por otra población y por las medidas de privatización implantadas por el Gobierno en respuesta a las “sugerencias” del Banco Mundial se vio reforzada por la creación de parques nacionales y reservas de fauna salvaje —por ejemplo Amboseli y Maasai Mara—. Las rentas procedentes de las reservas pertenecen a los distritos y la de los parques nacionales es recaudada por el Gobierno. La población *maasai* en la zona no solo no recibe beneficio, sino que no se les permite tener en los parques su ganado ni acceder a los recursos de agua, a menudo dentro de estos.

El empobrecimiento indígena a causa de la tierra también tiene que ver con la calidad de ésta. En América Latina, tras las reformas agrarias, el reparto de tierras a los indígenas respondió a una política basada en términos cuantitativos antes que cualitativos. Se trataba de tierras de mala calidad lo que, unido a un uso intensivo de las mismas por parte de los indígenas, aseguraba una baja producción.

Por otro lado, en países como Colombia, Venezuela o Brasil la “devolución” de tierras a los indígenas se lleva a cabo a través de la demarcación. Se trata de tierras de buena calidad pues en principio corresponden a los territorios originarios de los pueblos autóctonos. Sin embargo, la calidad óptima de los terrenos no necesariamente supone una disminución del empobrecimiento indígena si no se reconoce y garantiza la propiedad de los indígenas respecto a los recursos del subsuelo, que actualmente pertenecen a los Estados. Se da la paradoja de que si bien determinados pueblos indígenas cuentan con ecosistemas dotados de una abundante riqueza natural, sin embargo continúan siendo uno de los sectores de población más pobres. Esta evidencia sugiere que una de las causas importantes de la pobreza de los pueblos indígenas es la violación de su derecho al desarrollo, así como la falta del reconocimiento de la propiedad intelectual y del control del subsuelo de sus tierras.

– *Efectos de la migración y discriminación en las áreas urbanas:* En las últimas décadas se ha producido un fuerte aumento de la migración de indígenas a las ciudades debido, entre otras razones, a la pobreza extrema en las comunidades rurales y a la ausencia de oportunidades de empleo, así como a los desplazamientos forzosos y a los conflictos. Sin embargo, en los centros urbanos los indígenas

*Determinados  
pueblos  
indígenas  
cuentan con  
ecosistemas  
dotados de  
una  
abundante  
riqueza  
natural, sin  
embargo  
continúan  
siendo uno de  
los sectores  
de población  
más pobres*

<sup>6</sup> José Bengoa, *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*, Planeta/Ariel, Santiago de Chile, 1999, p. 61.

<sup>7</sup> Ver Isabell Kempf, “El pueblo maasai en Kenia: de la riqueza a la marginalización”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), Madrid, N° 80, pp. 117-123.

<sup>8</sup> Abdi Umar, “Herding into the New Millennium: Continuity and Change in the Pastoral Areas of Kenya”, en *Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trends*, Project to Promote ILO Policies on Indigenous and Tribal Peoples, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 2000.

se encuentran entre los sectores más vulnerables y, a menudo, son considerados ciudadanos de segunda clase. En la esfera política deben enfrentar graves discriminaciones en cuanto al acceso a la justicia, y suelen quedar excluidos de los procesos decisorios. A nivel laboral, numerosos indígenas no tienen acceso a un trabajo decente y son víctimas de la inmovilidad social de acuerdo a la existencia de una asignación de roles.

– *Visiones estereotipadas y prejuicios respecto a los indígenas:* Las actitudes discriminatorias sustentadas en prejuicios y estereotipos repercuten en la creación y perpetuación de la pobreza de los pueblos indígenas. Éstas explican por qué el crecimiento económico de un país no resulta necesariamente en una mejora de su situación. Aun cuando estos recibieran ingresos más altos como resultado del crecimiento económico general, eso no significaría necesariamente un mejor acceso a la salud y a la educación. En numerosas ocasiones los indígenas viven en áreas remotas donde no se dispone de estos servicios o se les excluye de su uso por actitudes racistas y discriminatorias. Esta exclusión se manifiesta en la gran disparidad respecto al acceso a los servicios públicos, como recoge el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 del PNUD.

Algunos de los estereotipos que perduran en la actualidad son: que la pobreza es un elemento de la cultura indígena; que la cultura de los pueblos indígenas es inferior y no se adapta a la sociedad moderna occidental; y en ocasiones son definidos en oposición a la denominada cultura occidental, que se toma como referente, pues se les concibe a partir de las diferencias, no de las semejanzas. Dichos estereotipos tienen preocupantes consecuencias para su desarrollo. Por ejemplo, se les margina y subordina en nombre de la protección de su cultura; y se adoptan posturas paternalistas (conservadoras o progresistas) hacia su desarrollo que pueden impedir que tomen decisiones propias.

– *El impacto de la globalización y de las políticas económicas internacionales:* Estas políticas tienen un alto impacto en la sociedad y, en especial, en los grupos más desfavorecidos de la misma, como los pueblos indígenas. De esta problemática se derivan las siguientes consideraciones:

- Las políticas de ajuste conllevan, en muchos casos, una fuerte reducción del gasto público y suponen un perjuicio para los fondos de seguridad social; lo que acentúa los procesos de empobrecimiento de los pueblos indígenas y su privación relativa y/o absoluta.
- Dichas políticas alientan a los gobiernos a implantar pagos por los servicios básicos, lo que, considerando la pobreza desproporcionada de muchos indígenas, dificulta su acceso a los servicios de educación y salud.
- Para asegurar una verdadera igualdad de oportunidades se requieren recursos adicionales que permitan situar a los indígenas en una posición de igualdad con respecto al resto de la sociedad; la restricción de los recursos estatales pone en riesgo las prioridades dadas a iniciativas pro-activas, especialmente cuando la participación política de los indígenas es marginal.

- Las políticas globalizadoras tienden a incrementar la desigualdad en relación a la riqueza y a los ingresos al interior de los Estados; esto provoca el empeoramiento de la posición de los pueblos indígenas.<sup>9</sup>

## **Políticas para combatir la pobreza indígena**

Durante el siglo XX, a nivel nacional, se han planteado principalmente tres enfoques para abordar el desarrollo de los pueblos indígenas: la asimilación de los indígenas a la sociedad nacional; la integración de los indígenas en el proceso de desarrollo nacional; y la focalización de la pobreza a través de programas especiales. Estos planteamientos enfrentan dos dilemas de difícil solución:

- En qué medida los pueblos indígenas quieren participar en la economía de mercado, los efectos que ello puede ocasionar en su vida cotidiana y sus alternativas para una supervivencia económica si no aceptaran integrarse.
- La modernización de sus costumbres y estructuras sociales como mecanismo para aprovechar las oportunidades del cambio económico nacional y global en contra del respeto a las estructuras socioeconómicas tradicionales.

En América Latina, tras las independencias, se procuró la asimilación de la población indígena a la sociedad nacional con el fin de formar una sola nación mestiza. Ello suponía la desaparición del indio como resultado de la aplicación del “principio de igualdad” y de la construcción de un concepto de cultura nacional basado en la idea de que las culturas indias no existían o, si existían, no tenían mucho que aportar a la cultura nacional.

A principios del siglo XX, la idea asimilacionista se sustituyó por la de integración de los indígenas a la sociedad nacional pero conservando ciertas características culturales consideradas como positivas. La idea integracionista se llevó a cabo de diferentes maneras. En Perú, por ejemplo, José Carlos Mariátegui, fundador del Partido Comunista, en base a una ideología marxista, identificaba el problema de los indígenas como un problema de tierra e inscribía la cuestión indígena en la lucha de clases. Los indígenas pasaron a denominarse campesinos. Una de las críticas que recibieron estas políticas integracionistas fue que en la práctica, y a pesar de la distinción teórica, poseían un carácter asimilacionista.

Los programas de focalización de la pobreza han sido implementados desde los años ochenta en el marco de las reformas de ajuste estructural como parte de las reformas sociales basadas en la privatización y en la reducción de servicios estatales. Consisten en programas específicos a corto o mediano plazo para una población o comunidad determinada. Si bien la focalización puede ser útil en relación a la pobreza temporal, debido a un fenómeno climatológico, como la sequía por ejemplo, se cuestiona su efectividad con respecto a la pobreza estructural. Pierre Strobel critica estas políticas afirmando que son “solidaridades localizadas que

---

<sup>9</sup> Basado en Roger Riddell, *Minorities, Minority Rights and Development*, Minority Rights Group International, Londres, 1998.

tratan esencialmente la pobreza y marginalidad a través de programas sociales limitados, en vez de universales, y a través de políticas asistencialistas".<sup>10</sup>

Las estrategias para lograr la integración social y la participación real de los pueblos indígenas varían de unos organismos internacionales a otros. Actualmente existen dos líneas de acción: la primera pone énfasis en los derechos específicos de los indígenas y su autodeterminación. El derecho a la autodeterminación es una problemática políticamente contestada por los gobiernos que ven su soberanía política e integridad territorial en peligro. Mientras, los pueblos indígenas insisten en que forman parte de los procesos de democratización de los países en los que habitan. La segunda línea de acción subraya la participación equitativa de los indígenas en el desarrollo nacional. Esta opción recibe más apoyo político por parte de los gobiernos nacionales.

*Banco Mundial: la revisión de su política para los pueblos indígenas*

En su directiva operacional 4.20 de 1991, estableció las políticas y procedimientos para proyectos que afectan a los pueblos indígenas con el objetivo de asegurar que estos se beneficien de los proyectos de desarrollo y evitar o mitigar los efectos adversos producidos por la institución. El énfasis del Banco Mundial radica en el beneficio compartido, la protección y la mitigación. Según esta directiva, si un país solicita financiamiento para un proyecto que afecta a los pueblos indígenas debe presentar, al mismo tiempo, un plan de desarrollo para los afectados. El Banco Mundial ha pasado de poseer una perspectiva uniforme a aplicar una estrategia de especificidad basada en la relación entre etnia y pobreza.

Una evaluación de 1997 sobre la implementación de su Directiva Operacional en 72 proyectos en América Latina y el Caribe desarrollados ente 1992 y 1997, concluye que es necesaria más información sobre las necesidades de los indígenas para asegurar su participación activa en los proyectos que los afectan.

*BID: desarrollo con identidad*

En 1997, el BID comenzó a elaborar una estrategia para la reducción de la pobreza de los pueblos indígenas en la que se pasó de un enfoque dirigido a mitigar los impactos sobre los indígenas de proyectos financiados por el organismo internacional, a otro destinado al fortalecimiento de las instituciones indígenas. El "desarrollo con identidad" planteado por el BID hace hincapié en la necesidad de incluir aspectos socioculturales en los proyectos de desarrollo diseñados y ejecutados por indígenas, con el fin de lograr un desarrollo sostenible sin perder su identidad cultural.

---

<sup>10</sup> Ver Pierre Strobel, "From poverty to exclusion: a wage-earning society or a society of human rights", en R. Anthonpe y A. Krahl, *Development Studies: Critique and renewal*, E.J. Brill, Leiden, 1996, p. 184.

*OIT: participación equitativa en el desarrollo nacional*

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras instituciones internacionales de desarrollo, ha reconocido que la discriminación étnica, la exclusión y la inequidad son las mayores causas de pobreza de los indígenas, y ha tratado de elaborar instrumentos legales internacionales para proteger y promover la participación igualitaria de indígenas en el desarrollo nacional.

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, de 1989, es hasta el momento el único instrumento jurídico internacional que regula los derechos indígenas.<sup>11</sup> Hasta diciembre de 2004 ha sido ratificado por 17 países.<sup>12</sup> El Convenio 169 enfatiza la necesidad de consultar con los indígenas respecto a las decisiones que les afectan. También subraya que los indígenas deberían establecer sus prioridades con relación a su proceso de desarrollo y hace hincapié en su participación en el desarrollo nacional (Art. 7). Además, contempla algunos derechos específicos de los pueblos indígenas como el derecho consuetudinario y la identificación y protección de los derechos de propiedad sobre las tierras que han ocupado tradicionalmente, así como el uso, manejo y conservación de los recursos naturales. Sin embargo, no hace ninguna referencia a la autodeterminación; ni protege el derecho de decisión de los pueblos indígenas ya que se limita a un nivel puramente consultivo.

Si bien supone un gran avance en la protección de los derechos de los pueblos indígenas, en la mayoría de las ocasiones su ineficacia radica en su incumplimiento por parte de los Estados que lo han ratificado.

*Naciones Unidas: la autodeterminación*

Cabe destacar la importancia que en el marco de Naciones Unidas se ha dado a la cuestión indígena. Dicha institución declaró 1993 como el Año Internacional de los Pueblos Indígenas y los años 1995-2004 como la Década Internacional de los Pueblos Indígenas. En el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, creado en 1982, representantes indígenas de todo el mundo denuncian, proponen y difunden sus demandas a nivel internacional. Su carácter abierto y participativo (en 2002 había casi 1.000 participantes) ha sido una experiencia democratizadora pionera para el sistema de Naciones Unidas y un ejemplo para otras instancias, como el Foro Permanente para los Pueblos Indígenas, con sede en Nueva York. Su objetivo es presentar asesoramiento sobre cuestiones indígenas con el fin de impulsar la integración de la temática indígena en la ONU.

<sup>11</sup> El Convenio 169 reemplaza al Convenio 107, de 1957, sobre "protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semi tribales en los países independientes". El Convenio 107 recibió numerosas críticas por su carácter integracionista, por lo que fue revisado dando lugar al Convenio 169.

<sup>12</sup> Los 17 países que han ratificado el Convenio 169 son: Noruega (1990), México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Dinamarca (1996), Guatemala (1996), Países Bajos (1998), Fiji (1998), Ecuador (1998), Argentina (2000), Brasil (2002), Dominica (2002), Venezuela (2002).

En relación a los derechos de los pueblos indígenas, actualmente está en discusión el Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, el cual, a diferencia del Convenio 169, se refiere a la autodeterminación de los pueblos indígenas con relación a su estatus político y su desarrollo económico, social y cultural.<sup>13</sup> La Declaración subraya también el derecho a la participación equitativa de los indígenas en la vida política, económica, social y cultural de su país.

### **Nuevos conceptos para la misma pobreza**

Ante la ineficacia del enfoque contra la pobreza basado en las necesidades, ahora se debate sobre la pertinencia de adoptar un enfoque basado en los derechos. En este sentido, los conceptos reivindicados por los indígenas para diseñar programas de reducción de la pobreza son:

– *Derecho al desarrollo*: La pobreza es vista como una violación de todos los derechos humanos porque deniega tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales. Asimismo, tiene unos efectos directos sobre la ciudadanía ya que limita severamente el acceso a la información y a los recursos necesarios para una activa participación social. En el caso de los pueblos indígenas, además, la pobreza viola su derecho a la autodeterminación, que reivindican, ya que ésta necesita una sólida base económica. Desde esta perspectiva se define el desarrollo como un derecho universal y se descarta la percepción del desarrollo como un elemento deseado o de caridad. Llama la atención sobre la necesidad de disgregar los datos con el fin de identificar el impacto de una determinada política en los diferentes sectores de la población.

Se plantea la dificultad de que, tradicionalmente, los Estados tienen la responsabilidad de proteger y hacer realidad los derechos humanos de sus ciudadanos, mientras que muchos actores privados como las empresas o las ONG, que tienen un alto impacto en el desarrollo, no forman parte del proceso. Todavía no existe un código de conducta para las multinacionales ni mecanismos efectivos que permitan a los Estados controlar sus actividades. Otro problema es que no se especifica a través de qué mecanismos será distribuido el poder económico y político necesario para proteger y hacer posibles estos derechos. Esta carencia se manifiesta, por ejemplo, ante la demanda de autodeterminación de los pueblos indígenas en los foros internacionales, que implica un control sobre sus recursos naturales y sus territorios, petición sistemáticamente denegada por los Estados nacionales.

– *Autodeterminación*: El derecho a la autodeterminación a menudo es descrito como una síntesis de todos los derechos. Para los pueblos indígenas es especialmente relevante que el derecho al desarrollo no solo incluya los derechos huma-

---

<sup>13</sup> También está en discusión el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), en el que también se habla de autodeterminación.

nos individuales sino que también esté estrechamente relacionado con su derecho a la autodeterminación como pueblo, como se refleja en el Art. 1 de la Declaración de Naciones Unidas de 1986: “El derecho humano al desarrollo también implica la plena realización de los derechos de los pueblos a la autodeterminación, que incluye, sujeto a las provisiones relevantes de los convenios internacionales sobre derechos humanos, el ejercicio de su inalienable derecho a su plena soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales”.

Durante los últimos veinte años, los indígenas han demandado a nivel nacional e internacional el derecho a controlar sus procesos de desarrollo y a participar en el desarrollo nacional del cual han sido excluidos. Estos velan por un desarrollo autodeterminado que va más allá de la participación equitativa en el desarrollo nacional. Piden acceso y control sobre sus propios recursos para manejarlos de acuerdo a su cultura y modos de producción.

– *Empoderamiento*: Por empoderamiento se entiende la posibilidad de controlar el propio proceso de desarrollo.<sup>14</sup> Del análisis de las demandas de los pueblos indígenas y de las causas estructurales de sus procesos de empobrecimiento se deducen las siguientes reivindicaciones en relación a un proceso de empoderamiento:

1. Servicios sociales e infraestructura proporcionada por el Estado para cubrir las necesidades básicas (Nivel de Bienestar Social).
2. Propiedad de recursos y control sobre actividades productivas combinadas con acceso a recursos públicos y privados para ser usados autónomamente (Nivel de Recursos).
3. Participación equitativa en la economía nacional y en la toma de decisiones (Nivel de Participación).
4. Creación de una economía propia y una base política para un proceso de desarrollo autodeterminado (Nivel de Poder).

El control sobre los recursos propios y un mejor acceso a los públicos solo se lograrán si los indígenas participan de manera igualitaria en los procesos de toma de decisiones, incluyendo el diseño de la agenda de desarrollo y la asignación de los recursos correspondientes. Sin una base económica y política sólida será muy difícil tener una participación equitativa en la toma de decisiones, o proceder a un proceso de desarrollo autodeterminado.

*Los indígenas  
demandan, a  
nivel nacional  
e interna-  
cional, el  
derecho a  
controlar sus  
procesos de  
desarrollo y a  
participar en  
el desarrollo  
nacional del  
cual han sido  
excluidos*

<sup>14</sup> En esta dirección, en el Marco de Igualdad y Empoderamiento de UNICEF, se define como “una importante parte del desarrollo, siendo el proceso en el que las personas toman control y acción para superar los obstáculos. Empoderamiento se refiere especialmente a la acción colectiva por parte de los afectados para superar los obstáculos de una desigualdad estructural, la cual les puso previamente en una posición de desventaja.” UNICEF aplica el Marco de Igualdad y Empoderamiento de la Mujer como una herramienta para integrar el tema de género en sus programas a nivel de países. Esta herramienta se construye a partir del marco analítico desarrollado por Sara Longwe, “Gender Awareness: The Missing Element in the the Third Development Project”, en *Changing Perceptions: Writings on Gender and Development*, Oxfam, Oxford, 1991.

## **Cambio de enfoque**

Los programas para la erradicación de la pobreza tienen que responder a los factores estructurales que causan y mantienen la pobreza de los pueblos indígenas. Esto implica superar el enfoque de bienestar y ofrecer algo más que estrategias a corto plazo para crear fuentes de ingresos y modos de vida sostenibles. En lugar de reducirse a una acción asistencial, las políticas y programas de los propios indígenas y de los gobiernos y la cooperación al desarrollo deberían intentar superar las barreras estructurales como la pérdida de recursos y la falta de control sobre los mismos, la discriminación en el acceso al mercado y a las decisiones políticas, el poder desigual en las negociaciones y en la distribución de la riqueza, y la negación de su derecho al desarrollo.

A la hora de diseñar los programas de desarrollo resulta necesario utilizar indicadores basados en las percepciones de los propios pueblos indígenas sobre su situación y que midan las causas estructurales de su pobreza. En ocasiones, se deben crear indicadores nuevos que capten factores relevantes para ellos, como la pérdida de sus tierras o de su propiedad intelectual. En otros casos es importante desagregar indicadores existentes para detectar la discriminación racial o la exclusión social hacia los pueblos indígenas. La eliminación de las causas estructurales de la pobreza es más sensible políticamente que la implementación de programas asistencialistas. Ante el debilitamiento y retirada del Estado en la mayoría de países y la tendencia del mercado a reproducir inequidades, los cambios estructurales son indispensables para superar la situación de pobreza de los indígenas y dar vía a la realización de su derecho al desarrollo. La inclusión de los conceptos "derecho al desarrollo", "autodeterminación" y "empoderamiento" en el diseño, implementación y evaluación de programas antipobreza puede marcar la diferencia.

# Derechos humanos

---

**Activistas de derechos humanos en  
zonas de conflicto**

---

**99**

EITAN FELNER

# Activistas de derechos humanos en zonas de conflicto

*Los activistas de derechos humanos afrontan desafíos ante la compleja relación entre derechos humanos y política, especialmente durante conflictos prolongados y los procesos de paz resultantes.<sup>1</sup> ¿Se pueden separar los derechos humanos de la esfera política? ¿Deberían hacerlo? El marco en el que trabajan los activistas de derechos humanos obliga a hacer elecciones difíciles sobre su compromiso político. Las posturas que adoptan pueden influir en la opinión pública, alterar el panorama del debate en un proceso de paz y tener repercusiones duraderas para los derechos humanos en los países en los que trabajan. Dos casos concretos, en Irlanda del Norte e Israel y Palestina, recogidos en este artículo, dan cuenta de las dificultades del trabajo por los derechos humanos en situación de conflicto y de los debates que se plantean al interior de las organizaciones.*

Eitan Felner trabajó en la organización israelí de derechos humanos B'Tselem de 1993 a 2000, los últimos cuatro años como director ejecutivo

Traducción: Berna Wang

---

<sup>1</sup> Este artículo es una versión abreviada de *Human Rights Leaders in Conflict Zones: A Case Study of the Politics of "Moral entrepreneurs"*, publicado por el Carr Center for Human Rights Policy de la Universidad de Harvard, en <http://www.ksg.harvard.edu/cchrp/pdf/Felner.2004.pdf>. Este estudio fue posible gracias al apoyo del Carr Center for Human Rights Policy y el Center for Public Leadership de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. El autor agradece a Ety Dry, Graciela Felner, Margo Kaplan y Kerry McGraw por su ayuda durante el trabajo de campo para el proyecto, y a Ingrid Tamm y Anaide Nahikian por sus valiosas aportaciones a la corrección del texto; y a Kieran McEnvoy, Michael Ignatieff y Jessica Montell sus consejos y su orientación. Por último, se agradece a todos los entrevistados que estuvieron dispuestos a compartir sus opiniones sobre los dilemas y desafíos que afrontan en su lucha para proteger los derechos humanos en lo que a veces parecen situaciones imposibles.

Los derechos humanos están en el centro de la política, a saber: quién dirige a quién, con qué fin, con qué medios y con qué limitaciones. Aun así, muchos activistas de derechos humanos creen que la fuerza de los derechos humanos radica en su enfoque limitado por unas reglas universales y unas normas legales internacionales, y su independencia de cualquier ideología política. Sostienen que para que la defensa de los derechos humanos sea eficaz, las ONG deben centrarse en observar las violaciones y evitar adoptar una postura sobre el contexto político general. Según esta perspectiva, se considera más adecuado dejar a intelectuales y políticos las soluciones a problemas políticos complejos como la autodeterminación. Cuando los activistas de derechos humanos abordan estas cuestiones, corren el riesgo de perder la ventaja comparativa del ámbito restringido y se ahogan fácilmente en la cacofonía de los expertos en política.<sup>2</sup>

Sin embargo, algunos especialistas sostienen que la idea de que se pueden distinguir los derechos humanos de la política es en sí misma una postura política basada en ilusiones.<sup>3</sup> Sostienen que los activistas de derechos humanos que se dedican exclusivamente a lidiar con los efectos de problemas políticos complejos —el encarcelamiento de líderes de la oposición o la matanza de grupos étnicos— sin abordar las causas políticas y económicas que están detrás, reducen su eficacia debido a su propia ingenuidad política.<sup>4</sup>

Para los activistas de derechos humanos que trabajan en situaciones de conflicto étnico o nacional, las relaciones entre política y derechos humanos no son teóricas. En estos conflictos en los que la política está polarizada en líneas étnicas o nacionales y se presiona a la población para que sea leal a su propio grupo,<sup>5</sup> resulta sumamente complicado que un líder de derechos humanos propugne la protección de unos derechos humanos universales que trasciendan las fronteras de la identidad. Dado que los derechos humanos se han convertido en una fuente importante de legitimidad política, cada bando del conflicto utilizará el lenguaje de estos derechos como instrumento de propaganda.

---

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Hurst Hannum, *Guide to International Human Rights Practice*, Ardsley: Transnational Publishers, Inc., 3ª ed., 1999, p. 37; Henry J. Steiner, *Diverse Partners: Non Governmental Organizations in the Human Rights Movement*, Harvard Law School Human Rights Program and Human Rights Internet, 1991, en: <http://www.law.harvard.edu/programs/HRP/Publications/diverse1.html>.

<sup>3</sup> “Los derechos humanos prometen un vocabulario legal para alcanzar la justicia fuera del enfrentamiento de los intereses políticos. Este vocabulario no existe: los derechos entran en conflicto entre sí, los derechos son imprecisos, los derechos tienen excepciones, muchas situaciones están entre dos derechos”, David Kennedy, “The International Human Rights Movement: Part of the Problem?”, *Harvard Human Rights Journal*, 2002, Vol. 15, p. 116.

<sup>4</sup> Ver Michael Ignatieff, “Human Rights as Politics”, en *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton University Press, Princeton, 2001.

<sup>5</sup> Ver Chaim Kaufmann, “Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars,” *International Security*, 1996, Vol. 20, pp. 140-147.

## **Desafíos de los conflictos prolongados**

El atractivo de los derechos humanos está en su compromiso con la idea de la universalidad. Pero en conflictos arraigados donde las lealtades nacionales o étnicas son sumamente omnipresentes y cada grupo tiende a afirmar que tiene el monopolio del sufrimiento, la idea de la universalidad tiene poca fuerza. En estos conflictos, los activistas de derechos humanos sufren constantemente la presión de cada bando para que destaquen las violaciones cometidas contra sus miembros y son criticados cuando se ocupan de las violaciones de los otros grupos. Además, en la mayoría de los conflictos étnicos o nacionales, la promoción de los derechos humanos se percibe como la agenda del bando más débil y no como un lenguaje neutral. Por tanto, no sorprende que los actores de situaciones de conflicto puedan no percibir la promoción de los derechos humanos como algo neutral políticamente.

Por último, los grupos de derechos humanos que trabajan en contexto de conflicto tienen que luchar con el hecho de que normalmente las violaciones no se distribuyen de forma igual o proporcional entre los grupos enfrentados. Lo habitual es que la mayoría de las víctimas de las violaciones sean miembros del bando más débil. Esta desproporción crea a menudo un problema de credibilidad para los grupos de derechos humanos, convirtiéndolos en fácil blanco de las acusaciones de parcialidad.

Los activistas de derechos humanos que trabajan en Irlanda del Norte e Israel y Palestina, por ejemplo, intentan ser fieles a las misiones de derechos humanos de sus organizaciones al mismo tiempo que toman decisiones pragmáticas que contribuyen a mantener unidas unas instituciones cuyos miembros sostienen opiniones políticas diversas –a veces contrarias– sobre los conflictos en los que actúan. Los entornos políticos polarizados en los que trabajan les obligan a desarrollar una gran sagacidad estratégica cuando toman decisiones políticas para conservar la credibilidad ante la opinión pública.

### **El trabajo por los derechos humanos en Irlanda del Norte: el CAJ**

El Comité sobre Administración de Justicia (CAJ) es el principal grupo de derechos humanos de Irlanda del Norte.<sup>6</sup> El CAJ trabaja para procurar que el Gobierno bri-

*En la mayoría  
de los  
conflictos  
étnicos o  
nacionales, la  
promoción de  
los derechos  
humanos se  
percibe como  
la agenda del  
bando más  
débil y no  
como un  
lenguaje  
neutral*

---

<sup>6</sup> El CAJ se creó en 1981 y es una organización integrada por miembros que proceden de todos los sectores de la comunidad. Sus áreas de trabajo abarcan las prisiones, la policía, las leyes de excepción, el sistema de justicia penal, el uso de la fuerza letal, los derechos de los menores, la igualdad de género, el racismo, la discriminación religiosa y la defensa de una Carta de Derechos. Trabaja en estrecha colaboración con otras ONG nacionales e internacionales de derechos humanos e informa regularmente a varios órganos de la ONU y europeos creados para proteger los derechos humanos. La organización ha recibido varios premios internacionales como el Premio de Derechos Humanos del Consejo de Europa en 1998. [www.caj.org.uk](http://www.caj.org.uk).

tánico cumpla sus obligaciones contraídas en virtud de las normas internacionales de derechos humanos. Para ello, el CAJ nunca ha propugnado ninguna solución política para el conflicto de Irlanda del Norte, aunque el debate sobre la más adecuada para resolver el conflicto está vinculado a las percepciones populares del marco idóneo para proteger los derechos humanos. Por ejemplo, los nacionalistas suelen creer que los derechos de la comunidad católica estarían mejor protegidos en una Irlanda unida, mientras que los unionistas sostienen que los derechos de la comunidad protestante estarían mejor protegidos si Irlanda del Norte sigue formando parte de Gran Bretaña.

La neutralidad del CAJ sobre una solución política al conflicto se basa en la creencia de que se puede garantizar la protección de los derechos humanos para ambas comunidades, con independencia de que la solución al conflicto sea unionista o nacionalista (o un híbrido de ambas).<sup>7</sup> Su neutralidad en relación con un conjunto determinado de disposiciones para resolver el conflicto también parece un intento de preservar cierto espacio para el discurso de los derechos humanos que trascienda la política de identidad. Así, esta neutralidad ha permitido que personas de diferentes opiniones políticas trabajen unidas sobre motivos de preocupación relativos a los derechos humanos en el seno de la organización.

El CAJ trabaja exclusivamente sobre violaciones cometidas por el Gobierno británico y no contra la violencia que cometen los grupos armados republicanos o lealistas.<sup>8</sup> En Irlanda del Norte, algunos consideran esto problemático porque los grupos paramilitares han sido responsables de la inmensa mayoría de los homicidios durante el conflicto en Irlanda del Norte.<sup>9</sup> La cuestión de si el CAJ debería ampliar su mandato para abordar la violencia paramilitar provocó el debate más intenso que ha tenido lugar al interior de la organización en sus veinte años de historia.

### *Los abusos de los grupos paramilitares*

Los motivos que esgrime el CAJ (y otros activistas de derechos humanos de

---

<sup>7</sup> Ver CAJ, *Human Rights: The Agenda for Change; Human Rights the Northern Ireland Conflict and the Peace Process*, Belfast, 1995.

<sup>8</sup> Se entiende por “republicano” a la persona que da su apoyo tácito o expreso al uso de la fuerza por grupos paramilitares con objetivos nacionalistas, como el IRA. “Lealista” es la persona que da su apoyo tácito o expreso al uso de la fuerza por grupos paramilitares con objetivos unionistas.

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, Mari Fitzduff, *N. Ireland – Human Rights versus Conflict Resolution?* (inédito). Sin embargo, hay cada vez más indicios de que muchos casos de violencia que inicialmente se atribuyeron a grupos lealistas fueron ordenados por elementos de las fuerzas militares, los servicios de inteligencia y los servicios de seguridad británicos contra miembros de la comunidad católica. Ver Sir John Stevens, *Stevens Enquiry 3: Overview and Recommendations*, 17 de abril de 2003, informe sobre la convivencia entre las fuerzas de seguridad británicas y los grupos paramilitares lealistas en Irlanda del Norte.

En [http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern\\_ireland/2956337.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/2956337.stm).

Irlanda del Norte) a favor y en contra de trabajar sobre los abusos que cometen los grupos paramilitares contra los derechos humanos, afectan a cuestiones fundamentales de orden moral, legal y estratégico. La mayoría de los miembros del CAJ considera que, para tener credibilidad, los grupos de derechos humanos deben basar su labor en unas normas legales aceptadas universalmente. En su opinión, sólo los actos que vulneran las leyes de derechos humanos deberían considerarse violaciones de estos derechos. Según este principio, los actos violentos cometidos por grupos paramilitares en Irlanda del Norte no deberían considerarse violaciones de derechos humanos, puesto que los tratados internacionales de derechos humanos son vinculantes únicamente para los Estados, y no para los agentes no estatales.

Así lo explica Kieran McEvoy, miembro del comité ejecutivo y ex presidente del CAJ: “Empecé a trabajar en derechos humanos para hacer que el Estado (británico) rindiera cuenta de sus actos; estaba participando en otros esfuerzos por la paz que estaban concebidos para prevenir los abusos paramilitares, como intentar encontrar alternativas a los brutales castigos paramilitares. Sin embargo, no intenté distorsionar el marco de los derechos humanos para hacer este tipo de trabajo [...]. No cuestiono la aversión a la violencia paramilitar; pero para mí, hay que aceptar las limitaciones del marco y, si se quiere hacer este tipo de trabajo, se hace fuera del marco”.<sup>10</sup>

También existen opiniones contrarias. Para Brice Dickson, ex presidente del CAJ y actual director de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte, la razón subyacente para ampliar el mandato del CAJ a los actos violentos de los grupos paramilitares era su noción de los derechos humanos.<sup>11</sup> Dickson considera que los derechos humanos son un concepto básicamente moral, más que legal. Para él, los derechos humanos no deberían limitarse a la relación entre el Estado y las personas que están bajo su jurisdicción. En principio, todas las formas de actividad que afectan negativamente a los valores que están consagrados en los tratados de derechos humanos –con independencia de que los cometa el Estado, un grupo político armado o un delincuente común– “son pertinentes a un análisis de derechos humanos y, por tanto, una organización de derechos humanos debería poder trabajar sobre ellas, desde el asesinato hasta la injerencia en la vida privada”.<sup>12</sup> Sí reconoce que ninguna organización de derechos humanos puede abordar adecuadamente todos los abusos que cometen tanto agentes estatales como no estatales, habida cuenta de sus siempre limitados recursos. Pero considera que establecer prioridades sólo es una cuestión estratégica y no normativa.

---

<sup>10</sup> Entrevista con Kieran McEvoy, febrero de 2003.

<sup>11</sup> Ver Brice Dickson, “Humanitarian Law – the case for a change of remit”, *Just News*, CAJ, febrero de 1992, pp. 6-7.

<sup>12</sup> Entrevista con Brice Dickson, febrero de 2003.

*Para algunos líderes del CAJ, si la organización se hubiera convertido en otro grupo antiparamilitar más, su credibilidad habría resultado gravemente dañada*

### *La protección frente a los abusos del Estado*

Para la mayoría de los miembros del CAJ, la perspectiva de Dickson corría el riesgo de hacer menos nítido el propósito de los derechos humanos, tal como ellos lo percibían: proteger a los seres humanos de los abusos y la opresión de los gobiernos. Como dice una publicación del CAJ: "El término 'derechos humanos' se emplea tradicionalmente para indicar los derechos que tiene el individuo respecto de los poderes del Estado, que de otro modo serían potencialmente ilimitados".<sup>13</sup>

Algunos líderes del CAJ consideran que el enfoque sobre la conducta del Estado es lo que hace única la contribución de la organización a la sociedad civil de Irlanda del Norte. Centrarse en los abusos que comete el Estado británico se basa, para la mayoría de los activistas del CAJ, en la premisa de que estos abusos son fundamentales para los orígenes y la continuidad del conflicto de Irlanda del Norte, y de que la protección de los derechos amenazados por el Estado era clave para resolver el conflicto.<sup>14</sup> Esta perspectiva es contraria a la opinión –promovida por el Gobierno británico y aceptada por la mayoría de los habitantes de Irlanda del Norte– de que el conflicto de Irlanda del Norte es un conflicto entre dos comunidades, en el que el Gobierno británico actúa como árbitro neutral entre dos facciones contendientes. Para algunos líderes del CAJ, si la organización se hubiera convertido en otro grupo antiparamilitar más, su credibilidad habría resultado gravemente dañada.

Otros activistas de derechos humanos son contrarios a ampliar el mandato del CAJ para abarcar la violencia paramilitar porque consideran justificada la violencia que cometían estos grupos contra ciertos tipos de objetivos. Como dijo un miembro que prefirió mantener el anonimato y que trabajaba activamente en la organización: "Para personas como yo, con una perspectiva nacionalista/republicana, esto habría sido un motivo para abandonar el grupo porque no habría formado parte de una organización que se unía a la letanía de voces que se alzan contra aspectos concretos de la violencia republicana, con los que yo estaba de acuerdo. No estaba de acuerdo con los ataques contra civiles, pero sí lo estaba con los ataques contra personal de las fuerzas de seguridad; contra objetivos militares".

### *El derecho humanitario y la credibilidad del CAJ*

Teniendo en cuenta los problemas jurídicos y conceptuales de la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos a los grupos políticos armados, las ONG internacionales de derechos humanos, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, que observan la conducta de estos grupos, se basan cada vez más en el derecho internacional humanitario, concebido para regular el trata-

<sup>13</sup> Ver CAJ, *Human Rights: The Agenda for Change*, *op.cit.*

<sup>14</sup> Kieran McEvoy, "Human Rights, Humanitarian interventions and Paramilitary Activities in Northern Ireland", en C. Harvey (Ed.), *Human Rights, Equality and Democratic Renewal in Northern Ireland*, Hart Publishing, Oxford, 2001, p. 215.

miento de combatientes y civiles durante los conflictos armados.<sup>15</sup> El derecho internacional humanitario parece un marco legal más apropiado para juzgar las acciones de los grupos armados que los tratados de derechos humanos puesto que, a diferencia de estos, es vinculante para todas las partes del conflicto, agentes estatales y no estatales por igual.

Aun así, para muchos activistas del CAJ que se oponen a ampliar el mandato de la organización para abarcar los abusos de los grupos paramilitares, aplicar el derecho humanitario para evaluar la conducta de los paramilitares era inadecuado porque el derecho internacional humanitario permite ciertos tipos de violencia. Uno de sus fundamentos es el “principio de la distinción”, que distingue los ataques contra combatientes, considerados objetivos legítimos, y los dirigidos contra civiles, concebidos como ilegítimos. Pero, la mayoría de los miembros del CAJ considera que el recurso a la violencia en el contexto de Irlanda del Norte no estaba justificado. Si la organización se opone a todo recurso a la violencia por los grupos paramilitares, ¿por qué distinguir entre los actos que constituyen vulneraciones de las normas humanitarias y los que no?<sup>16</sup>

Un tema importante es cómo vería la opinión pública un cambio en el mandato de la organización para incluir los abusos de los grupos armados. Los que están a favor del cambio alegan que si se ignoran estos abusos, el CAJ fomenta la percepción de muchos unionistas de que la agenda de los derechos humanos en general, y la labor del CAJ en particular, es una agenda nacionalista porque se centraba exclusivamente en los abusos que comete el Estado.<sup>17</sup> Sin embargo, la mayoría de los miembros del CAJ cree que, ante la opinión pública, la organización puede permitirse emplear la distinción contenida en las normas internacionales de derechos humanos entre tipos de autores de actos violentos en el conflicto, y centrar su trabajo exclusivamente en los abusos que cometen los agentes estatales. Pero también piensan que no puede diferenciar entre tipos de objetivos como establece el derecho internacional humanitario.

En conclusión, fueron la naturaleza del conflicto y las limitaciones políticas impuestas a la sociedad civil en Irlanda del Norte, incluido el CAJ, las que determinaron en última instancia que éste se atuviera a la postura tradicional de las ONG de derechos humanos de concentrarse exclusivamente en las violaciones de dere-

---

<sup>15</sup> El derecho internacional humanitario incluye, entre otras normas, el Reglamento de La Haya y los Convenios de Ginebra. Para una perspectiva general del derecho internacional humanitario, ver Dieter Fleck (Ed.), *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, OUP, Oxford, 1995.

<sup>16</sup> Entrevistas con Colm Campbell, Stephen Livingstone, Christine Bell y Martin O'Brien, febrero de 2003.

<sup>17</sup> Como explica Robert Campbell, portavoz del grupo unionista Ulster Human Rights Watch: “Los prounionistas y los protestantes [...] siempre vieron los derechos humanos como una palabra sucia porque veían que se empleaba para destruir el Estado del que formaban parte [...] personas que generalmente eran probritánicas, que siempre defendían el Estado y veían los derechos humanos como una agenda nacionalista o republicana y no una agenda protestante o prounionista”. Arlene Foster expresa una opinión similar en “Protestants Need Rights Explained to Them”, *Fortnight*, febrero de 2003, pp. 12 y 13.

chos humanos cometidas por el Estado, y no ampliase su mandato para abordar los abusos cometidos por los grupos armados, como hicieron muchas ONG locales de derechos humanos en otros conflictos y las principales organizaciones internacionales de derechos humanos en otros países.

### **Activismo israelí por los derechos humanos de los palestinos: B'Tselem**

En el contexto palestino-israelí, la constelación de diferentes grupos de derechos humanos es un reflejo de las realidades políticas del conflicto. Aunque adoptan el lenguaje universal de estos derechos, las organizaciones locales que trabajan para proteger los derechos humanos en los Territorios Ocupados se definen a sí mismas como israelíes o palestinas. No hay ninguna organización que trascienda esta división.<sup>18</sup> La institucionalización del activismo a favor de los derechos humanos en organizaciones separadas por líneas étnicas ha creado una serie de desafíos sobrecogedores y unos dilemas únicos para las ONG israelíes y palestinas.

La creación de ONG para oponerse a las violaciones de los derechos humanos que comete su propio gobierno contra otro pueblo es un fenómeno excepcional en el movimiento mundial de los derechos humanos. Lo más habitual es que las ONG locales trabajen para proteger los derechos de todos los sectores de la sociedad (como la Unión Estadounidense para la Defensa de las Libertades Civiles en EEUU) o, alternativamente, para proteger los derechos de su propio grupo, especialmente cuando pertenecen a una minoría discriminada.<sup>19</sup> Este fenómeno podría explicarse en el caso de Israel y Palestina por un contexto único de ocupación militar prolongada y sus efectos sobre los derechos humanos.<sup>20</sup>

La mayoría de las organizaciones israelíes se crearon durante la primera Intifada, a finales de los años ochenta, para trabajar sobre las violaciones de derechos humanos en los Territorios Ocupados.<sup>21</sup> B'Tselem es la principal organización israelí en esta materia, dedicada exclusivamente a esta zona geopolítica.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Muchas ONG israelíes tienen miembros palestinos (en su mayor parte trabajadores de campo), pero no se definen a sí mismas como organizaciones israelo-palestinas.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en Israel, la junta directiva y el personal de Adalah, el Centro Jurídico para los Derechos de la Minoría Árabe en Israel, están integrados sobre todo por miembros de la minoría árabe de Israel.

<sup>20</sup> Sobre los efectos para los derechos humanos de una ocupación militar prolongada, ver Emma Playfair, *International Law and the Administration of Occupied Territories: Two Decades of Israeli Occupation of the West Bank and Gaza Strip*, OUP, Oxford, 1995.

<sup>21</sup> Entre ellas figuran B'Tselem, Centro de Información Israelí para los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados; HaMoked, Centro para la Defensa del Individuo; Médicos por los Derechos Humanos-Israel y Línea Directa para los Trabajadores. La excepción más destacada de esta tendencia es la Asociación para los Derechos Civiles en Israel (ACRI), que fue fundada en 1972. La ACRI es la mayor organización de derechos humanos de Israel.

<sup>22</sup> Fue fundada en 1989, durante la primera Intifada, por un grupo de destacados intelectuales, abogados y periodistas israelíes y miembros del Knesset. Desde entonces

Por ello, B'Tselem ha adoptado posturas políticas que le han granjeado las iras de actores políticos de todo el espectro político en el conflicto, desde los colonos judíos derechistas hasta las ONG palestinas.

### *B'Tselem y la política interna israelí*

Casi todos los activistas de derechos humanos israelíes coinciden en que las ONG de derechos humanos no deberían apoyar a ningún partido político concreto. Sin embargo, los activistas de derechos humanos israelíes están muy divididos acerca de si el movimiento de los derechos humanos debería tomar postura sobre las cuestiones políticas generales del conflicto entre Israel y Palestina. También existen diferencias sobre si deberían posicionarse respecto a la política israelí (sin apoyar a un partido político específico) o, por el contrario, tratar de permanecer políticamente neutrales.

Michel Warchawski, veterano activista por la paz y fundador del Centro de Información Alternativa, cree que la lucha por los derechos humanos debería ser parte de la lucha política contra la ocupación: "Puedo hablar de violaciones de derechos humanos en Bélgica. Aunque pudiéramos encontrar una relación entre estas violaciones y algunos defectos estructurales del régimen, no creo que la conclusión deba ser: 'y por lo tanto tenemos que destruir el régimen para garantizar los derechos humanos del pueblo, ciudadanos, residentes, etc.' [La relación] no es estructural. Por otra parte, no podemos abordar los derechos humanos en una ocupación, del mismo modo que no podemos abordar los derechos humanos en el régimen del *apartheid* en Suráfrica, sin conectar las violaciones de derechos humanos con el régimen político y con la necesidad de cuestionar al propio régimen. De lo contrario, todo el resto carecerá de significado".

La creencia de Warchawski de que las ONG de derechos humanos deberían adoptar posturas firmes sobre soluciones políticas al conflicto no es la habitual dentro de la comunidad de derechos humanos israelí. La mayoría de los activistas comparten personalmente –si bien con diferentes matices– el objetivo político de Warchawski de poner fin a la ocupación israelí. Sin embargo, creen que, con independencia de sus opiniones políticas personales, las ONG de derechos humanos deberían permanecer neutrales en las cuestiones directamente políticas, sin adoptar ninguna postura sobre las causas o soluciones del conflicto y manteniendo una distancia institucional respecto del campo general de la "izquierda" política.<sup>23</sup>

En consecuencia, B'Tselem reconoce que los palestinos tienen derecho a la autodeterminación y se refiere ocasionalmente a la ocupación israelí como una

---

ces ha dado a conocer decenas de publicaciones. B'Tselem es una importante fuente de información sobre los derechos humanos en los Territorios Ocupados para investigadores, diplomáticos y la opinión pública israelí e internacional. Su nombre significa literalmente en hebreo "a imagen de", y también se emplea como sinónimo de dignidad humana. [www.btselem.org](http://www.btselem.org)

<sup>23</sup> Este análisis se basa en las entrevistas realizadas, así como en la década de experiencia profesional del autor como activista de derechos humanos en Israel y los Territorios Ocupados.

violación de ese derecho, pero sostiene que la solución política para que éste se disfrute no debe juzgarla un grupo de derechos humanos. Jessica Montell, directora ejecutiva de B'Tselem, dice de las soluciones políticas: “¿Debería haber un Estado palestino independiente o un Estado binacional judío-palestino? Cada individuo de B'Tselem, como persona política, tiene una postura, pero –al contrario que en las organizaciones por la paz– B'Tselem no se posiciona sobre esta cuestión porque ambas posibilidades, así como otras, podrían permitir el disfrute de derechos humanos para todos. Por tanto, es una cuestión irrelevante para una organización de derechos humanos”.<sup>24</sup>

Durante la primera Intifada, cuando se fundaron B'Tselem y otras organizaciones israelíes de derechos humanos en los Territorios Ocupados, existía una simbiosis casi total entre el movimiento por la paz y estas ONG. Aun hoy, muchas personas en estas organizaciones consideran que su activismo por los derechos humanos es un medio de combatir la ocupación: denunciando las violaciones que comete Israel en los Territorios Ocupados rebaten la creencia habitual entre los israelíes de que Israel ha podido mantener una “ocupación humana”.

Pero, algunos de los líderes de B'Tselem, pese a su propia vinculación con el movimiento por la paz, creen que las causas a las que se adhiere la organización pueden ser compartidas, en principio, por personas de todo el espectro político de Israel. Según Avishai Margalit, uno de los fundadores de B'Tselem y miembro aún de su junta directiva, esta organización se creó para trascender las divisiones políticas en Israel.

Institucionalmente, B'Tselem siempre ha intentado mantener cierta distancia con el movimiento por la paz, que trabaja para poner fin a la ocupación israelí en Jerusalén Oriental, Cisjordania y la franja de Gaza, y alcanzar un acuerdo de paz entre israelíes y palestinos. Se abstiene de participar en actos públicos y de publicar anuncios pagados y patrocinados por los grupos por la paz incluso cuando estas actividades están destinadas exclusivamente a llamar la atención sobre abusos contra los derechos humanos. “Lo que teníamos en mente en aquel momento era cruzar realmente las barreras y captar gente del centro e incluso de la derecha porque pensábamos que estaba sucediendo algo terrible y debíamos convencer a personas con otras opiniones. La iniciativa vendría del campo de la paz porque, por motivos obvios, están más dedicados y son más receptivos, pero no considerábamos que estuviera orientado exclusivamente a la paz. Pero, tal como ocurrió, es imposible superar las etiquetas. Así, la realidad es que B'Tselem es en gran medida parte del campo de la paz. Pero la tensión en B'Tselem sigue estando ahí”, afirma Margalit.

Algunos activistas creen que existe una diferencia normativa entre el activismo por los derechos humanos y el activismo político. Ruth Gavison, una de las fundadoras de la Asociación por los Derechos Civiles en Israel (ACRI), sostiene: “Los derechos humanos establecen las limitaciones, definen el marco [...] [Una organización de derechos humanos es] una organización con una sola perspectiva. Creo que su papel en la sociedad no es necesariamente abarcar todo el panorama;

---

<sup>24</sup> Entrevista con Jessica Montell, noviembre de 2002.

esto es responsabilidad de otros. Su responsabilidad es destacar constantemente la naturaleza de las limitaciones [...] señalar los costes y la importancia de las violaciones de derechos humanos”.<sup>25</sup>

Puesto que las normas y leyes de derechos humanos son límites morales para los fines y las normas de la política, el activismo por los derechos humanos permite a la gente implicarse políticamente en situaciones de conflicto sin verse arrastrada hacia la política de partidos. Gavison añade: “El trabajo por los derechos humanos permite cierto tipo de lucha social efectiva contra la injusticia social, una lucha que no es partidista, que no es parte de una lucha política dentro del sistema político. Una lucha que invocaría un conjunto de normas y limitaciones que en cierto modo son universalmente aplicables”.

Los miembros de B'Tselem consideran que la corriente normal de información que producen sobre las violaciones de derechos humanos en los Territorios Ocupados es un asalto continuo contra la negación por la sociedad israelí de las injusticias que se cometen contra los palestinos. Son muy conscientes de que a muchos israelíes les gustaría descartar a cualquier organización que tenga algo que decir sobre los derechos humanos en los Territorios Ocupados. Por tanto, para tener un impacto sobre la opinión pública israelí, B'Tselem evita trabajar desde una perspectiva política claramente identificada que pueda utilizarse para desechar la información que producen y los mensajes que transmiten.

### *B'Tselem y los asentamientos judíos*

Los esfuerzos de B'Tselem para mantener la neutralidad sobre las soluciones políticas al conflicto entre Israel y Palestina no significan que la organización haya evitado tomar posturas polémicas cuando considera que éstas son obligatorias desde la perspectiva de los derechos humanos. Un análisis de la posición de B'Tselem sobre los asentamientos judíos de los Territorios Ocupados pone de relieve que en algunas circunstancias es sumamente difícil, cuando no imposible, que las ONG locales de derechos humanos eviten poner en peligro su posición de neutralidad política cuando los problemas sobre los derechos están inextricablemente unidos a la política.<sup>26</sup>

El primer informe de B'Tselem al respecto no fue sobre los propios asentamientos, sino sobre la violencia de los colonos contra los palestinos y la pasividad de las autoridades israelíes a la hora de hacer cumplir la ley a los colonos.<sup>27</sup> Aunque el informe suscitó el antagonismo de estos, estaba aún dentro del paradigma tradicio-

*En algunas  
circunstancias  
es sumamente  
difícil que las  
ONG locales  
de derechos  
humanos  
eviten poner  
en peligro su  
posición de  
neutralidad  
política  
cuando los  
problemas  
sobre los  
derechos  
están  
inextricable-  
mente unidos  
a la política*

<sup>25</sup> Entrevista con Ruth Gavison, noviembre de 2002. De modo similar, Brice Dickson, ex presidente del CAJ y actualmente presidente de Northern Ireland Human Rights Commission (NIHRC), dice: “en general, creo que los derechos humanos son normas que limitan a los políticos en las decisiones que toman. Fijan límites a lo que pueden y no pueden hacer”. Entrevista con Brice Dickson, febrero de 2003.

<sup>26</sup> Entrevista con Anat Biletzki, noviembre de 2002.

<sup>27</sup> B'Tselem, *Law Enforcement vis-a-vis Israeli Civilians in the Occupied Territories*, Comprehensive Report, marzo de 1994.

nal que seguían las ONG de derechos humanos de observar el cumplimiento por el gobierno de su obligación de proteger a las personas que están bajo su jurisdicción. El informe no era una crítica de la política de asentamientos como tal.

El siguiente informe exploró cuestiones relativas a la tierra y la vivienda en Jerusalén Oriental.<sup>28</sup> Basado en documentos oficiales israelíes, el texto muestra cómo Israel había discriminado sistemáticamente a la población palestina de Jerusalén Oriental en todos los asuntos relacionados con el desarrollo urbano de la ciudad durante treinta años, con el objetivo en última instancia de impedir cualquier cuestionamiento en el futuro de la soberanía de Israel en Jerusalén Oriental. El análisis puso el dedo en la llaga de muchos israelíes. Se trataba de una organización israelí que sostenía que, según el derecho internacional, Jerusalén Oriental era territorio ocupado y que tenía el mismo estatus que Gaza o Ramala, lo que hacía ilegal su anexión. Pero B'Tselem se abstuvo de proponer ninguna solución política a la cuestión de la soberanía en Jerusalén, declarando únicamente que cualquier solución que acordasen las partes debía respetar los derechos humanos fundamentales de todos los residentes de Jerusalén, fueran israelíes o palestinos.

En su siguiente informe sobre los asentamientos, B'Tselem pidió por primera vez el desmantelamiento de un asentamiento judío, el de Hebrón. Vale la pena citar los motivos que se exponían en el informe para justificar esta medida: "La absurda realidad de Hebrón, donde la presencia de 450 colonos condiciona la vida de 120.000 palestinos, y la ilegalidad del asentamiento de Hebrón (como la de otros asentamientos judíos en los Territorios) con arreglo al derecho internacional humanitario, exige que se adopten estas acciones [para el desmantelamiento]. Al hacerlo, las autoridades israelíes deben garantizar que también se respetan durante la evacuación los derechos humanos de los colonos. Esta solución no constituye una postura política; su objetivo es poner fin a violaciones de los derechos humanos de los palestinos de Hebrón, muchos de las cuales son resultado de la existencia de un asentamiento judío en la ciudad. Cualquier solución política que preserve el asentamiento judío y el control israelí sobre la ciudad, en su totalidad o en parte, llevará inevitablemente a violaciones adicionales de los derechos humanos de los residentes palestinos de la ciudad".<sup>29</sup>

En otro informe posterior, B'Tselem declaró por primera vez que los asentamientos israelíes en los Territorios Ocupados constituían una violación de derechos humanos.<sup>30</sup> Este documento concluía que la política de asentamientos violaba la estipulación del derecho humanitario que prohíbe el traslado de población de una potencia ocupante al territorio ocupado (esta estipulación tiene como fin, entre otros, impedir la "colonización" del territorio ocupado por el ocupante) y la introducción de cambios permanentes no destinados a beneficiar a la población local.

---

<sup>28</sup> Eitan Felner, *A Policy of Discrimination: Land Expropriation, Planning and Building in East Jerusalem*, mayo de 1995, en [http://www.btselem.org/Download/Policy\\_of\\_Discrimination\\_Eng.doc](http://www.btselem.org/Download/Policy_of_Discrimination_Eng.doc)

<sup>29</sup> B'Tselem, *Impossible Coexistence: Human Rights in Hebron Since the Massacre at the Cave of the Patriarchs*, Information Sheet, septiembre de 1995.

<sup>30</sup> B'Tselem, *Israeli Settlement in the Occupied Territories as a Violation of Human Rights: Legal and Conceptual Aspects*, Comprehensive Report, marzo de 1997.

Por último, en marzo de 2002, B'Tselem publicó un informe completo sobre los asentamientos en Cisjordania.<sup>31</sup> En él se concluía que, dado que los asentamientos son ilegales, y a la luz de la miríada de violaciones de derechos humanos que provocan, el Gobierno israelí debía trabajar para dismantelar todos los asentamientos. “Desde la perspectiva de los derechos humanos, no se puede llegar a otra conclusión”, afirmó Yehezkel Lein, autor del informe, en la conferencia de prensa en la que éste fue presentado.<sup>32</sup> Las conclusiones de este informe muestran cómo una organización pudo enmarcar lo que para la mayoría de los israelíes es una postura política definida –muchos dirían que partidista– dentro de un paradigma de derechos humanos.

El endurecimiento de la postura de B'Tselem contra los asentamientos, que fue evolucionando gradualmente, subraya por qué, pese a todos los esfuerzos de la organización para permanecer aparte del movimiento por la paz y por encima de la división que separa la izquierda y la derecha en Israel, la percepción de gran parte de la opinión pública israelí (incluso en los grupos por la paz) es que B'Tselem es parte integral del movimiento por la paz y tiene un claro programa político.

## **Reflexiones finales**

En base a las experiencias de los activistas de derechos humanos de Irlanda del Norte e Israel, se puede llegar a algunas conclusiones generales sobre la compleja relación entre política y derechos humanos, y cómo esta relación es el origen de muchos de los dilemas que afrontan las ONG de derechos humanos que trabajan en medio de conflictos étnicos y nacionales.

Manejar cuestiones políticas delicadas: En el intento de evitar ser percibidas como partidistas, a veces las ONG de derechos humanos pueden ser muy cautas al abordar cuestiones políticamente polémicas. Así, varios líderes del CAJ pensaban que no podían utilizar el marco del derecho humanitario como base normativa para trabajar sobre la violencia paramilitar porque este marco presupone la legitimidad de tomar a los combatientes como objetivo. Sostener esta postura habría significado que los soldados británicos eran objetivos legítimos, lo que habría sido una postura insostenible para una organización dentro del entorno político de Irlanda del Norte. Por tanto, el debate en el CAJ sobre la violencia paramilitar ilustra que a veces las limitaciones políticas que afrontan las ONG de derechos humanos en una situación de conflicto son tan grandes que pueden convertirse en un factor crucial al determinar las posturas políticas de esas organizaciones.

B'Tselem, como en sus actitudes cada vez más enérgicas sobre los asentamientos judíos, a medida que fue adquiriendo experiencia y confianza en el uso del lenguaje y las normas de derechos humanos, se mostró más dispuesta a enmarcar cuestiones políticas polémicas en el lenguaje de los derechos humanos.

---

<sup>31</sup> B'Tselem, *Land Grab: Israel's Settlement Policy in the West Bank*, Comprehensive Report, mayo de 2002.

<sup>32</sup> B'Tselem, *Land Grab: Israel's Settlement Policy in the West Bank*, Comunicado de Prensa, 13 de mayo de 2002.

Manejar diversas opiniones políticas: La postura final adoptada por el CAJ sobre la violencia paramilitar es un buen ejemplo de cómo los activistas de derechos humanos pueden postergar sus opiniones políticas personales sobre cuestiones muy divisivas que podrían provocar el abandono de la organización de algunos miembros. Los activistas del CAJ decidieron continuar centrándose en una cuestión a la que, en su opinión, otros grupos de la sociedad civil de Irlanda del Norte no prestaban suficiente atención: las violaciones de derechos humanos cometidas por el Gobierno británico en Irlanda del Norte y el papel del Estado en el conflicto norirlandés.

Concienciar sobre derechos: Los grupos de derechos humanos a veces desempeñan un papel único en el panorama político de sus sociedades al abordar aspectos de derechos humanos a menudo separados de los problemas políticos. Así, por ejemplo, muchos activistas del CAJ sostenían que la organización debía centrarse en el Estado británico en el conflicto de Irlanda del Norte y así complementar el enfoque sobre los paramilitares predominante entre la sociedad civil norirlandesa.

La perspectiva única que pueden aportar las ONG de derechos humanos en situaciones de conflicto también se ve ilustrada por el análisis de B'Tselem de las políticas sobre los asentamientos. Muchos grupos por la paz de Israel habían pedido el desmantelamiento de los asentamientos porque podían frustrar una solución pacífica al conflicto, pero B'Tselem hizo una contribución única al debate político sobre la cuestión mostrando las miles de formas en las que los asentamientos violaban los derechos humanos individuales y colectivos de los palestinos; pidiendo su desmantelamiento como un imperativo de los derechos humanos y no como una necesidad para alcanzar una solución política para el conflicto.

Los derechos humanos no pueden separarse de la esfera política, y quizá no deberían hacerlo. Los entornos políticos en los que trabajan los activistas de derechos humanos les obligan a tomar decisiones duras sobre el compromiso político. Los líderes de derechos humanos ejercen el liderazgo público al situar a sus organizaciones en un camino que equilibra la eterna tensión entre derechos humanos y política. Y lo hacen teniendo en cuenta todo un conjunto de factores morales, legales y estratégicos, como sus propios conceptos de moralidad, sus opiniones sobre las normas de derechos humanos o humanitarias aplicables, las divisiones políticas internas de sus organizaciones y la necesidad de credibilidad pública.

---

**Las voces de las mujeres de Timor  
Oriental**

---

**115**

# Testimonio

TERESA CUNHA

# Las voces de las mujeres de Timor Oriental

*El Estado-nación timorés, independiente y soberano según el derecho internacional, quiere verse y sentirse de la misma manera a la luz de su imagen del futuro —con fronteras y una historia fundacional que lo distingue de sus ocupantes coloniales y de sus vecinos—. En el proceso de construcción del Estado en Timor Oriental, tras la presencia centenaria del colonialismo portugués y 24 años de guerra de ocupación indonesia, la sociedad timorena comienza a hacerse oír sobre lo que considera que es su historia —en cuanto anclaje indispensable de una parte de su identidad—, así como sobre su complejo presente, que se transfigura en raíz y opción al identificarse con su futuro.*

Los relatos de los timorese se forman y se alimentan de la compleja e ineludible convivencia entre un pasado trágico y un futuro incierto, mientras intentan definir los términos en que se desarrolla, construye y reconstruye su presente. Es en este proceso, poblado de contradicciones y esperanzas, donde las voces de las mujeres de Timor Oriental emergen como parte de la sociedad y del Estado, que ahora se considera a sí mismo el espacio y el tiempo privilegiados de la identidad de Timor.

Las mujeres han sido manifestaciones de lo local, caracterizado por lo frágil, irrelevante, ignorante e incluso desanimado. Por eso, el mayor desafío reside en legitimar sus voces (contenidos y formas) en el sentido de transformar sus ignorancias en capacidades de conocimiento y en modos de comunicarlo, relevantes en la construcción del discurso y de las prácticas de paz tan fundamentales para la supervivencia del Estado-nación de Timor. Sus testimonios constituyen un conjunto notable de fuentes y de discursos que se intenta esbozar sobre lo que las mujeres de aquel lugar piensan, dicen y quieren sobre la paz, sin tratar de establecer una idea general sobre la construcción de la paz y una agenda feminista para Timor Oriental. Interesa rescatar una teoría, situada en pleno proceso de reconstrucción posbélica, a través de lo que ha sido silenciado, y que es la forma de cons-

Teresa Cunha es profesora de la Escuela Superior de Educación de Coimbra, investigadora del Núcleo de Estudios para la Paz del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra y presidenta de la ONG Acção Jovem para a Paz

Traducción: Elsa Velasco

truir alternativas partiendo de la imaginación inconmensurable de las comunidades humanas. La realización de esta tarea podrá iniciarse mediante una conciencia cosmopolita, que reconozca lo que ya está y es, y que la racionalidad moderna (o cartesiana) se empecinó durante mucho tiempo en considerar inferior y mera materia prima.

## Silencios con historia

Las mujeres timoresas no constituyen un conjunto de subjetividades o idiosincrasias aisladas en el nuevo espacio-tiempo de la nación independiente, sino comunidades complejas con ideas y visiones del mundo en que han vivido y viven. En sus discursos actuales se incorporan percepciones y opiniones sobre el pasado, presente y futuro determinadas por el grado de exposición a los diferentes colonialismos a los que han estado sometidas. La ocupación portuguesa de Timor durante más de cuatro siglos marcó de forma indeleble la historia, el imaginario y la sociedad de la isla. Sin embargo, en base a la experiencia colonial de hacer coincidir el territorio con una nación (con lengua y cultura propias), la resistencia construyó durante la ocupación indonesia el espíritu nacionalista, y profundizó en la identidad de un Estado-nación con legítimas pretensiones de independencia. La invasión indonesia acentuó de forma violenta y aguda la exposición al *continuum* de componentes sociopolíticos propios de un proceso colonial. La adopción de la religión católica contra el islamismo de los invasores, el uso de la lengua portuguesa como lengua oficial de la resistencia y la edificación del pasado colonial portugués como tiempo de bienestar y felicidad, son ejemplos de la necesidad de resistir a esa especie de insolencia histórica.

Las mujeres timoresas han estado y continúan sujetas a todos estos procesos histórico-simbólicos de ocupación y de objetivación pero quedando al margen, y siendo activamente silenciadas por los diferentes sistemas de poder coloniales. Entretanto, sobre ellas se impone un tercer colonialismo más atávico y profundo: el patriarcado. También en Timor Oriental las mujeres han sido consideradas seres al servicio de las decisiones de los hombres, y su historia está hecha de silencios impuestos sobre sus palabras o ideas, en público y en privado, y repleta de violencias epistemológicas y culturales ejercidas sobre ellas.

Estas mujeres, herederas de múltiples imposiciones a las que fueron resistiendo, creando a su vez numerosas opciones, están desengañadas de cualquier actitud que las proteja de ideas ambiguas como puede ser la "independencia". La independencia política del Estado no necesariamente conduce a la emancipación de las mujeres de Timor, algo conocido por las propias mujeres pues conocen el machismo y chovinismo de sus compañeros de lucha durante la ocupación. La emancipación de las mujeres timoresas es una lucha que tendrán que librar en un nuevo cuadro político posbélico y poscolonial.

Las voces de las mujeres de Timor Oriental son polifónicas. Sus discursos utilizan diferentes arreglos sobre este nuevo tiempo cuyo espacio ellas conocen bien. La autenticidad de sus voces no reside en un intento de rescatar un imaginado momento original, purificado por cualquier tipo de frontera. Por el contrario, lo

interesante es aquello que nace de la brutal diversidad de contradicciones presentes en la actualidad en Timor Oriental, empeñado en construirse a partir del radicalismo al que le obligan las cenizas de la destrucción. Si construir y reconstruir el país es un permanente ejercicio estratégico para la paz, esta agenda pública de construcción implica otra, muchas veces callada y constreñida a la intimidad de los sujetos: construirse y reconstruirse. Es en esta intensa relación entre la subjetividad y la exteriorización de la construcción de la paz donde se inscriben los discursos y también las prácticas de las mujeres timoreesas.

## **Pensar la paz**

En Timor Oriental cohabitan dos grandes tipos de narrativas-discursos sobre sí mismo y sobre la paz. Las mujeres no escapan a esta pulsión híbrida de entender el mundo. Por un lado, se identifica un discurso cosmopolita que reproduce los conceptos dominantes en las ONG internacionales y en las agencias y estructuras de Naciones Unidas. Estas voces adquieren la forma de reivindicaciones en escenarios como la Plataforma de Acción para Timor Oriental, resultante del I Congreso de las Mujeres de Timor Loro Sae celebrado en 2000; y en los informes del Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), de la Administración Transitoria de Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET) y del Gabinete de la Asesora para la Igualdad del jefe de Gobierno de Timor Oriental. Según el registro cosmopolita, la idea central transcrita en los principales documentos oficiales es que el pleno desarrollo de un país, el bienestar del mundo y la consecución de la paz requieren de la máxima participación de mujeres y hombres en todos los campos.

Sin embargo, este discurso no destaca suficientemente la contribución de las mujeres timoreesas a la reconstrucción posbélica. Existe escasa información sistematizada sobre las iniciativas locales para la resolución de los conflictos remanentes de la guerra y, mucho menos, sobre las llevadas a cabo por mujeres. El tema de la paz no es autónomo respecto al conjunto de problemas referidos en estos discursos. Ejemplo de ello es la referencia específica a artículos de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW) sobre cada una de las áreas analizadas y que constan en el *Informe sobre las Mujeres y la Salud, la Educación, la Capacitación Económica y la Participación en la Toma de Decisiones* del Gabinete de la Asesora para la Promoción de la Igualdad.<sup>1</sup>

En Timor Oriental, el UNIFEM fue uno de los principales vehículos de esta visión de la paz, de las mujeres y sus interrelaciones. Su principal objetivo era “[e]l desarrollo de una visión política de las mujeres como ciudadanas para que éstas se sientan motivadas y capaces de ejercer sus derechos humanos básicos, y participar en los procesos de decisión que conduzcan a un Timor Oriental democrático, próspero, con igualdad entre los sexos y pacífico”.

---

<sup>1</sup> Las áreas analizadas son las mismas de la cumbre de Pekín en 1995, que se confirmaron en el encuentro Pekín+5.

*En Timor  
Oriental  
cohabitan dos  
grandes tipos  
de narrativas-  
discursos  
sobre sí  
mismo y  
sobre la paz*

Si se analizan los documentos más importantes sobre mujeres escritos por timoreesas, puede afirmarse que la visión cosmopolita dominante determina la igualdad formal entre los sexos y la participación en las decisiones con vistas a la democracia política como elementos centrales para la construcción de la paz y el lugar que en ella ocupan las mujeres. Estas condiciones de igualdad, que radican en la idea de ciudadanía generada por los derechos humanos, son requisito para la prosperidad y, por lo tanto, para la paz, que incluye también la seguridad militar y el equilibrio interestatal. Este proyecto obliga a la introducción de medidas especiales de protección a las mujeres en lo que respecta a violencia sexual, traslado forzoso, salud y nutrición, reintegración psicosocial, criminalización de la violación como arma de guerra, recogida y tratamiento de información separada por sexos, etc. Los aspectos jurídico-normativos resultan esenciales y se refieren a derechos positivos que deben ser promovidos, garantizados y fiscalizados por los propios Estados y que son requisitos previos en los que se basa la paz y su construcción. Los espacios-tiempos fundamentales de este cosmopolitismo son los institucionales, tanto nacionales como transnacionales. Por tanto, lo local, a pesar de la referencia a los espacios comunitarios y domésticos, no constituye una escala espacial de referencia porque el cosmopolitismo transnacional se basa en una racionalidad eminentemente translocal y hasta global. Las dimensiones micro (subjetivas y sociales) de la paz son tenidas en cuenta más de forma secundaria. La espiritualidad/subjetividad, como *locus* de la paz, está sujeta a un proceso de regulación y psiquiatrización, considerándose más una coacción que una potencialidad.

En contraste con este cosmopolitismo dominante aparecen otros discursos, otros modos de narrar el mismo presente y proyectar el futuro común. Mujeres anónimas o reconocidas por la sociedad timoreesa, organizadas en torno a cooperativas familiares, grupos religiosos, asociaciones, con cargos locales o nacionales, expresan muchos aspectos sobre sí mismas, sobre Timor y sobre la paz, y, sobre todo, lo hacen de forma diferente.

### **La paz es la ausencia de guerra**

En la actualidad, el discurso timorés sobre la paz está ausente o, por lo menos, silenciado. La paz, en los años inmediatos a la posguerra, no parece ser un tema central en la discusión política pública, ni una de las preocupaciones expresadas de las personas en general. Una posible explicación es que la experiencia límite en términos de violencia que supone una guerra agota el horizonte de las múltiples dimensiones de la paz, al menos durante cierto tiempo. La relajación conseguida por el cese de las hostilidades y del consecuente estrés personal y social constituye en sí misma la paz. Ese momento de alivio conforma una narrativa de paz determinada por el silencio y por la ausencia.

Es preciso preguntar por la paz para que ésta asome en la conciencia discursiva y revele la dimensión de su ambigüedad existencial. "La gente oía tiroteos y de vez en cuando venían los profetas a traer noticias: ¡Mira, el enemigo entró en aquel sitio pero nuestras fuerzas ya los expulsaron! Quedábamos todos contentos; la gente estaba en paz, la vida era normal", sostiene Mafa. Del mismo modo,

así como la ocupación terminó, los militares y policías indonesios salieron del territorio y los grupos de milicianos fueron controlados. La paz llegó y la vida pasó a ser normal.

## **La paz es emancipación y las mujeres dobles víctimas**

El silencio respecto a los discursos sobre la paz contiene una turbulencia social, fuente de las múltiples tensiones entre tradición y emancipación que tienen lugar en los espacios públicos y privados. “Las mujeres son víctimas no sólo de la guerra sino también de la familia”, asegura Sabina, en relación a la conciencia de tener que cambiar muchas cosas para encontrar la liberación y la paz.

“Nuestros abuelos todavía tenían la idea de que los derechos de los hombres no son iguales a los derechos de las mujeres, pero ahora, en nuestro tiempo, ya no es así; ahora debemos tener iguales derechos porque tenemos que construir nuestro país nuevamente”. Estas palabras de Humilta reflejan hasta qué punto las mujeres de Timor Oriental están viviendo un momento contradictorio y difícil. Si por un lado estiman que pueden vivir en un país libre, independiente, con una identidad que consideran propia; al mismo tiempo se enfrentan con retazos de otra realidad: una identidad, llamada tradicional, que las discrimina pero de la cual no quieren prescindir por el riesgo de perder el horizonte, el sentido.

Pascoela transmite esta idea al afirmar que “[la] paz para mí sería un estado ideal en que las personas tuviésemos todas las condiciones, que no tuviésemos preocupaciones para poder tomar decisiones, para poder organizar mi vida, organizar la vida de mi familia. En fin, sentirme capaz de poder hacer todo y no sentir las trabas que me impiden conseguir aquello que pretendo, realizar mis objetivos y poder luchar por lo que sueño”.

El profundo deseo de autodeterminación personal, siempre en un contexto colectivo que en este caso es la familia —pero también puede ser la comunidad nacional—, es al mismo tiempo una parte de sus utopías respecto a la paz. Ellas saben de qué manera estos deseos pueden chocar con las tradiciones que las relegan y las interiorizan, y tienen la percepción de que el sexismo y el patriarcado no son un problema solamente suyo. Las demás mujeres del mundo forman parte de la misma sumisión. Pascoela afirma que “igual que en Occidente, la mujer, para el hombre timorés, fue hecha para tener hijos y cuidarlos, atender la casa y llevar a cabo las tareas domésticas; no les gusta mucho que ellas participen en reuniones y, aunque haya alguna que ya ha dado un salto cualitativo, aún predomina esa mentalidad”.

Así, el discurso de la paz queda, en parte, asumido por la emergencia de una conciencia emancipadora de costumbres consideradas injustas y discriminatorias de la dignidad de la mujer y de un registro cultural que las relega principalmente al servicio de la casa y de la familia, sin derecho a participar de forma activa en las decisiones relativas a la comunidad.

La experiencia de la guerra generó algunas expectativas de emancipación, y esta es parte integrante de la agenda de la paz que las mujeres revelan a través

de sus palabras. “Queremos construir un país con libertades, donde todos tengan derecho a la salud, a la educación, a la justicia, en fin, que todos tengan las mismas garantías de derecho, no sólo el hombre, también la mujer. Si ello sucediese habría que incluir, como factor de necesidad, cambiar a las personas, sobre todo a los hombres, para esa nueva fase de vida en sociedad”.

### **La paz como liberación de la pobreza**

La guerra representó el empobrecimiento para las mujeres: los lazos familiares se rompieron y con ellos las redes de auxilio y apoyo. Para las que estudiaban con el fin de tener una carrera, la guerra supuso también un cierre a las posibilidades de valerse por sí mismas.

Mafa cuenta que “dos o tres veces por mes iban a cantar a Timor unas cantantes indonesias, para dar un poco de alegría. Como no teníamos vestidos bonitos, usábamos las ropas de nuestras patronas sin que lo supieran. Nos íbamos con esas ropas y cuando regresábamos las lavábamos y las planchábamos. Al día siguiente mi sobrina las devolvía”. Estas palabras describen la pobreza provocada por la guerra.

Ellas saben que son pobres y dependientes; por eso la narrativa sobre la paz está poblada de requerimientos de acceso al empleo remunerado sin discriminación sexual y a la capacidad de participar en el sustento familiar. Humilta afirma que “¡nosotras tenemos que trabajar porque tenemos iguales derechos y porque no podemos vivir sin dinero!”. Y Fidelia agrega que “el trabajo de las mujeres ahí fuera [de casa] es importante porque con él se puede comprar comida y bebida. El trabajo también es importante para nuestro cerebro y para adquirir experiencia”.

Estas mujeres saben, por necesidad, derecho, mérito y deseo propio, que combatir la pobreza a través de la formación y del trabajo remunerado es uno de los caminos hacia la construcción de sus vidas personales y familiares. Y lo hacen integrando esa necesidad y voluntad en sus narrativas sobre la paz. “La paz es acabar con el hambre, con la miseria. Acabando con eso hay paz porque en una casa, si no hay pan, si no hay comida, hay guerra”, sostiene Herminia.

### **Múltiples esferas para la construcción de la paz**

La mujer timorena entiende que la paz no se construye solamente en la intimidad de su subjetividad. Ellas saben que, mientras la guerra continúa fuera, pueden vivir la llamada paz interior. Fátima así lo expresa al afirmar que incluso con “el enemigo dentro, nosotras logramos tener paz, paz interior, paz en la familia”.

Las mujeres identifican las diversas esferas de construcción de la paz con detalle y sofisticación porque no ven cada uno de los espacios como categorías analíticas sin contexto, sino como complejidades con ritmos, lenguajes y funciones sociales. Cuando distinguen la casa, la familia, la aldea y el vecindario hablan de espacios de proximidad intersubjetiva y saben que cada una de estas constelaciones de relaciones tiene su propio modo de regular sus conflictos y de promover la

pacificación de sus miembros. Estas mujeres saben también que no es lo mismo vivir en la ciudad que en los pueblos del interior. La escala de violencia y las manifestaciones de la misma son diferentes y por eso deben idearse distintas formas de prevención y regulación.

Por otra parte, las mujeres de Timor Oriental entienden muy bien que la paz no está hecha solamente de buenos vecinos, ni siquiera es sólo un proyecto nacional. En su opinión, ésta va más allá de los horizontes visibles de su isla. Afirman que el mundo quiere y necesita paz: “la paz es algo sagrado que todas las personas en el mundo entero necesitan para vivir libres, sin ninguna violencia”, declara Natalina.

Otra idea que está presente en el discurso de estas mujeres es que la construcción de la paz se hace en espacios formales como el Gobierno, el sistema judicial, la economía y el trabajo y los espacios mediáticos; pero también en las áreas socioculturales simbólicas como las rupturas con los tiempos de los abuelos y las relaciones entre los hombres y las mujeres de la familia, con los compañeros de trabajo y en las asociaciones. Las mujeres no confunden los espacios y los tiempos, y saben que deben articularlos para poder conseguir una paz más duradera y sostenible.

## **Paz para la tierra amada**

Aunque algunas timoresas perciban que están hermanadas con otras mujeres del mundo por las mismas causas, a ellas les interesa sobre todo la paz para su Timor, su tierra amada. Esa referencia a su *ethos* vital es lo que les permite pensar y ver una paz concreta e imaginativa, aunque compleja.

“Llevará muchos años. Y eso me preocupa mucho para el futuro de Timor. Construir un país y pensar en todos estos problemas significa que la estabilidad no llega sola. Evidentemente es muy importante que tengamos estabilidad, pero también cuando se comienza a pensar en lo que tenemos que construir, en la responsabilidad de esa construcción (...), que de hecho es urgente, comenzamos a pensar más allá de la construcción de la Administración pública, de las instituciones”. Las preocupaciones de Pascoela corresponden a esta noción de los desafíos, de los condicionantes a favor y en contra de su presente turbulento. Ellas conocen el valor del tiempo y de la paciencia, de lo interdisciplinar y de los análisis multifactoriales, así como el triángulo virtuoso de la paz (directa-estructural-cultural).

Cuando Ana Rosa afirma que “no hay paz sin justicia y no hay justicia sin perdón” densifica la agenda y la metodología de la paz en Timor Oriental, incluyendo en ella la dimensión social más vital, la justicia; y la dimensión subjetiva más difícil, el perdón.

## **La emancipación social es paz**

Si hay un lugar en el mundo donde el nombre de la emancipación social sea paz, ese es Timor Oriental. Tal vez el radicalismo con que se vive la reconstrucción posbélica explique que una no se entienda sin la otra. Al parecer, las mujeres timoresas así lo perciben: si la emancipación fuese perjudicada por falta de visión o

por déficit de recursos, la paz quedaría amenazada, porque “sin paz no hay libertad”, declara Fidelia.

Después de revisar las narrativas presentes en la complejidad de la presente reconstrucción posbélica de Timor Oriental, el análisis revela un conjunto de sentidos que son campos de fuerzas de atracción-complementariedad y repulsa-contradicción, de distintas visiones, espacios y tiempos de construcción de la paz. Esta polifonía local-cosmopolita combina dimensiones formales y no formales, incluyendo diversas escalas de proximidad, estableciendo eslabones comprensibles y complementarios entre las iniciativas horizontales y verticales, públicas y privadas. Más allá de esta sólida idea de que la paz se inscribe en esos hábitats intercomunicantes, las mujeres timoresas acrecientan la subversión del carácter rígido de los planes convencionales: la paz necesita un sustrato social y para conseguirlo es necesario recurrir al tiempo. Es decir, las formas pacíficas de sociabilidad también requieren construirse con los tiempos y los ritmos de las subjetividades que les corresponden y que son, necesariamente, diversos. Lo normativo se somete a lo social y a lo cultural. La paz es, de este modo, un tiempo intenso y denso y no una mera cronología de pasos y hechos. Su visión es heterogénea y utópica e implica la urgencia de otros espacios-tiempos apropiados a una meta-exigencia: la creación de la inconmensurabilidad de la paz que la vuelve, en cierto modo, intocable, sagrada.

Esta polifonía no representa una bifurcación de identidades ni, necesariamente, una disensión entre los actores de la construcción de la paz en Timor Oriental. Parece, sobre todo, una manifestación local de las tensiones entre lo global y lo local, un cruce de experiencias y de modos de entender el mundo, que pueden componer un arco virtuoso de construcción de conocimiento crítico sobre la paz.

Sin pretender elaborar una teoría de la paz para Timor Oriental que trate de explicar el máximo de la realidad y ajustarse a ella, eliminando las dudas y las incertidumbres; hay que iniciar un camino de desasosiego epistemológico, obligados por un pensamiento crítico y comprometido con el mundo.

---

<b>Razones jurídicas del pacifismo, de Luigi Ferrajoli</b>	<b>123</b>
<b>Procesos de paz y negociación en conflictos armados, de Vicenç Fisas</b>	<b>128</b>
<b>Democracia made in USA. Un modelo político en cuestión, de José María Tortosa</b>	<b>130</b>

---

## RAZONES JURÍDICAS DEL PACIFISMO

Luigi Ferrajoli  
Editorial Trotta,  
Madrid, 2004,  
150 páginas.

Más que razones jurídicas para la adopción del pacifismo como política para la regulación de las relaciones entre los Estados, Luigi Ferrajoli nos da razones —y muy buenas— de hecho para abandonar la guerra como método de resolución de controversias. En la primera parte de este interesante libro —formado por artículos escritos a propósito de las guerras del Golfo, Kosovo, Afganistán e Irak— Ferrajoli argumenta que, en contra de un lugar común muy reiterado, no es verdad que la guerra, en el sentido moderno de aniquilamiento del adversario, haya existido siempre. Al contrario, éste es un fenómeno rigurosamente moderno, incluso contemporáneo, producido con los potentes medios destructivos creados por la tecnología militar. Las guerras tradicionales, todavía hasta el siglo pasado, consistían en enfrentamientos circunscritos de ejércitos de profesionales que se retaban en campo abierto bajo el mando directo de sus reyes y generales. Cosa bien distinta es la guerra contemporánea: no sólo la atómica, sino también la convencional, que se desenvuelve con misiles y bombardeos sobre las ciudades y que ha anulado todos los límites naturales que en el pasado habían circunscrito la lógica de destrucción intrínseca a la guerra.

Si así es hoy la guerra, el paradigma de la guerra como sanción o reparación es del todo inutilizable. En primer lugar porque la guerra actual, al golpear

inevitablemente también a las poblaciones civiles, se convierte en una sanción infligida a inocentes, en contraste con el elemental principio de la responsabilidad personal y de la exclusión de responsabilidad por hechos ajenos. En segundo lugar, porque la guerra ha llegado a ser desmesurada e incontrolable, sujeta inevitablemente a *escalation* hasta la destrucción del adversario y desproporcionada a cualquier violación. En suma, la guerra entre Estados, precisamente por sus intrínsecas características destructivas, no admite hoy justificaciones morales y políticas y es de por sí un mal absoluto. Por ello, la Carta de la ONU desterró la guerra en su preámbulo y después en su artículo 11, porque la guerra ha llegado a ser inaceptable, y el Derecho Internacional ha cambiado de naturaleza porque ha cambiado la naturaleza de la guerra.

Las diferencias entre la “guerra” y el “empleo de la fuerza” reguladas en el capítulo VII de la Carta de la ONU no son formales, que puedan ocultarse bajo un simple juego de palabras llamando a la guerra “operación de policía”, sino que son diferencias sustanciales. Es la misma distinción que existe entre pena y venganza, entre derecho y tomarse la justicia por su mano. Uno es la negación de la otra y por esa negación se define. La guerra es por su naturaleza un uso de la fuerza desmesurado e incontrolado, dirigido al aniquilamiento del adversario. Una operación de policía, por el contrario, se limita al uso de la fuerza estrictamente necesario no ya para “vencer” sino únicamente para restablecer la legalidad violada. Una guerra puede plegarse a los fines e intereses

particulares de los Estados a los que se confía. Una operación de policía no tiene otro fin que el restablecimiento de la paz. La última fase de la guerra del Golfo —la masacre de decenas de miles de soldados en territorio iraquí, cuando la retirada incondicional de Kuwait había sido plenamente asegurada por Irak— hizo caer el velo sobre la diferencia entre ambos medios de acción. Similares razones nos da el autor para rechazar también la guerra “humanitaria” de la OTAN en Kosovo, que se configuró como una violación del Derecho Internacional y se desarrolló con actos y modalidades —la garantía de inmunidad para quienes bombardeaban, al precio de diarios y mortales errores “colaterales”— que violaron, de manera clara, los principios del llamado Derecho Humanitario de guerra. Estas violaciones comprenden los ataques aéreos de la OTAN que provocaron, como efectos no queridos pero en ningún caso imprevisibles, cientos e incluso miles de víctimas civiles, sólo culpables de no haber conseguido liberarse de un régimen despótico y criminal. En particular, el bombardeo de la noche del 23 de abril —cometido no por error, sino como consecuencia de una acción preordenada y abiertamente reivindicada por los comandos de la OTAN— del edificio de la televisión serbia donde se encontraban 150 personas, entre empleados y periodistas, de las cuales once fueron asesinadas, puede calificarse claramente, al haber sido dirigido intencionalmente contra civiles, como “crimen de guerra” en base al I Protocolo de Ginebra de 1977. Además se utilizaron armas prohibidas por la Convención de Ginebra de 1980, como las

bombas de fragmentación y los proyectiles con uranio empobrecido. ¿Y el argumento del “estado de necesidad” tan reiteradamente utilizado? La refutación más trágica de este argumento procede, según Ferrajoli, de los propios efectos provocados por la guerra. Es cierto que la matanza y la limpieza étnica por parte de las bandas serbias había comenzado bastante antes de los bombardeos. Pero hasta el 24 de marzo representaban un fenómeno limitado, al menos bajo control de la opinión pública mundial gracias a la presencia de la prensa, la televisión y los observadores de la OSCE. Después del 24 de marzo, la crisis humanitaria derivó en catástrofe pues el medio empleado para alcanzar el fin humanitario consistió en el castigo de personas inocentes a través de una suerte de atribución colectiva de responsabilidad. Todas las antiguas justificaciones para las “guerras justas” se han revelado moralmente inadecuadas para justificar las guerras contemporáneas, que consisten en masacres y destrucción desmesurada cuyas víctimas principales son las poblaciones civiles. La cuestión de la justicia o injusticia de la guerra ha quedado así archivada por la afirmación de su ilegalidad en cualquier caso. La guerra comporta la regresión al estado salvaje no sólo de las relaciones internacionales sino también de las relaciones internas, en las que no por casualidad, como ocurrió en Kosovo durante los 78 días de bombardeos, termina propiciando todo el horror imaginable. Contrariamente al dilema “guerra o Auschwitz” sugerido de forma insensata en apoyo a esta guerra, los peores crímenes contra la humanidad —incluido el

Holocausto— han sido alimentados y cubiertos por la guerra que, en realidad, no es la alternativa sino más bien la antesala de Auschwitz. De la misma manera, Ferrajoli afirma la inmoralidad de la guerra en Afganistán, en la que los países más ricos bombardearon y provocaron la fuga de cientos de miles de desesperados hambrientos, muchos de ellos condenados a morir a causa del frío y de las privaciones a las que fueron expuestos. Parece que el valor de la vida humana, según la moral inaugurada con las guerras desde el cielo de los años noventa, es incomparablemente distinto según se trate de “nosotros” o de “ellos”. Todo esto está en la lógica primitiva de la guerra y en su valor simbólico, simétricos a los del terrorismo y opuestos, en cambio, a la lógica y el valor simbólico del Derecho. Por último, la guerra en Irak, en marzo-abril de 2003, no podía, según Ferrajoli, haber sido autorizada por el Consejo de Seguridad pues, en realidad, éste no es un soberano absoluto sino un órgano de Naciones Unidas que está sometido a su Carta estatutaria. Según dicha Carta, una eventual autorización de la guerra habría sido a todos los efectos ilegítima. Ante todo porque faltaba el presupuesto de amenaza a la paz prevista en el artículo 39, pues los inspectores enviados por el Consejo de Seguridad no hallaron en Irak armas de destrucción masiva y tampoco existían pruebas acerca de posibles conexiones entre el régimen iraquí y el terrorismo de Osama bin Laden. Además, lo que la ONU puede autorizar no es la guerra, cuya prohibición estatutaria constituye su razón de ser y su norma fundamental, sino sólo, y como medida extrema

dirigida a “mantener o restablecer la paz”, “una acción coercitiva internacional” (art. 45) dependiente del Consejo de Seguridad (art. 47.3) y, en caso de que fueran necesarias, fuerzas armadas, distintas a las referidas por el capítulo VII, “bajo su dirección” (art. 53.1).

En la segunda parte del libro el autor aboga, finalmente, por una esfera pública global sosteniendo que lo que le falta al Derecho Internacional no son normas sustantivas, las cuales abundan en la Carta de la ONU, en la Declaración de 1948 y en muchas otras convenciones y declaraciones, sino un adecuado sistema de garantías capaz de asegurar su efectividad. Los derechos fundamentales — desde el derecho a la vida y los derechos de libertad hasta los derechos sociales a la salud, al trabajo, a la educación y a la subsistencia— se han afirmado siempre como leyes del más débil frente a la ley del más fuerte que regía y regiría en su ausencia: del más fuerte físicamente, como en el estado de naturaleza hobbesiano; del más fuerte económicamente, como en el mercado capitalista; del más fuerte militarmente, como en la comunidad internacional. Todo el derecho, en realidad, es ley del más débil y es un grave error de nuestras democracias seguir disociando los derechos del hombre y los del ciudadano, preocupándose sólo de los últimos.

Una importante vía de acción, a largo plazo, que el paradigma constitucional del Derecho Internacional sugiere es la superación de ese gigantesco *apartheid* hacia las personas que alcanzan las fronteras de nuestros países ricos y a las que se niega, en razón de los límites estatutarios de la ciudadanía, la tutela y

satisfacción de sus derechos humanos. Está claro que a largo plazo. Una antinomia como ésta entre universalismo de los derechos y ciudadanía sólo podría resolverse por su carácter cada vez más insostenible y explosivo, con la superación de la ciudadanía y la efectiva desnacionalización de los derechos humanos. El resultado de esta clausura de Occidente amenaza con provocar no sólo el fracaso del diseño universalista de la ONU sino también la involución de nuestras democracias y la conformación de una identidad regresiva, cimentada en la aversión del diferente y en lo que Habermas ha llamado “chovinismo del bienestar”. En efecto, como se ha dicho, existe un nexo entre democracia e igualdad, como existe también un nexo entre desigualdad y racismo.

*Alejandra Zúñiga Fajuri*  
Profesora de Derecho  
Internacional de los Derechos  
Humanos en la Universidad  
Diego Portales de Chile  
Doctoranda en la Universidad  
Autónoma de Madrid

## **PROCESOS DE PAZ Y NEGOCIACIÓN EN CONFLICTOS ARMADOS**

Vicenç Fisas  
Paidós,  
Barcelona, 2004,  
226 páginas.

Los conflictos armados son definidos con distintos criterios que abarcan desde la participación del Estado como uno de los actores hasta el número de víctimas. Sin embargo, los conflictos armados del siglo XXI tienen una naturaleza muy diferente a la de hace tan sólo tres décadas. Son conflictos intraestatales y no entre Estados. Las nuevas situaciones presentan a varios actores no gubernamentales enfrentados entre sí, escenarios donde no hay Estado o luchas entre comunidades bien por el control de recursos escasos o por motivos religiosos o étnicos. Vicenç Fisas define el conflicto como: “Todo enfrentamiento entre diversos grupos (fuerzas militares regulares o irregulares, grupos armados de oposición, grupos paramilitares o comunidades étnicas religiosas) que, con armas u otros medios de destrucción, y organizados, provocan más de cien víctimas en un año”. La dimensión interna de los conflictos ha provocado una crisis respecto a las maneras tradicionales de tratarlos, pues mucha diplomacia y los medios militares clásicos son ineficaces y no permiten una salida negociada al mismo. Este libro plantea que existen escasos conocimientos, habilidades y prácticas para promover la paz en situaciones de

conflicto. Aunque ha habido múltiples intentos, en muchos casos han sido fallidos. El libro sistematiza algunas experiencias, modelos y acciones que se están llevando a cabo en diversos conflictos con el fin de extraer algunas lecciones prácticas. Se caracteriza por ofrecer numerosas propuestas y mostrar las distintas maneras y enfoques que se pueden abordar en las etapas del proceso de paz. El estudio está respaldado por una amplia bibliografía sobre los conflictos armados, la negociación, la mediación y los procesos de paz. Los temas se ilustran con numerosos ejemplos de conflictos actuales en África, Asia y América Latina.

En la mitad de los conflictos armados actuales existen negociaciones en curso, más o menos formalizadas. La negociación y la construcción de la paz están modeladas por formas diferentes de pensar y actuar. Las distintas experiencias han permitido acumular conocimientos teóricos y prácticos. Este libro analiza las diferentes dinámicas de negociación existentes. Explica la utilidad de medidas de confianza y los requisitos para que una mediación o facilitación de terceros tenga éxito, las diferentes etapas que han de seguir, así como las condiciones políticas, diplomáticas y sociales necesarias para que estos procesos tengan resultados positivos. Se ofrecen trece recomendaciones o principios básicos para la negociación.

La mediación en conflictos armados es definida como un proceso de comunicación que intenta restaurar una comunicación interrumpida o deteriorada o iniciarla por primera vez en condiciones de cierta

calidad. Es un proceso complejo en el que pueden actuar diferentes entidades simultáneamente y de manera consecutiva. Lo importante, según el autor, es tejer una red de actores que actúen como facilitadores en el proceso. La sociedad civil puede jugar un papel como constructora de puentes o formar coaliciones capaces de presionar a los políticos y a los actores armados con objeto de comprometerlos en el proceso de paz. El capítulo de mediación termina con una serie de consejos y observaciones para aquellas personas que actúen como intermediarias o facilitadoras.

No hay un modelo único, sino múltiples formas y variantes de abordar un proceso de paz. El autor propone cinco modelos de procesos de paz: reinserción; reparto del poder político, económico o militar; intercambio; medidas de confianza; y autogobierno. En los procesos de paz son esenciales las personas y las llamadas diplomacias paralelas que cumplen un papel vital en momentos específicos. El autor señala de forma detallada el rol que juegan “los países amigos”. Naciones Unidas también ofrece muchas posibilidades, a pesar del bajo presupuesto con el que cuenta. Los enviados especiales de “buenos oficios” o la participación de los relatores especiales de derechos humanos, son muy importantes para la salida negociada del conflicto.

Los actores claves en la construcción de la paz son representados en un pentágono que muestra la red de complicidades que pueden establecer los Estados, medios de comunicación, sociedad civil, ONG y centros especializados para promover salidas negociadas a los conflictos armados. También

se ofrecen una serie de indicadores de construcción de paz, relacionados con las mejoras en el proceso de paz, en la seguridad, en la gobernabilidad, en el refuerzo de la sociedad civil y en las mejoras en la cooperación externa. El libro termina con una reflexión sobre el desarme, la desmovilización y la reintegración.

Esta publicación supone un importante aporte sobre los conflictos armados y los procesos de paz y de negociación. Ofrece múltiples ejemplos acompañados de excelentes cuadros que sintetizan de forma muy gráfica la complejidad de los procesos y las distintas formas de abordarlos. Otro aspecto novedoso es la inclusión del conflicto vasco entre los ejemplos presentados. Es un libro para especialistas, escrito con un estilo divulgativo y sencillo que lo convierte en un material esencial para todas aquellas personas comprometidas con la construcción de la paz.

*Manuela Mesa*  
Directora del Centro de  
Investigación para la Paz (CIP-  
FUHEM)

## **DEMOCRACIA MADE IN USA. UN MODELO POLÍTICO EN CUESTIÓN**

José María Tortosa,  
Icaria,  
Barcelona, 2004,  
127 páginas.

La colección “más madera” de la editorial Icaria, en la que se publica este libro, se ha especializado en ensayos breves sobre cuestiones contemporáneas que se abordan con una perspectiva crítica, más que en obras académicas dirigidas a un público especializado. Con esta filosofía, el libro de José María Tortosa agrupa varios ensayos relativamente independientes, en poco más de un centenar de páginas, que abordan cuestiones como la democracia de EEUU, el “antiamericanismo”, el fundamentalismo religioso en la política exterior de ese país y el papel de los ideólogos neoconservadores o *neocons*. Sin embargo, estos capítulos cuentan con un hilo conductor común: la crítica a la peligrosa deriva que ha tomado EEUU tras los atentados del 11-S al emprender guerras, en Afganistán e Irak, que son parte de una “guerra global” contra el terrorismo y, según se dice, de un vasto proyecto de exportación de la democracia a los países islámicos. Con esta política, EEUU ha vuelto a asumir el papel de “república imperial”, que legitima su actuación unilateral y hegemónica a partir de la naturaleza democrática de ese Estado y de la pretendida finalidad democrática de las “guerras preventivas”, en especial de la guerra en Irak, al tener entre sus objetivos declarados el

“cambio de régimen” que supone el derrocamiento de Sadam Husein.

En muchos aspectos, el libro es un alegato escrito con el afán de polemizar y ser partícipe del debate que han suscitado estas cuestiones. Se trata, en palabras de su autor, de un trabajo de “periodismo de segundo nivel” basado en artículos de análisis y opinión aparecidos al calor del debate sobre la guerra en Irak y la política neoimperial de EEUU. Tortosa llama la atención sobre el hecho de que buena parte de esos artículos procedan de EEUU, un país que pese a la renuncia expresa a la objetividad por parte de cadenas como *Fox Channel*, sigue contando con prensa independiente, y que puede albergar opiniones disidentes como las de Noam Chomsky. Un país que, a pesar de la deriva de su gobierno y la influencia de los *lobbies*, mantiene mecanismos democráticos valiosos como las elecciones primarias, controles y contrapesos (*checks and balances*), y un alto grado de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno.

Finalmente, un Estado basado en el “patriotismo constitucional”, pese al auge del fundamentalismo religioso y al nacionalismo fanático. Elementos democráticos, en suma, por los que el autor no oculta su admiración.

El punto de partida del libro, según declara Tortosa, es la polémica mantenida con un representante de la National Endowment for Democracy (NED) en un seminario en Ecuador. Esa Fundación, creada en los años ochenta por el Gobierno de Reagan con un claro propósito anticomunista, sigue siendo hoy uno de los más poderosos instrumentos del

arsenal estadounidense para promover el liberalismo político y económico en todo el mundo. Con ese punto de partida, el autor critica lo que Zaki Laidi llamó el “mesianismo democrático” de EEUU. Al examinar el caso de Irak, Tortosa muestra hasta qué punto es inviable una democracia impuesta desde el exterior, mediante el uso de la violencia, que establece un Estado con una soberanía limitada; un verdadero “casarón vacío” en el que las decisiones más importantes son adoptadas por el procónsul, Paul Bremer.

En parte, ese mesianismo es atribuible a la fuerte influencia social y política de la ultraderecha religiosa, que ha estado bien representada en el Gobierno de George W. Bush. Según el autor, ninguna religión es incompatible con la democracia, pero ésta necesita un nivel mínimo de laicidad. Esto último es lo que parece estar en peligro con el Gobierno de Bush y el auge del fundamentalismo religioso en la sociedad estadounidense, que tiene evidentes conexiones con movimientos paramilitares de milicias y con brotes terroristas como el protagonizado por Timothy McVeigh, que causó 168 muertos al volar un edificio federal en Oklahoma en 1995. En uno de los capítulos más brillantes del libro, Tortosa examina el Gobierno *neocon* y la influencia de ideólogos y *think-tanks* como el American Enterprise Institute (AEI), la Heritage Foundation o el Project for a New American Century (PNAC), en los que cabe rastrear desde el más rancio realismo político, a la influencia del filósofo neoplatónico Leo Strauss, que llega a justificar la mentira de estado en aras del Gobierno de una minoría con voluntad de

poder. Para los neoconservadores, la lucha contra el terrorismo es en realidad un mero pretexto —o bien “la mentira necesaria” en aras de la virtud pública de Leo Strauss— para proyectar el poder estadounidense y fundar un nuevo orden internacional basado en la hegemonía de ese país, con reglas e instituciones que reflejarían la actual distribución del poder —que estos ideólogos reducen a la esfera militar— y no la de 1945. Según los *neocons*, no hay orden sin coerción, y ésta no puede descansar en las organizaciones internacionales. Según estos autores, el mundo es unipolar, y sólo EEUU puede proveer estabilidad y seguridad, y garantizar un orden internacional viable, por ser el único país con capacidad coercitiva global. Y además, debe hacerlo, dada la superioridad de sus valores e instituciones. En definitiva, la hegemonía estadounidense es un imperativo moral y político, y debe ser aceptada por todos. El autor nos recuerda, oportunamente, que el ideario *neocon* no está presidido precisamente por la búsqueda de la virtud pública o el interés nacional. La colusión de intereses del vicepresidente Cheney y Halliburton, una de las principales beneficiarias de los contratos asociados a la ocupación de Irak, o del clan Bush y la industria petrolera, revelan el peso alcanzado por los intereses corporativos en la definición de una política exterior hegemónica y unilateral. Tortosa concluye su brillante alegato con una llamada a la acción colectiva para hacer frente a un proyecto que, según se afirma en el libro, encierra la semilla del fascismo. ¿La solución? Más democracia, en EEUU y en todos los lugares,

incluyendo la región –América Latina– de la que incidentalmente partía este libro, tan breve como lúcido.

*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)

---

**Justicia internacional y conflicto**

---

**135**

# Bibliografía

SUSANA FERNÁNDEZ HERRERO

# Justicia internacional y conflicto

## LIBROS:

- Ahlström, Christer, *Las víctimas de los conflictos*, Departamento de Investigación sobre Paz y Conflictos, Universidad de Uppsala, Suecia, 1991.
- Blanc Altemir, Antonio (Ed.), *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Tecnos, Madrid, 2001.
- Broomhall, Bruce, *International Justice and the International Criminal court: Between Sovereignty and the Rule of Law*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Elster, John, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Hayner, Priscilla B., *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*, Taylor & Francis Group, 2002.
- Henkin, Alice H., *Honoring Human Rights: From Peace to Justice: Recommendations To the International Community*, Aspen Inst Human Studies, 1999.
- Jones, Dorothy V., *Toward a Just World: The Critical Years in the Search for International Justice*, University of Chicago, Chicago, 2002.
- Kritz, Neil J., “The rule of Law in the Postconflict Phase: Building a Stable Peace”, en Crocker, Chester A., Fen Osler Hampson y Pamela Aall (Eds.), *Turbulence Peace: the Challenges of Managing International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 2001.
- Lederach, Jean Paul, “Civil Society and Reconciliation”, en Crocker, Chester A., Fen Osler Hampson y Pamela Aall (Eds.), *Turbulence Peace: the Challenges of Managing International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 2001.
- McAdams, A. James (Ed.), *Transitional Justice and the Rules of Law in New Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1997.
- Maogoto, Jackson, *War Crimes and Realpolitik: International Justice from World War I to the 21 Century*, Lynne Rienner, Boulder, 2004.
- Matarollo, Rodolfo, *Impunidad, Derechos Humanos y Defensa Jurídica Internacional*, CODEHUCA, San José (Costa Rica), 1991.

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

- Ratner, Stewen R. y Jason S. Abrams, *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law. Beyond the Nuremberg Legacy*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- Rigby, Andrew, *Justice and Reconciliation: After the Violence*, Lynne Rienner, Boulder, 2001.
- Rodberg, Robert I. y Thompson, Dennis (Eds.), *Truth v. Justice*, Princeton University, Princeton, 2000.
- Roht-Arriaza, Naomi, *Impunity and Human Rights in International Law and Practice*, Oxford University, Oxford, 1995.
- Sánchez Legido, Ángel, *Jurisdicción universal penal y Derecho internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- Sands, Phillippe, *From Nuremberg to the Hague: The Future of International Criminal Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Siemens, María Ángeles, Rosemary Vargas y Ana García Rodicio (Eds.), *Crisis humanitaria, pos-conflicto y reconciliación* (3 Vol.), Comité Español de ACNUR, Siglo XXI, Madrid, 2004.
- Stang, Heather y John Braithwaite, *Restorative Justice and Civil Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Steiner, Henry J. (Ed.), *Truth Commissions: A Comparative Assessment*, World Peace Foundation, Nº 16, 1997.
- White, Nigel, *The United Nations System: Towards International Justice*, Lynne Rienner, Boulder, 2004.
- Wallensteen, Peter y otros, *Peace Research Achievements and Challenges*, Westview, Boulder, Colorado, 1988.

## **ARTÍCULOS:**

- Graeme Simpson, “Reconstruction and reconciliation: Emerging from transition”, *Development in Practice*, noviembre de 1997, Vol. 7, Nº 4, pp. 475-478.
- Emma Bonino, “The International Criminal Court; a Step Forward in Moralising International Relations”, *The International Spectator*, julio-septiembre de 1998, Vol. XXXIII, Nº 3, pp. 5-8.
- Natalino Ronzitti, “Is the Rome Statute of the International Criminal Court a Real Breakthrough in International Law?”, *The International Spectator*, julio-septiembre de 1998, Vol. XXXIII, Nº 3, pp. 9-13.
- Human Rights Watch, “Un elemento de disuasión contra las atrocidades del futuro”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 1998, Nº 65, pp. 35-54.
- Mercedes García y otros, “La impunidad es un insulto a la democracia”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 1998, Nº 65, pp. 55-60.
- Carlos Stepoy Prada, “Impedir los crímenes de lesa humanidad”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 1999, Nº 66, pp. 23-30.
- Andrew Linklater, “The evolving spherer of international justice”, *International Affairs*, julio de 1999, Vol. 75, Nº 3, pp. 473-482.
- Davis Armstrong, “Law, justice and the idea of a world society”, *International Affairs*, julio de 1999, Vol. 75, Nº 3, pp. 547-561.

- Richard Falk, “The Pursuit of International Justice: Present Dilemmas and An Imagined Future”, *Journal of International Affairs*, 1999, N° 52, pp. 409-441.
- Payam Akhavan, “Beyond Impunity: Can International Criminal Justice Prevent Future Atrocities?”, *American Journal of International Law*, 2001, N° 95, pp. 7-31.
- Daniele Archibugi e Iris Marion Young, “Hacia un Estado de derecho global”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2002, N° 79, pp. 9-22.
- Susana Fernández Herrero, “Bibliografía: Tribunal Penal Internacional”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2002, N° 79, pp. 179-183.
- Sonia Güell Peris, “Ofensiva Jurídica contra la Corte Penal Internacional”, *Política Exterior*, julio-agosto de 2003, Vol. XVII, N° 94, pp. 139-151.
- Marliess Glasius, “La Corte Penal Internacional: una sociedad civil global”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2003-2004, N° 84, pp. 31-40.
- Béatrice Pouligny, “Reconstrucción posbélica tras crímenes masivos”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano de 2004, N° 86, pp. 11-18.
- Emily Krasnor, “Undermining International Law by Opposing the ICC”, *Peace Review*, septiembre de 2004, Vol. 16, N° 3, pp. 323-330.
- Gaby Oré Aguilar, “Justicia internacional y cuestiones de paz”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2004-2005, N° 88, pp. 9-18.

## DIRECCIONES DE INTERNET:

- Amnistía Internacional (AI) - <http://www.amnistiainternacional.org/>
- Asociación Americana de Juristas - <http://www.aaj.org.br/>
- Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)- <http://www.aprodeh.org.pe>
- Carnegie Council on Ethics and International Affairs - <http://www.cceia.org>
- The Center for Human Rights & Conflict Resolution (CHRCR) - <http://www.chrcr.org>
- Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR) - <http://www.csvr.org.za>
- Centre for the Study of Forgiveness and Reconciliation - <http://legacywww.coventry.ac.uk/legacy/acad/isl/forgive/about/public.htm>
- Centro de Derechos Humanos de Nuremberg - <http://www.menschenrechte.org/straflosigkeit.htm>
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) - <http://www.cejil.org>
- Coalition for an International Criminal Court (CICC) - <http://www.igc.org/icc>
- Coalition for International Justice (CIJ) - <http://www.cij.org/index.cfm?fuseaction=homepage>
- Comisiones de la Verdad en América Latina - <http://www.derechos.org/koaga/iii/1/cuya.html>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación - <http://www.cverdad.org.pe/>
- Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor - <http://www.easttimor-reconciliation.org/>
- Corte Internacional de Justicia - <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/icj.htm>
- Equipo Nizkor - <http://www.derechos.org/nizkor/>

- Federación Internacional de los Derechos Humanos -  
[http://www.fidh.org/rubrique.php3?id\\_rubrique=196](http://www.fidh.org/rubrique.php3?id_rubrique=196)
- Governance Resource Centre (GRC) -  
[http://www.grc-exchange.org/g\\_themes/ssaj\\_transitionaljustice.html](http://www.grc-exchange.org/g_themes/ssaj_transitionaljustice.html)
- Human Rights First -  
[http://www.humanrightsfirst.org/international\\_justice/what\\_we\\_do.htm](http://www.humanrightsfirst.org/international_justice/what_we_do.htm)
- Human Rights Watch (HRW) - <http://hrw.org/spanish/justicia.html>
- Impunidad y Justicia Transicional - <http://www.dplf.org/>
- Internacional Center for Transational Justice -  
<http://www.ictj.org/spanish/transitional.asp>
- International Conflict Research (INCORE) -  
<http://www.incore.ulst.ac.uk/services/cds/themes/truth.html>
- International Court of Justice (ICJ) - <http://www.icj-cij.org/>
- International Criminal Court (ICC) - <http://www.icc-cpi.int/home.html&l=en>
- International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) - <http://www.ict.rg>
- International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia - <http://www.icty.org>
- International Justice Mission (IJM) - <http://www.ijm.org/>
- International Legal Alliances - <http://www.intall.org/>
- Institute for Justice and Reconciliation (IJR) - <http://www.ijr.org.za>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos - <http://www.iidh.ed.cr/>
- Justicia Viva - <http://www.justiciaviva.org.pe>
- Ko'aga Roñe'eta - <http://www.derechos.org/koaga/>
- Memoria y Justicia - <http://www.memoriayjusticia.cl/index.html>
- No Peace Without Justice - <http://www.npwj.org/index.php>
- Organización de las Naciones Unidas - <http://www.un.org/spanish/law/>
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights  
<http://www.ohchr.org/english/>
- Open Society Initiatives Justice - <http://www.justiceinitiative.org>
- Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) - <http://www.omct.org/>
- Restorative Justice - <http://www.restorativejustice.org>
- Transitional Justice Institute - <http://www.transitionaljustice.ulster.ac.uk/>
- Truth Commissions Project- <http://www.truthcommission.org>
- United States Institute of Peace (USIP) - <http://www.usip.org/library/truth.html>

# 02

[cuadernos internacionales]

## de tecnología para el desarrollo humano

 de la información y la comunicación

- 
- ↳ Entrevista a Manuel Castells
  - ↳ Mujeres y TIC
  - ↳ Grameen Phone en Bangladesh
  - ↳ La Sociedad Red

[www.cuadernos.tpdh.org](http://www.cuadernos.tpdh.org)



Financiado por:  
 Generalitat  
de Catalunya