

# **PAPELES** n<sup>o</sup> 90 - 2005

De cuestiones internacionales

---

**Directora**

Manuela Mesa Peinado

---

**Redactora jefa**

Nieves Zúñiga García-Falces

---

**Edición**

Mónica Lara del Vigo, Rodrigo Sosa, Elsa Velasco

---

**Consejo de Redacción**

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

---

**Publicidad**

Ana Belén Martín

---

**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:** Nieves Zúñiga. Costa de Marfil.

---

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

---

Impresa en papel ecológico.

---

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

---

**INTRODUCCIÓN** 5

---

**TEORÍA**

**El concepto de seguridad humana** 11

*Andrew Mack*

**Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?** 19

*Keith Krause*

**El desafío de la prevención del genocidio** 31

*Juan E. Méndez y Andrés Salazar Van Epp*

---

**ACTUALIDAD**

**El Gran Oriente Medio: ¿tele-evangelismo o “destino manifiesto”?** 41

*Bichara Khader*

**Siria y Líbano, bajo el cambio político en Oriente Próximo** 57

*Ignacio Álvarez-Ossorio*

**La activación de la imagen del enemigo y las nuevas guerras** 65

*Alicia Barbero Domeño*

**La instrumentalización política de la inteligencia en EEUU** 73

*Soledad Segoviano*

**Cooperación en relaciones asimétricas: Argentina, Brasil y EEUU** 85

*Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian*

**Crisis en Ecuador: tercer presidente derrocado en una década** 97

*Ximena Endara Osejo y Fernando Carvajal*

---

**IDENTIDADES**

**Los retos de la agenda indígena ante el nuevo decenio** 109

*Mikel Berraondo López*

---

**RESEÑAS DE LIBROS**

**Al Qaeda. La verdadera historia del islamismo radical, de Jason Burke / Los nuevos mandarines del poder americano, de Alex Calliricos** 119

*Mabel González Bustelo*

**A la sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria, de Fabrice Weissman** 122

*Francisco Rey Marcos*

<b>La OMC y el sistema multilateral de comercio. Pasado, presente y futuro, de Bhagirath Lal Das</b>	<b>125</b>
<i>Esther López Barrero</i>	
<b>Podemos hacer las paces. Reflexiones éticas tras el 11-S y el 11-M, de Vicent Martínez Guzmán</b>	<b>128</b>
<i>Sonia París Albert</i>	
<b>El pulso de América Latina, de Fundación Seminario de Investigación para la Paz (ed.)</b>	<b>131</b>
<i>Claudia Clavijo</i>	
<b>Génesis y desafíos de las migraciones internacionales. Perspectivas desde el Sur, <i>Alternativas Sur / Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España</i>, de Ángeles Escrivá y Natalia Ribas (coords.)</b>	<b>133</b>
<i>Sandra Gil Araújo</i>	
<b>Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004), de Nicole Gnsesotto (ed.)</b>	<b>138</b>
<i>Natalia Gómez Collado</i>	

---

**BIBLIOGRAFÍA**

<b>Seguridad humana</b>	<b>143</b>
<i>Susana Fernández Herrero</i>	

---

La seguridad se ha convertido en una de las preocupaciones centrales de los gobiernos y de los organismos internacionales. Esta “securitización” de la política global se debe principalmente al impacto de los atentados del 11-S en Nueva York y Washington y a la estrategia desarrollada por la Administración Bush desde esa fecha que, a través de la “guerra contra el terrorismo” y el retorno a concepciones clásicas de la seguridad, trata de reafirmar la hegemonía estadounidense en todo el mundo. Sin embargo, esta primacía de la seguridad también se debe al mantenimiento de tensiones y conflictos interétnicos, a las pugnas crecientes por el control de recursos vitales, al estallido de las llamadas “nuevas guerras”, las crisis humanitarias y el colapso de los Estados frágiles. Todos estos hechos son clave para explicar las fuentes de conflictividad de este nuevo siglo.

El concepto de seguridad ha evolucionado desde los enfoques centrados en la seguridad del Estado, en el sentido militar tradicional (amenazas al territorio y la soberanía estatal), a otros relacionados con la seguridad humana, que incluyen el desarrollo, la protección del medio ambiente, la salud y el respeto de los derechos humanos, entre otros elementos. Existe una diferencia significativa entre las políticas de seguridad nacional centradas en la supervivencia del Estado y la seguridad humana, que pone el acento en las personas y, en particular, en las situaciones de extrema vulnerabilidad, ya sea en contextos de guerra y/o de pobreza y exclusión.

Este replanteamiento de la seguridad, que supone poner en cuestión los conceptos tradicionales de la seguridad nacional, ha servido para identificar las principales amenazas y necesidades a nivel global. Naciones Unidas, en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, menciona seis grupos de amenazas que son objeto de preocupación en el mundo: 1) la violencia entre Estados; 2) la violencia dentro del Estado, incluyendo las guerras civiles, los abusos a gran escala de los derechos humanos y el genocidio; 3) la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; 4) las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; 5) el terrorismo; y 6) la delincuencia

transnacional organizada. Estas amenazas no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben afrontarse a nivel global, regional y nacional. Ningún Estado, por muy poderoso que sea, es inmune a ellas. Las respuestas militares son insuficientes y a menudo contraproducentes, y las capacidades militares convencionales no sirven para hacer frente a estas nuevas situaciones. EEUU, que es la mayor potencia militar y concentra el 40% del presupuesto militar del mundo, sufrió un atentado con unos aviones civiles. En este contexto, el rearme de los Estados no conduce a una mayor seguridad y supone desviar recursos que podrían ser utilizados de manera más eficaz para hacer frente a amenazas globales.

La transnacionalización de las amenazas convierte en obsoleto y retórico el concepto de “seguridad nacional” pues la única vía que lleva a esta seguridad es la de la cooperación internacional. Esta afirmación es válida tanto para lo que se refiere a las redes terroristas transnacionales como a las amenazas del cambio climático, la propagación del VIH/sida, la malaria o el síndrome respiratorio agudo (SARS, por sus siglas en inglés).

Pese a los esfuerzos de Naciones Unidas y de otros muchos actores, en el actual escenario de la cooperación internacional no parece haber consenso respecto a qué es la seguridad y cómo se obtiene. En muchos países se ha planteado el falso dilema entre seguridad y libertad, en perjuicio de esta última, como muestra la adopción de normas antiterroristas que restringen las libertades y que a menudo se utilizan para perseguir a los opositores; o el creciente apoyo internacional a regímenes poco o nada democráticos, pero que han sabido vender a buen precio su colaboración en la “guerra contra el terror”, obteniendo de ella respaldo político, apoyo económico, y legitimidad para mantenerse en el poder, aplicar políticas de fuerza y cerrar el paso a soluciones pacíficas y negociadas a los conflictos. Los casos de Colombia o de Chechenia, en los que el conflicto se reinterpreta en clave de antiterrorismo global, son una muestra de esta tendencia.

De igual manera, a pesar del elevado consenso en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la ayuda a los países más pobres se está reorientando para la lucha contra el terrorismo. Y problemas como el sida o el cambio climático adolecen de una falta de financiación muy grave. Se corre el peligro de que los avances en salud, en educación y en la lucha contra la pobreza contemplados en los ODM no puedan alcanzarse debido a la desviación de recursos y de la atención internacional hacia el gasto militar y la guerra contra el terror.<sup>1</sup>

Frente a estas tendencias, es necesario reforzar el sistema de seguridad colectiva, de forma que comprometa a los Estados a cooperar entre sí y

---

<sup>1</sup> Michael Renner, “Redefiniendo la seguridad” en *La situación del mundo 2005*, FUHEM, Icaria, Madrid, 2005, p. 53

alcanzar un nuevo consenso sobre el significado y las responsabilidades de la paz y la seguridad internacional. Esto contribuirá a lograr metas tan relevantes como la prevención del genocidio, que es un principio fundamental del Derecho Internacional que ningún Estado puede ignorar. La creación de la figura del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio es un paso importante, como explica el propio asesor, Juan Méndez, junto a Andrés Salazar en este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, para evitar infracciones graves y masivas de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario que tengan origen étnico, racial, religioso o nacional y que podrían culminar en genocidio.

El fortalecimiento del multilateralismo y de los mecanismos de gobernanza global también puede servir para poner límites al proyecto del Gran Oriente Medio que EEUU quiere impulsar en la región. Esta iniciativa, como explica Bichara Khader en su artículo “El Gran Oriente Medio: ¿tele-evangelismo o “destino manifiesto”, tiene como objetivo la reestructuración económica, social, política y estratégica, fundada sobre la persuasión, la presión y la intervención forzada. La retórica y el método empleados son propiamente imperiales, ya que se basan en el unilateralismo y en la imposición de una concepción determinada de la democracia, a la fuerza si es preciso. En esta estrategia ha sido muy importante el papel que ha jugado el servicio de inteligencia, como explica Soledad Segoviano en este número, que constituye un instrumento más al servicio de la política oficial del Gobierno de EEUU.

Por otra parte, la seguridad no es posible en un mundo que se enfrenta a una desigualdad creciente, a la pobreza y a la exclusión. En la región andina se asiste a un profundo conflicto en el que se enfrentan, de una parte, grupos oligárquicos vinculados a la exportación, a los negocios financieros y a la economía de los servicios en asociación con empresas transnacionales, y de otra, una población en condiciones de pobreza, con empleo precario, que se debate entre la inseguridad y la esperanza. Como explica Ximena Endara y Fernando Carvajal, es un enfrentamiento por reivindicaciones económicas y sociales, pero también, y con mucha fuerza, un enfrentamiento político por la naturaleza y límites de la democracia, que restringe la participación e institucionaliza el fraude y la impunidad. El movimiento indígena, tradicionalmente excluido y marginado, se está constituyendo en la expresión y representación del heterogéneo y diverso movimiento popular y en actor que exige reconocimiento tras siglos de exclusión. Este es un largo proceso que ha ido más allá de las fronteras nacionales y que ha adquirido relevancia en el contexto internacional con la declaración del Decenio Internacional para Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (1994-2004). Sin embargo, como señala Mikel Berraondo, todavía quedan muchas cuestiones y dificultades por superar y resulta especialmente complejo en una dinámica general de retroceso en materia de derechos humanos.

Un mundo más seguro sólo puede lograrse con el respeto a la legalidad internacional, a las convenciones y tratados adoptados para proteger civiles, regular la guerra y el derecho de los refugiados y de los grupos más vulnerables. Esto requiere de transformaciones sociales, políticas, económicas, culturales y educativas, entre otras áreas para avanzar hacia la gobernabilidad global. También precisa la coordinación de acciones en múltiples niveles, desde lo global hasta lo local, y la implicación de un número amplio de actores, incluyendo las instituciones internacionales, nacionales, gobiernos locales, los empresarios y la sociedad civil.

*Manuela Mesa*  
Directora

---

<b>El concepto de seguridad humana</b>	<b>11</b>
<b>Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?</b>	<b>19</b>
<b>El desafío de la prevención del genocidio</b>	<b>31</b>

---

ANDREW MACK

# El concepto de seguridad humana

*El término seguridad humana adquirió relevancia por primera vez con la publicación en 1994 del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD. Al igual que muchos de los intentos de conceptualizar esta idea, un tanto escurridiza, la definición ofrecida por el PNUD se centra en un amplio rango de amenazas sobre los individuos (económicas, alimenticias, de salud, medioambientales, comunitarias y políticas). En cambio, los conceptos tradicionales de seguridad se concentran en un restringido margen de amenazas externas (militares) sobre la integridad territorial y política de los Estados.*

Canadá (especialmente su ex ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy) y Japón han promovido el concepto de seguridad humana, aunque ambos gobiernos poseen ideas muy distintas del mismo. La visión canadiense se centra fundamentalmente en los conflictos violentos y los asuntos humanitarios. La seguridad humana "es una condición o estado caracterizado por la libertad ante amenazas dominantes sobre los derechos de las personas, sobre su tranquilidad e, incluso, sobre sus vidas."<sup>1</sup> Japón subraya la importancia de las cuestiones de desarrollo y de dignidad humana y ha criticado el enfoque canadiense en materia de seguridad humana, al que asocia con la intervención humanitaria.

El Gobierno de Japón patrocinó la Comisión de Seguridad Humana, encabezada por el antiguo Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas Sadako Ogata, y el premio Nobel Amartya Sen, responsable de un importante informe aparecido en 2003. La Comisión no contó con ningún miembro canadiense. Junto a Noruega, Canadá ocupó un papel instrumental en la creación de la Red de Seguridad Humana, compuesta por trece países. Japón ha declinado las ofertas de unirse a la Red.

Andrew Mack es director del Centro de Seguridad Humana de la University of British Columbia, Vancouver. Artículo publicado en *Promoting Security: But How and Forwhom?*, Brief 30, Bonn International Center For Conversion (BICC), octubre 2004. Se cuenta con autorización para su reproducción

Traducción: Pedro Donoso

---

<sup>1</sup> Departamento Canadiense de Asuntos Externos y Comercio Internacional, *Human Security: Safety for People in a Changing World*, Toronto (Canadá), abril 1999.

Tal como ha señalado Astri Suhrke, para muchas personas la atracción de la seguridad humana radica en que se trata de un término que “evoca valores progresistas”.<sup>2</sup> Preocuparse por la seguridad humana es preocuparse por las amenazas que representan sobre las personas los abusos a los derechos humanos, la pobreza, el hambre, los daños al medioambiente y la guerra. Los impulsores de la seguridad humana creen en la interconexión entre estas amenazas distintas y están comprometidos con un acercamiento holístico para abordar estos problemas. Prefieren las estrategias de prevención no violentas, como las negociaciones pacificadoras (*peacemaking*) y la construcción de paz (*peacebuilding*), antes que la disuasión y el uso de la fuerza. Desde esta perspectiva, la seguridad humana no es tanto un concepto analítico como un significante de valores políticos y morales compartidos.

Los impulsores de la seguridad humana están de acuerdo en que el individuo, antes que el Estado, debe ser el referente de la seguridad. A pesar de ello, no hay consenso en lo que respecta a la naturaleza de las amenazas sobre el individuo que deben considerarse. Los promotores de un concepto amplio de seguridad humana proponen que entre estas amenazas se incluyan el hambre, la enfermedad, la polución y otros daños, además de la violencia. No obstante, los críticos se oponen a ello, tanto por razones de tipo metodológico como pragmático.

### **La seguridad humana y la comunidad académica de estudios sobre seguridad**

La seguridad humana continúa siendo un concepto discutido y que debiera adquirir relevancia en la disciplina de las Relaciones Internacionales y en el campo de los estudios sobre seguridad. El hecho de que se haya escrito poco sobre esta materia en los principales círculos académicos de ambas disciplinas, indica que el concepto aun no es considerado con seriedad en estos sectores. Los pocos artículos publicados al respecto dan muestra de una tendencia crítica.

Sin embargo, antes de decidir si apoyar a una u otra definición de seguridad humana, el desafío más importante en lo que se refiere a los estudios académicos contemporáneos sobre seguridad consiste, principalmente, en la designación del individuo, antes que el Estado, como el objeto de referencia en materia de seguridad.

En la comunidad predominantemente estadounidense de estudios académicos sobre seguridad, el Estado aun constituye la referencia, la entidad a ser asegurada. El neorrealismo, paradigma principal de los estudios sobre la materia, ve las amenazas a la seguridad como algo que emana de la naturaleza de un sistema anárquico de Estados soberanos. La anarquía condena a los Estados a una inacabable (y desestabilizadora) lucha por el poder.

Por su parte, bajo el paradigma realista, los ciudadanos son el referente final, mientras el Estado constituye el mecanismo necesario para asegurar la seguridad

---

<sup>2</sup> Astri Suhrke, “Human Security and Interests of States”, *Security Dialogue*, septiembre 1999, Vol. 30, Nº 3, p. 264.

de todos ellos. Sin embargo, mientras en las democracias occidentales y en el teórico mundo del realismo la seguridad del Estado y la seguridad de los individuos podrían ser consideradas como virtuales sinónimos, en muchas partes del mundo, los Estados constituyen una importante amenaza para la vida de sus propios ciudadanos. A lo largo del siglo XX ha muerto mucha más gente a manos de su propio gobierno que por la intervención de ejércitos extranjeros.<sup>3</sup>

Si bien el tratamiento concedido por el neorealismo a los Estados como actores unitarios podría tener alguna utilidad heurística para entender las causas de las guerras interestatales, en los casos de conflictos armados en los países en desarrollo tiene poco sentido, puesto que el propio Estado ha fracasado o se encuentra dividido en fracciones enfrentadas entre sí.

La seguridad nacional vela por la protección de los Estados; la seguridad humana vela por la protección de los individuos. Los Estados deberían ser los primeros proveedores de seguridad ante sus ciudadanos. No obstante, a menudo fallan en esta tarea. En algunos casos persiguen violentamente a aquellos ciudadanos que están llamados a defender. El paradigma de seguridad nacional, con su énfasis ante las amenazas externas, es de limitada relevancia en relación a la seguridad del individuo, particularmente respecto a las guerras civiles, que en este momento constituyen más del 90% de los conflictos armados.

El paradigma convencional de los estudios sobre seguridad no tiene la capacidad para tratar las amenazas que emanan del propio Estado. Por otra parte, allí donde el individuo es el objeto de referencia en materia de seguridad no se necesitan supuestos sobre el rol del Estado: podrá proteger a sus ciudadanos o podrá amenazarlos, según sea el caso.

Que el realismo sea una teoría sobre la competencia entre Estados ha distraído la atención de la comunidad dedicada a los estudios sobre asuntos de seguridad de la abrumadora mayoría de las guerras contemporáneas —que son las que tienen lugar dentro de los Estados—. Al convertir el Estado en la entidad que debe ser asegurada se privilegia la seguridad nacional o del régimen por encima de la de los ciudadanos.

Ha habido algunos intentos de aplicar los modelos realistas, como en el caso del dilema de seguridad, a conflictos intraestatales.<sup>4</sup> Pero el modelo ofrecido por el dilema de seguridad da por sentada la anarquía, que en el caso de los conflictos intraestatales requiere el colapso del Estado. Este modelo no puede explicar el colapso del Estado. Podrá explicar algunas de las dinámicas ascendentes de los conflictos armados una vez que el Estado ha fracasado, pero no las raíces causales de ese fracaso.

Muchos críticos denuncian el realismo por numerosos motivos, desde subvalorar las posibilidades de cooperación en el sistema internacional hasta ignorar las variables domésticas que determinan la política exterior. Lo que estos críticos no

*A lo largo del  
siglo XX ha  
muerto  
mucha más  
gente a  
manos de su  
propio  
gobierno que  
por la  
intervención  
de ejércitos  
extranjeros*

<sup>3</sup> Rudolf Rummel, *Freedom, Democracy, Peace, Power, Democide and War*. Disponible en [www.hawaii.edu/powerkills/](http://www.hawaii.edu/powerkills/)

<sup>4</sup> Barry Posen, "The Security Dilemma and Ethnic Politics", *Survival*, 1973, Vol. 25, Nº 1; Barbara F. Walter y Jack Syner (eds.), *Civil Wars, Insecurity and Intervention*, Columbia University Press, Nueva York, 1999.

han hecho es criticarlo por sus fallos a la hora de abordar el asunto de la guerra civil.

El descuido de la guerra civil como campo de investigación por parte de la comunidad académica de estudios sobre seguridad es remarcable. En una influyente revista sobre la materia de 1991 ampliamente citada y difundida, Stephen Walt, un destacado estudioso realista radicado en EEUU, identifica el estudio de la guerra como elemento central en estudios sobre seguridad. Pero a continuación ignora por completo una amenaza clave a la seguridad: la guerra civil. A pesar de que, desde hacía ya una década, los conflictos intraestatales formaban la abrumadora mayoría de los conflictos armados, la omisión de Walt no resulta nada excepcional.

Aunque es cierto que algunos estudiosos de la tendencia realista convencional han analizado las causas y el comportamiento de las guerras civiles, esto continúa siendo la excepción y no la regla. Esto se hizo evidente en un estudio de todos los artículos publicados en la década de los años noventa en las dos principales revistas especializadas en seguridad: *International Security* y *Security Studies*. A pesar de que las guerras civiles constituyen el 90% de los conflictos armados ocurridos en este período, las luchas intraestatales ocuparon menos del 15% de los artículos dedicados a la guerra en estas dos publicaciones.

Los gobiernos, en particular aquellos de los países de la OCDE, también continúan entendiendo la seguridad en términos nacionales, en lugar de individuales. Los planificadores de Defensa de las grandes potencias evalúan la adquisición de material militar, las estructuras de fuerza y las doctrinas de potenciales Estados enemigos. Además, describen las mayores transferencias bélicas entre naciones y negocian y verifican el cumplimiento de los tratados interestatales para el control de armas. El centro de atención de todos estos esfuerzos se concentra en el Estado y no en las personas.

Los anuarios globales publicados por las principales instituciones de estudios estratégicos internacionales como el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Reino Unido, reflejan la preocupación de los grandes países en torno a la seguridad nacional y a los conflictos interestatales, no intraestatales. Por ejemplo, la prestigiosa publicación del IISS, *Strategic Survey*, de 2000 ignoraba por completo los asuntos de seguridad en África, a pesar de ser, por mucho, el continente más propenso a los conflictos.

Incluso cuando las instituciones tradicionales de estudios de seguridad se concentran en los conflictos intraestatales de los países en desarrollo, es poca la atención que le prestan a los problemas de desarrollo y de forma de gobierno, los cuales constituyen las raíces causales de estos conflictos. La creciente literatura econométrica centrada en conflictos armados permanece ampliamente ignorada.

Hoy en día, la investigación contemporánea más convincente sobre guerras civiles no proviene de la comunidad realista convencional de estudios sobre seguridad, sino de los investigadores de la paz,<sup>5</sup> estudiantes de política comparativa, especialistas en el área y economistas sin experiencia previa en este campo.

---

<sup>5</sup> El *Journal of Peace Research* y el *Journal of Conflict Resolution* han publicado buena parte del trabajo de los investigadores en este campo.

Entre estos últimos se hallan los investigadores asociados al innovador proyecto del Banco Mundial “Aspectos Económicos de las Guerras Civiles, el Crimen y la Violencia”.<sup>6</sup>

## **El individuo como objeto de referencia de la seguridad**

Los impulsores de la seguridad humana consideran como un axioma básico que el individuo sea el objeto de referencia de la seguridad. Pero, tal como lo sugiere el término, éste es un caso en el que hay más aseveraciones que discusiones. ¿Cómo se plantea la discusión que hace prevalecer a los individuos sobre los Estados como objeto de seguridad?

En primer lugar, el paradigma de seguridad tradicional centrado en el Estado no es capaz de explicar las guerras civiles, que representan la forma más extendida de los conflictos armados actualmente. Segundo, al privilegiar al Estado como la entidad a ser protegida desvía la atención de que la seguridad del Estado se lleva frecuentemente a cabo a expensas de la seguridad individual. Tercero, la idea de seguridad centrada en las personas posee importantes raíces históricas. Tal como ha señalado el gobierno canadiense, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de Naciones Unidas y las Convenciones de Ginebra han sido elementos centrales en la evolución de la seguridad humana. Incluso, como Emma Rothschild remarca, los antecedentes históricos de la seguridad humana se remontan aun más atrás y se asocian con la centralidad del individuo en la evolución del liberalismo.<sup>7</sup>

Convertir al individuo en el objeto de referencia en asuntos de seguridad, sin embargo, no es algo exento de polémica. Al interior de la ONU, algunos Estados equiparan la seguridad humana con los intentos de imponer por parte del mundo occidental una visión foránea e inapropiada de los conceptos de derechos humanos a los países en desarrollo (en el marco del síndrome “Occidente contra el resto del mundo”), que a su vez se asocia con las políticas de intervención humanitaria. Los Estados asiáticos también se resisten a lo que consideran como una actitud individualista occidental, la misma que sostiene buena parte de la agenda sobre seguridad humana.

Ésta también es percibida —de forma correcta— como la encarnación de una serie de valores morales que pueden presentar un reto fundamental para la doctrina de la soberanía del Estado. Si la comunidad internacional interviene con fuerzas militares para impedir que determinado Estado cometa actos de genocidio u otras violaciones graves de los derechos humanos, se está anteponiendo la protección de seres humanos por encima de la soberanía del Estado. Dado que Naciones Unidas es una organización de Estados y no de personas, y tomando en cuenta que muchos de los Estados representados en esta organización constituyen una amenaza de muerte para sus propios ciudadanos, hacen de su oposición algo tan obvio como conveniente a sus propósitos.

---

<sup>6</sup> Ver [www.worldbank.org/research/conflict](http://www.worldbank.org/research/conflict)

<sup>7</sup> Ver Emma Rothschild, “What is Security?”, *Daedalus*, 1995, Vol. 124, N° 3.

*Los gobiernos  
no son los  
únicos  
protectores  
posibles de la  
población*

Pero, muchos países en desarrollo que no reprimen a sus propios ciudadanos también tienen serios problemas a la hora de cuestionar el principio de soberanía del Estado, dado que se trata de un principio considerado como la fuente de un importante número de protecciones, especialmente en el caso de Estados pequeños y débiles. Muchos de esos Estados han sido víctimas del colonialismo o de otras formas de intervención, y es comprensible que sigan mostrando su escepticismo ante los motivos de potenciales intervencionistas.

Hacer de los individuos el objeto de referencia en asuntos de seguridad es una posición también criticada por la comunidad académica. Barry Buzan, por ejemplo, presenta dos objeciones. En primer lugar, aunque acepta que los Estados pueden representar una amenaza para la seguridad de sus ciudadanos, al mismo tiempo insiste en que ellos "son casi con toda certeza, una condición necesaria para la seguridad individual en la medida que, en caso de ausencia del Estado, no está claro a qué entidad le corresponde actuar en representación de los individuos."<sup>8</sup>

La objeción de Buzan revela una marcada falta de imaginación. Los gobiernos no son, de ninguna manera, los únicos protectores posibles de la población. Para enfrentarse a los Estados violentamente represivos, los ciudadanos pueden recurrir a una serie de estrategias de defensa. Pueden movilizarse y montar un movimiento de resistencia armada o no violenta, según sea el caso. Durante los últimos 30 años, esta última estrategia ha demostrado una gran efectividad en el derrocamiento de regímenes autoritarios en distintos lugares del mundo.

En el caso de los Estados que cometen actos de genocidio u otras formas de asesinatos colectivos, o bien cuando no actúan para poner fin a dichos abusos, la comunidad internacional podrá intervenir para proteger a las víctimas. Y aquí aparece la segunda preocupación de Buzan. Convertir a los individuos en el objeto de referencia en asuntos de seguridad, señala, puede derivar rápidamente en un "cuestionamiento de las intervenciones en favor de los derechos humanos, y conlleva el riesgo de generar mayores conflictos en aquellos lugares donde los derechos humanos no son aceptados como un valor universal (...) Bajo este punto de vista, la seguridad nacional centrada en la superioridad del Estado es preferible."<sup>9</sup> Esta clase de argumento lo hubieran suscrito de forma entusiasta los Jemeres Rojos o los responsables del genocidio en Ruanda. Buzan, sin embargo, no aclara del todo por qué razón él le presta su apoyo.

### **¿Qué ocurre con la agenda de amenazas?**

En el *Informe sobre Seguridad Humana*<sup>10</sup> se adopta una definición mucho más acotada según la cual la amenaza tiene su origen de forma relativamente conven-

<sup>8</sup> Barry Buzan, "Human Security in International Perspective", ponencia presentada en la XIV Reunión Asia Pacífico, Kuala Lumpur, junio 2000, p. 8.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>10</sup> Centro de Seguridad Humana, *Human Security Report*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.

cional en la violencia política y criminal. El equipo editorial del informe acepta que las concepciones amplias de seguridad humana conducen a amenazas al bienestar humano al imponer muchos más costos humanos que la propia violencia. La violencia criminal y política acaba con la vida de menos de un millón de personas al año, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), mientras las enfermedades contagiosas matan a más de 20 millones.

Prestar atención a un amplio número de amenazas puede ser útil desde el punto de vista de su justificación jurídica. Por ejemplo, algunos partidarios sostienen que, dado que mucha más gente muere por enfermedades que por efecto de la guerra, los recursos debieran trasladarse del presupuesto de defensa al de salud.

En contraste, la utilidad analítica de las concepciones amplias en materia de seguridad humana es cuestionable. Tal como Gary King y Christopher Murray, impulsores de una concepción de seguridad humana amplia y orientada hacia el desarrollo, han remarcado, “ (...) incluso algunos de los mayores impulsores de la seguridad humana reconocen que, en el mejor de los casos, ésta se halla pobremente definida y desajustada; y, en el peor de los casos, funciona como un lema vago y sin consistencia lógica”.<sup>11</sup>

Uno de los argumentos en favor de ampliar el concepto de seguridad humana se basa en que las amenazas no militares a individuos —como una epidemia o un acusado deterioro del medio ambiente— es que se les puede conceder el estatus de amenaza “existencial”. Cuando determinados problemas se conciben como objetos contra los que hay que asegurarse, incrementan su prioridad en la agenda política y se les asigna mayores recursos para enfrentarlos, que de otra forma no se podrían obtener.

Pero, incluso si se acepta el argumento que sostiene que una agenda amplia de amenazas tiene beneficios desde el punto de vista político/jurídico, estos beneficios pueden producirse a expensas de un verdadero coste analítico. Combinar un rango muy amplio de distintos perjuicios bajo el signo de la “inseguridad” no es más que un ejercicio de recalificación de escasa contribución a cualquier propósito analítico. Si el término ‘inseguridad’ abarca casi todas las formas de daño —desde las afrentas a la dignidad hasta el genocidio— su poder descriptivo se hace difuso. Un concepto que busca explicarlo todo acaba por no explicar nada.

Para examinar las relaciones entre pobreza y violencia, por ejemplo, cada una debe ser tratada por separado en términos de análisis. Toda definición que combine variables dependientes con independientes hace virtualmente imposible cualquier análisis causal.

Que el *Informe sobre Seguridad Humana* considere la violencia como la medida clave de la seguridad humana no significa que la forma de gobierno y los asuntos de desarrollo sean poco importantes. Por el contrario, las causas de la violencia política y criminal son en su mayor parte el resultado de un gobierno pobre y de la falta de capacidad estatal presentes en la mayoría de los países pobres.

---

<sup>11</sup> Gary King y Christopher J.L. Murray, “Rethinking Human Security”, *Political Science Quarterly*, 2001, N° 4, pp. 585-610.

## La agenda del PNUD

Dado que la concepción del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en seguridad humana es citada con tanta frecuencia en la literatura relevante, vale la pena examinarla con más detalle. El concepto del PNUD, articulado por primera vez en el *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1994, define la seguridad humana como una combinación de “libertad de temores” y “libertad de necesidades”.

El PNUD sostiene que la seguridad humana está compuesta por siete elementos:

- Seguridad económica: ante la amenaza de la pobreza.
- Seguridad alimenticia: ante la amenaza del hambre.
- Seguridad de salud: ante la amenaza de las lesiones y la enfermedad.
- Seguridad medioambiental: ante la amenaza de la polución, deterioro del medio ambiente y agotamiento de los recursos.
- Seguridad personal: ante una amenaza que incluye distintas formas de violencia.
- Seguridad comunal: ante la amenaza contra la integridad de las culturas.
- Seguridad política: ante la amenaza de la represión política.

Introduciendo un nuevo concepto —seguridad humana— el PNUD hizo una definición efectiva de él mediante la introducción de otros siete conceptos. No hay nada inherentemente equivocado en una estrategia de este tipo, siempre que las relaciones entre los distintos elementos sean bien puntualizadas. Esto es algo que el PNUD no consiguió llevar a cabo. Según su explicación, cualquier amenaza a alguno de los siete aspectos abre la posibilidad de desatar un “furioso tornado” que afectará a todos ellos. Puede que éste sea el caso, puede que no. Sin embargo, la pregunta importante es bajo qué condiciones una baja en el ingreso económico (inseguridad económica) genera brotes de violencia (inseguridad personal). En el informe del PNUD no hay respuesta a estas preguntas.

Tampoco queda claro en la práctica las diferencias entre seguridad humana y desarrollo humano según la tipología efectuada por el PNUD. La pobreza se define como inseguridad económica y, al mismo tiempo, resulta un elemento central para la definición de subdesarrollo. El PNUD intenta diferenciar entre desarrollo humano y seguridad humana mediante el argumento de que “el primero amplía las posibilidades de elección de las personas”, mientras la segunda consiste en la habilidad para ejercer las opciones elegidas “con seguridad y libertad”. Es difícil entender cómo esta definición pueda tener una aplicación en la práctica y, ni el *Informe sobre Desarrollo Humano*, ni los estudios sucesivos han intentado llevar a cabo esta explicación.

El PNUD estaba en lo correcto al subrayar la interconexión existente entre asuntos de seguridad, desarrollo y formas de gobierno. Sin embargo, ningún estudio analítico de base empírica ha hecho uso del marco conceptual proporcionado por el Programa para estudiar el nexo real entre guerra, desarrollo y formas de gobierno. Aun no está claro que este marco pueda ser empleado con este propósito.

KEITH KRAUSE

# Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?

*Este artículo perfila los orígenes de la seguridad humana como concepto arraigado en la comunidad política y señala sus puntos fuertes y débiles. En él se defiende una visión restringida de seguridad humana basada en la noción de “libertad de temores” —perspectiva que subraya el hecho de que el desarrollo humano no puede avanzar si no se presta atención a las necesidades básicas de seguridad—, y afirma que el uso de este concepto por parte de los Estados y de los encargados de diseñar las políticas no tiene que consistir en añadir otra etiqueta más. Debe conducir a estos actores a prestar atención a asuntos, formular preguntas e, incluso, promover políticas diferentes. Todos estos desarrollos han de tener un importante impacto en la formación de la agenda internacional de seguridad para el siglo XXI.*

El concepto de seguridad humana, empleado por un amplio sector de gobiernos, organismos internacionales y ONG, es la última tentativa de una larga serie de ensayos encaminados a modificar las concepciones de seguridad tradicionales centradas en el Estado. Entre estas se incluyen ideas como la seguridad global, la seguridad de la sociedad, la seguridad común, la seguridad integral y la seguridad cooperativa.<sup>1</sup> El enfoque basado en la seguridad humana es importante en la

<sup>1</sup> Algunos textos clave sobre este asunto son: Comisión Independiente de Desarme y Asuntos de Seguridad (la Comisión Palme), *Common Security: A Blueprint for Survival*, New York 1982; Ashton Carter, William Perry y John Steinbrunner, *A New Concept of Cooperative Security*, Washington 1992; David Dewitt, “Common, Comprehensive and Cooperative Security,” *The Pacific Review*, 7(1), 1994, pp. 1-15; Barry Buzan, *People, States and Fear*, segunda edición, Hemel Hempstead, 1991; Ole Waever, “Societal Security – A Concept and its Consequences”, artículo que no apareció publicado, 1995; The Report of the Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford, 1995, pp. 80-81.

Keith Krause es profesor de Ciencias Políticas en el Instituto Superior de Estudios Internacionales en Ginebra, donde es director del Programa de Estudios de Seguridad Estratégica e Internacional (PSIS) y director del programa de Estudio sobre Armas Ligeras. Una versión anterior de este artículo fue publicada en *Promoting Security: But How and For Whom? Brief 30*, Bonn International Center For Conversion (BICC), octubre 2004. Se cuenta con autorización para su reproducción

Traducción: Pedro Donoso

medida que ha sido adoptado y utilizado por los encargados de diseñar políticas para generar importantes e interesantes iniciativas en política exterior y en seguridad. Por lo tanto, ¿es la seguridad humana una idea que ha alcanzado su momento?

Para responder a esta pregunta, primero debemos aceptar que todos los conceptos de seguridad —incluido el concepto tradicional de seguridad nacional— son construcciones sociales. Antes de la Guerra Fría, “el término seguridad nacional no era algo común en el discurso político norteamericano”,<sup>2</sup> ni en el de ningún otro Estado. Sólo en 1945, en las audiencias del Senado de EEUU sobre la política de defensa y la estructura militar posterior a la II Guerra Mundial, el secretario de Defensa James Forrestal invocó la idea de la seguridad nacional como un principio rector de la política de EEUU. Éste era un término nuevo, un término casi imposible de hallar con anterioridad. El senador Edwin Johnson —un influyente promotor de la política exterior— contestó: “Me gustan sus palabras, seguridad nacional”.<sup>3</sup>

El historiador Daniel H. Yergin ha señalado: “En determinados momentos, las frases desconocidas se convierten súbitamente en un artículo de uso común dentro de un discurso político, y los conceptos que representan se transforman en algo tan arraigado en la conciencia nacional que pareciera que siempre hubiesen formado parte de ella. Eso fue lo que ocurrió en 1945 en el caso de seguridad nacional (...), su repentina popularidad provenía del hecho de contener una visión del mundo, cierta mentalidad”.<sup>4</sup>

A partir de este momento, comenzó a ser considerado como el concepto convencional o principal de seguridad, con sus exigencias de protección y defensa contra la posibilidad de guerra y violencia a gran escala inflingida desde el exterior de la comunidad política. A pesar de ello, esta concepción de la seguridad es, principalmente, una construcción del siglo XX, con importantes vínculos con la Guerra Fría.<sup>5</sup>

El concepto de seguridad humana comienza a hacer su entrada en el discurso internacional de forma similar. Su significado se ha construido mediante el esfuerzo de distintas instituciones e individuos y hoy representa un concepto poderoso en torno al cual se han desarrollado, y aun se desarrollarán y promoverán, políticas prácticas e iniciativas concretas.

## Los orígenes y la difusión de la seguridad humana

Lo más impactante del concepto de seguridad humana es que, en lugar de originarse en el mundo académico y de análisis, se gestó en el del diseño de políticas.

<sup>2</sup> Daniel H. Yergin, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*, Boston, 1978, p. 194.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>5</sup> Ver Ole Waever, “Security: A Conceptual History for International Relations”, artículo no publicado, 1999.

Fue utilizado con seriedad por primera vez en 1994 en el *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La visión del PNUD sobre seguridad humana era muy amplia y abarcaba siete dimensiones distintas: seguridad económica, alimenticia, de salud, medioambiental, personal, comunitaria y política. El objetivo general era expandir el concepto de seguridad que “durante demasiado tiempo había sido interpretado de forma restringida, ya sea como seguridad de un territorio ante agresiones del exterior, como protección de los intereses nacionales en política exterior, o bien como seguridad global ante la amenaza de un holocausto nuclear.” La seguridad humana estaba dirigida a cambiar el objeto de referencia en materia de seguridad, “desde un énfasis exclusivo en la seguridad territorial a un énfasis mucho mayor en la seguridad de las personas” y, de forma más problemática, buscaba defender “la seguridad a través del desarrollo humano sostenible”.<sup>6</sup>

Tras el informe del PNUD, la idea consistía en que, al acentuar la importancia de la seguridad humana, se hacía posible recoger el llamado “dividendo de paz” y asegurar que los recursos destinados a los aspectos militares a lo largo de la Guerra Fría se reorientaran a fines más productivos. El objetivo directo del informe era ejercer una influencia sobre el resultado de la Cumbre Social de Copenhague de 1995 de modo que, desde el comienzo, el concepto de seguridad humana fue planteado como algo de índole práctica con claros fines estratégicos.

Desde mediados de la década de los noventa, el concepto de seguridad humana ha sido empleado por un amplio abanico de organizaciones internacionales y no gubernamentales, incluyendo a Oxfam, el Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas, el Consejo Académico del Sistema de la ONU, la Universidad de Naciones Unidas, la Fundación Arias, el Centro de Información sobre Defensa, el Instituto Worldwatch, la Comisión de Gobernanza Global, la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales, la Red de Acción Internacional contra Armas Menores, Pax Christi, la Secretaría General de Naciones Unidas, el Programa de la Universidad de Harvard sobre Políticas Humanitarias e Investigación de Conflictos, el Centro de Seguridad Humana de la Universidad de British Columbia, Saferworld, el Centro Internacional para la Conversión de Bonn, el Centro para el Diálogo Humanitario (Ginebra), el Centro Regional de Seguridad Humana (Amman), el Consorcio Canadiense de Seguridad Humana y muchos otros. Estos grupos e instituciones se sintieron atraídos por la idea, dado que la “seguridad humana” representaba un buen lema. Pero había más cosas contenidas en este gesto: la seguridad humana actúa como un encuadre, una forma de describir o enmarcar las actividades que estaban llevando a cabo, lo que permitía establecer un vínculo entre una variada serie de iniciativas de forma que tuvieran mayor coherencia.

El concepto de seguridad humana ayudaba a catalizar un proceso, una reestructuración más amplia de los discursos paralelos de seguridad y desarrollo. Al modificar el objeto de referencia del Estado al individuo, se resaltaba la tensión existente entre promover la seguridad de Estado y promover la seguridad de los

*El concepto de seguridad humana ayudaba a catalizar un proceso, una reestructuración más amplia de los discursos paralelos de seguridad y desarrollo*

---

<sup>6</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Nueva York, 1994, pp. 22-46.

individuos (que históricamente ha sido puesta en peligro por el Estado). Por último, la influencia de una idea de esta índole no puede ser medida simplemente por su uso, sino por la forma en que consigue informar o establecer conexiones con una serie de prácticas concretas que son novedosas o, al menos, representan un claro alejamiento de prácticas anteriores. En el caso de la seguridad humana, existían por lo menos dos iniciativas políticas específicas de importancia surgidas a finales de la década de los noventa que representaban un alejamiento parcial de los “modos habituales de hacer negocios”.

La primera de ellas, encabezada por Canadá, fue la creación de la Red de Seguridad Humana. Establecida en 1999 como una agrupación diversa de Estados liderados por Canadá, Noruega y Suiza, incluye a países como Chile, Jordania, Austria, Irlanda, Malí, Grecia, Eslovaquia, Tailandia, Suráfrica (como observador) y Holanda, la misión de la red es procurar políticas comunes sobre seguridad humana en una serie de instituciones internacionales y regionales. Se reúnen anualmente a nivel de Ministerio de Asuntos Exteriores y, a lo largo del año, persiguen determinadas iniciativas a través de distintos métodos formales e informales, que forman un foro para la coordinación y la confección de la agenda internacional de seguridad. Como resultado, mucho de los Estados miembros, en particular los tres Estados a la cabeza, han dedicado importantes recursos financieros para promover iniciativas en seguridad humana, a menudo en compañía de ONG o de otros Estados de la red.

La segunda iniciativa fue liderada por Japón, que en 1999 creó el Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana (Trust Fund for Human Security). A continuación estableció una Comisión sobre Seguridad Humana encabezada por Japón, codirigida por el antiguo Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU, el Dr. Sadao Ogata, y el Premio Nobel de Economía Amartya K. Sen.<sup>7</sup> Su informe titulado *Human Security Now (Seguridad Humana Ahora)* fue publicado en 2003 y engendró la creación de la Junta Consejera sobre Seguridad Humana (Human Security Advisory Board). El Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana apoya iniciativas lideradas por las instituciones que forman parte del sistema de Naciones Unidas.

A nivel práctico, el concepto de seguridad humana también fue utilizado por un amplio sector de ONG y órganos internacionales, para darle un nuevo dinamismo y énfasis a los proyectos a nivel de base. Para estos grupos, un enfoque en seguridad humana significó —en palabras de uno de sus promotores— “poner a las personas en primer lugar.”<sup>8</sup> Como consecuencia se adoptó un enfoque local en materia de seguridad concentrado en la relación entre los Estados y sus ciudadanos, que se alejaba de igualar la seguridad del Estado o régimen vigente con el bienestar económico, político y social de la población. En buena parte del mundo, el Estado o régimen ha sido instaurado a expensas de las necesidades de los ciudadanos. Y aun peor: el propio Estado ha representado la amenaza más importante para la seguridad humana.

---

<sup>7</sup> Consultar el sitio de la Comisión: <http://www.humansecurity-chs.org>

<sup>8</sup> Esta frase ha sido empleada para describir las actividades realizadas en torno a las armas ligeras por parte del Centro para el Diálogo Humanitario, con sede en Ginebra.

## **Dos visiones de la seguridad humana**

Surgieron dos visiones en competencia sobre la seguridad humana, relativamente reflejadas en las iniciativas japonesa y canadiense. El enfoque japonés, de carácter amplio, se basó en la formulación original por parte del PNUD y puede resumirse en la frase “libertad de necesidades” —la seguridad humana gira entorno a asegurar las necesidades humanas básicas en los ámbitos económico, sanitario, alimenticio, social y medioambiental—. Ello está directamente reflejado en el informe de la Comisión de Seguridad Humana de 2003, así como en las actividades de financiación del Fondo Fiduciario japonés para la seguridad humana. El informe de la Comisión no se concentra sólo en situaciones de conflicto, sino que también mira a los asuntos relacionados con el comercio justo, acceso a la salud, derechos de los pacientes, acceso a la educación y libertades básicas. El Fondo Fiduciario patrocinaba proyectos en áreas tan diversas como seguridad alimenticia para campesinos de Tímor del Este o pescadores de la región sur de Sudán, seguridad en salud en Tayikistán o Mongolia, o la reconstrucción de escuelas en Kosovo.

La segunda visión, de enfoque más restringido, se vincula más a las actividades de la Red de Seguridad Humana y su lema fue la “libertad de temores” —es decir, la seguridad humana consiste en acabar con el uso o la amenaza de la fuerza y la violencia en la vida diaria de las personas—.

En mi opinión, la seguridad humana debería girar en torno a la “libertad de temores”, y no a la visión amplia de “libertad de necesidades”, por dos razones. En primer lugar, por una razón de índole negativa: la visión amplia de la seguridad humana acaba por convertirse en una especie de lista de la compra, en la medida que encierra la necesidad de catalogar como amenazas a la seguridad humana un extenso rango de asuntos que no guardan ninguna conexión necesaria entre ellos. Y, llegado el punto, la seguridad humana parece involucrar casi cualquier cosa que pudiera ser considerada una amenaza al bienestar. Esta visión amplia cae en la trampa acertadamente descrita por Daniel H. Deudney: “si todo lo que causa una reducción del bienestar humano es catalogado como un amenaza a la seguridad, el término pierde toda utilidad analítica para convertirse en un simple sinónimo de malo”.<sup>9</sup>

Cuando alcanza este punto, el concepto pierde toda su utilidad para los encargados de diseñar políticas —y para los analistas también— en la medida que oscurece lo más característico sobre la idea de seguridad y sobre cómo ésta está inextricablemente vinculada a los conflictos y a las amenazas existenciales, así como al uso de la violencia. Tal vez, lo que resulta aun más decisivo es el hecho de que no parece ganarse nada al emplear la categoría de “seguridad humana” en asuntos como el derecho a la educación, las prácticas de comercio justo o los desafíos de la salud pública. ¿Acaso altera nuestra comprensión del derecho a la educación básica el hecho de describir el analfabetismo como una amenaza a la seguridad huma-

---

<sup>9</sup> Daniel H. Deudney, “Environmental Security: A Critique”, en Daniel H. Deudney y Richard A. Matthew (eds.), *Contested Grounds: Security and Conflict in the New Environmental Politics*, Albany, 1999, pp. 187-219.

na? ¿Facilita una acción más efectiva o nos ayuda a resolver los problemas? O ¿no es un error, en algunos casos, tratar ciertos problemas como la inmigración o el VIH/sida como amenazas a la seguridad, y que estarían mejor considerados como simples desafíos de las políticas públicas? La extensa lista de textos sobre la seguridad en el caso de la inmigración ilustra bien este punto.<sup>10</sup> Desde una perspectiva de seguridad, los Estados de Europa Occidental (y algunos elementos de la elite política europea) han reaccionado a la migración a menudo como si se tratase de una amenaza a la identidad de una sociedad y a sus valores. Desde una perspectiva económica, sin embargo, existe un consenso abrumador sobre la necesidad de Europa de alentar la migración para sostener su sistema de bienestar (incluyendo las pensiones), de cara a una fuerza laboral y una población que envejecen. La aseguración de la inmigración ilustra bien algunas de las consecuencias negativas de emplear el poderoso concepto de seguridad de forma laxa, incluso de una manera que se podría considerar políticamente descuidada.

Por otra parte, si el concepto de seguridad humana permanece centrado entorno a la “libertad de temores” —ante la amenaza o el uso de la violencia— puede ser vinculado a una poderosa agenda intelectual, coherente y práctica, inserta en una comprensión particular del Estado liberal. La cuestión sobre el control de las instituciones de violencia organizada y de fuerzas de evacuación por parte de la vida política, económica y social ha sido central para toda la comprensión moderna de la política y de la lucha por establecer instituciones políticas legítimas y representativas. Forma parte de la visión de Thomas Hobbes expresada en el *Leviatán político* —una institución creada para sacarnos de la situación de “guerra de cada uno contra todos”, capaz de llevarnos a un estado civil en el que la vida económica, social y política pueda florecer—. Su eco también resuena en la definición que Max Weber hace del estado como una organización que tiene el monopolio legal sobre los legítimos medios de violencia. Y, finalmente, está unida a los siglos de lucha para eliminar la amenaza de la fuerza y la violencia en la interacción cotidiana del ser humano.

### **La agenda práctica en seguridad humana**

Cuando se piensa en la realidad de los activistas y los encargados de diseñar políticas, se puede constatar que la idea de seguridad —en su vertiente acotada de “libertad de temores”— ha servido para elaborar una agenda concreta para la acción política:

- Eliminar el azote que representan las minas antipersona.
- Acabar con el uso de niños como soldados, al mismo tiempo que se implementan programas efectivos de desmovilizaciones y reintegración para ellos.

---

<sup>10</sup> Sobre este tema ver Didier Bigo, “Sécurité et immigration: vers une gouvernemen-talité par l’inquiétude”, *Cultures et Conflits*, 31-32, otoño-invierno 1998, pp. 13-38; Jef Huysmans, “The European Union and the Securitization of Migration”, *Journal of Common Market Studies*, 38(5), diciembre 2000, pp. 751-777.

- Terminar con la impunidad mediante la promoción del respeto al Derecho Humanitario Internacional (IHL) y al trabajo del Tribunal Penal Internacional.
- Combatir la proliferación y el mal uso de armas ligeras.
- Trabajar por la reforma del sector de seguridad, incluyendo no sólo a las Fuerzas Armadas, sino también a la policía y al sistema de justicia criminal.
- Promover la buena gobernanza en el sector de seguridad.

Esta es una agenda amplia y ambiciosa, y resulta imposible resumir todas las iniciativas llevadas a cabo en los últimos años bajo un mismo encabezado. Existen, no obstante, algunas observaciones importantes sobre cómo surgieron ciertos asuntos o cómo fueron introducidos en la agenda de seguridad humana. En primer lugar, el desarrollo de la agenda de “libertad de temores” fue un cometido *ad hoc*, basado en la experiencia de las potencias medias trabajando juntas (y ocasionalmente en asociación con algunas ONG), en particular, en la campaña para erradicar las minas antipersona. El Tratado de Ottawa lleva el sello reconocible en el acercamiento de seguridad humana, dado que es difícil concebir el surgimiento de una iniciativa de este tipo cuando se permanece encerrado en un concepto de seguridad centrado en el Estado. Pero, la acción internacional para prohibir las minas comenzó a principios de la década de los noventa y sólo una vez concluido el Tratado de Ottawa en 1997 se catalogó la totalidad de este proceso como un intento por promover la seguridad humana.<sup>11</sup>

En segundo lugar, los Estados que acudieron a la agenda de seguridad humana lo hicieron con su propio bagaje de políticas que deseaban promover. Suiza impulsó su tradicional énfasis en el Derecho Internacional Humanitario como parte de la actividades de la Red de Seguridad Humana; Japón incluyó muchas de sus políticas de asistencia al desarrollo bajo la categoría de seguridad humana; Austria pujó por incluir la educación en derechos humanos como un asunto de seguridad humana; Canadá promovió la situación de los niños soldado una vez concluido el tratado sobre las minas personales; y un grupo de Estados (principalmente Suiza, Canadá y Noruega) se preocuparon del problema de las armas ligeras como una continuación lógica a la situación de las minas. El emprendimiento político por parte de los Estados, las ONG y los organismos internacionales fue una característica crucial para el rápido desarrollo del concepto y la práctica de la seguridad humana.

Sería un error, sin embargo, considerar que la cristalización del concepto de seguridad humana fue una suerte de pensamiento tardío o secundario o que, de alguna manera, el hecho de que su uso como categoría haya servido para describir políticas que algunos Estados ya habían comenzado a poner en práctica lo convertiría en un concepto irrelevante. En realidad, los conceptos más importantes en política internacional (tales como soberanía, diplomacia, derecho internacional) han surgido como resultado de cambios producidos en las prácticas de los Estados y del reconocimiento que distintas amenazas de políticas y prácticas constitu-

---

<sup>11</sup> Dos fuentes indispensables en lo que se refiere a minas anti-personales son: Maxwell Cameron, *To Walk without Fear*, Toronto 1998; y Richard Price, “Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines”, *International Organization*, 52(3), verano 1998, pp. 613-644.

*Durante casi cuatro décadas las ideas sobre desarrollo y seguridad han estado completamente desconectadas y han sido tratadas por estructuras políticas e institucionales paralelas*

yen una nueva forma que requiere una categoría específica. Pero, ¿cómo y qué están haciendo hoy los Estados para dejar atrás la comprensión convencional de la agenda de seguridad internacional de diez o veinte años atrás? Visto desde esa perspectiva, se puede señalar que los asuntos que se agrupan bajo el encabezado de seguridad humana estaban casi totalmente ausentes de la escena internacional hace veinte años.

## **Seguridad humana y desarrollo humano**

Otra forma de examinar los méritos de una concepción restringida *versus* una versión amplia de seguridad humana consiste en revisar la relación entre seguridad humana y desarrollo humano. Indiscutiblemente, desarrollo y seguridad han constituido los dos grandes pilares de la acción multilateral contemporánea desde 1945. Sin embargo, no sería exagerado afirmar que durante casi cuatro décadas las ideas sobre desarrollo y seguridad han estado completamente desconectadas y han sido tratadas por estructuras políticas e institucionales paralelas. Se han construido instituciones completas para promover la seguridad y el desarrollo. Desde las agencias de cooperación británicas, canadienses, suizas, suecas, holandesas o alemanas se habla poco con sus contrapartes de los ministerios de Asuntos Exteriores o Defensa, con lo que la separación sigue siendo enorme.

Los debates sobre cómo alcanzar el desarrollo se hallaban completamente aislados (con algunas excepciones) de cualquier consideración concerniente a asuntos de seguridad. Tres razones principales eran la causa básica de ello. En primer lugar, a lo largo de la Guerra Fría la política de seguridad fue considerada como un asunto de soberanía nacional y materias como Defensa o el gasto militar estaban fuera del escrutinio de los donantes de ayuda o de las instituciones financieras internacionales. En segundo lugar, las políticas de seguridad se hallaban con frecuencia atrapadas en los conflictos y alianzas de la Guerra Fría, lo que las convertía en un tema tabú para las instituciones y agencias de desarrollo. En tercer lugar, el examen externo de las políticas y prácticas del Estado hacia sus propios ciudadanos era considerado como una interferencia en los asuntos internos de un Estado. Como resultado, las agencias de desarrollo y las instituciones financieras internacionales, al menos hasta comienzos de los años noventa, excluyeron las preocupaciones sobre la seguridad nacional de sus mandatos. Sumado a ello, existía la creencia generalizada en los círculos de desarrollo y económicos de que el desarrollo era una precondition para la seguridad y que el creciente progreso económico reduciría de forma casi automática la incidencia de los conflictos al interior de un Estado y, eventualmente, entre dos Estados. No resulta sorprendente que la formulación del PNUD de 1994 sobre seguridad humana se concentrara en promover "seguridad a través de un desarrollo humano sostenible".<sup>12</sup>

<sup>12</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Nueva York, 1994, p. 24.

Pero, en la práctica las cosas no eran tan simples como en la teoría porque las ideas de seguridad y desarrollo no se pueden separar con facilidad y porque el vínculo entre desarrollo y seguridad no funciona en un único sentido. El desarrollo económico por sí solo no demostró ser la receta para eliminar o reducir un conflicto. Para la comunidad internacional preocupada del desarrollo a comienzos de los años noventa, Ruanda era un ejemplo de buenos resultados: altos niveles multilaterales de ayuda al desarrollo (ODA) aparejados con un rápido avance en distintos indicadores económicos y sociales. Pero, el genocidio de 1994 resultó una demostración absoluta de que algo andaba muy mal, y que el énfasis sobre el desarrollo económico sin atención a las preocupaciones y necesidades básicas de seguridad no resolvería por sí solo los conflictos y las inseguridades latentes. Incluso, en un sentido más práctico, un fallo en la atención específica prestada a los conflictos y las inseguridades tenía altas probabilidades de acabar convirtiéndose en un gasto, en la medida que las oleadas de conflictos o de violencia erradicasen cualquier avance hecho en materia de salud, educación o infraestructura.

Con el incremento de la atención prestada a conflictos intraestatales y comunales en la década de los noventa, se hizo casi inevitable que el vínculo entre desarrollo y seguridad fuese reconsiderado. Tres ejemplos de este cambio de mentalidad estarían representados por el concepto de seguridad en primer lugar (en el que los esfuerzos de desarrollo debieran cerciorarse de que existe seguridad o de que puede ser creada), la idea de desarme sostenible para un desarrollo sostenible y el enfoque en la reforma del sector de seguridad por parte de los principales donantes de ayuda y de las instituciones financieras internacionales. Esta clase de esfuerzos representan un cambio abismal en la mentalidad de la comunidad internacional preocupada por el desarrollo, cuya importancia no puede ser exagerada.<sup>13</sup>

En este contexto, no resulta sorprendente que el concepto de seguridad humana acabara en tierra fértil entre algunos sectores de la comunidad preocupada por el desarrollo, al mismo tiempo que encontró algunas manías conceptuales en cuanto los elementos más “conservadores” intentaron adoptar el concepto sin realmente cambiar las prácticas de las políticas de desarrollo. Desde la perspectiva de la seguridad humana (definida en forma restringida) no es posible alcanzar un desarrollo humano sostenible sin contar con seguridad humana. Es decir, no es posible lograr una “libertad de necesidades” sin haber conseguido una “libertad de temores”. En algunos procesos tal vez sea necesario reivindicar la doctrina de “seguridad en primer lugar”, pero en todos los casos debemos reconocer que no es posible ir muy lejos en la promoción del desarrollo humano si no se presta atención a las necesidades básicas de seguridad.

---

<sup>13</sup> El acercamiento “seguridad en primer lugar” ha sido promovido por la UE en el contexto del debate sobre armas ligeras; el segundo ejemplo fue el título de una importante conferencia internacional auspiciada por el Ministerio para el Desarrollo de Bélgica, en octubre de 1998; y el tercero ha sido objeto de numerosos esfuerzos, incluyendo al Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) y el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

## Seguridad humana y seguridad estatal

Muchos Estados, especialmente en el Sur, han acogido el concepto de seguridad humana como una justificación para llevar a cabo una nueva forma de intervencionismo y como un medio de enfrentar a los ciudadanos contra el Estado. Hay algo real en ello, al menos en el sentido en el que el lenguaje sobre seguridad humana ha sido empleado para combatir la cultura de la impunidad y para reforzar a las instituciones de la sociedad civil y ONG. Existió un vínculo entre la campaña canadiense para promover la seguridad humana (durante el mandato del Ministro de Asuntos Exteriores Lloyd Axworthy) y la creación de la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía del Estado (ICISS) auspiciada por Canadá, que, en 2001, publicó el informe *La responsabilidad de proteger*.<sup>14</sup> Este informe fue un intento de repensar la idea de intervención humanitaria dentro del marco de la seguridad humana y adoptó un acercamiento cauteloso a las circunstancias bajo las cuales podía ser considerado.

Uno no debiera estar demasiado impresionado por aquello que las elites estatales dicen sobre seguridad humana, dado que una de las fuentes principales de amenaza a la seguridad de las personas en todo el mundo proviene, sin lugar a dudas, del estado —de la policía y los jueces corruptos, de bandas de violentos y rebeldes ex-combatientes, de gobernantes depredadores que ignoran los derechos básicos y el imperio de la ley—. Tal como señala la ICISS, la comunidad internacional puede que no tenga el derecho de intervenir, pero debiera tener la responsabilidad de proteger a los miembros más débiles y vulnerables de cualquier comunidad, especialmente en el caso de las amenazas de violencia a gran escala y genocidio.

Paradójicamente, la gran parte de los asuntos en la agenda de seguridad humana implican un fortalecimiento real del papel y de los recursos del Estado. La mayoría de las actividades sobre la gobernanza del sector de seguridad o entorno al cese de la proliferación y del empleo errado de las armas ligeras, así como otros asuntos, son enfocadas a nivel nacional y envuelven un trabajo con las autoridades estatales. No obstante, el objetivo es, indudablemente, reestructurar la relación entre los Estados y sus ciudadanos, convirtiendo la legitimidad y la soberanía de los Estados en algo condicionado al trato dispensado a sus ciudadanos. En cierto sentido, promover la seguridad humana supone hacer que los Estados y sus gobernantes se mantengan alineados con el contrato social básico: los Estados han sido creados, entre otras cosas, para proveer seguridad de manera que los individuos puedan vivir en paz. Los Estados tienen la responsabilidad no sólo de proporcionar asistencia social o un sistema de representación sino, ante todo, de resguardar la seguridad de sus ciudadanos. Este es el “pacto” básico o contrato que ayudó a la humanidad a dejar atrás la anarquía hobbesiana.

---

<sup>14</sup> ICISS, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, 2001.

## Reflexiones finales

Aunque la seguridad humana puede ser una buena idea en un momento adecuado, ello no la hace inmune al examen crítico. Tres grandes puntos pueden plantearse al respecto. Primero, existe una paradoja en la promoción de las políticas que pueden conducir a un reforzamiento del Estado, al mismo tiempo que el propio Estado es señalado como la fuente de buena parte de la inseguridad humana. Desarmar al débil sin controlar al más fuerte no ayudará a aumentar la seguridad humana en el largo plazo. Impulsar buenas formas de gobierno con menor gasto militar puede, en algunos casos, dejar a un Estado a merced del descontrol legal y de la anarquía. El objetivo consiste en contribuir a la construcción de Estados fuertes y legítimos, pero deben reconocerse los potenciales dilemas o las consecuencias imprevistas que pueden desencadenar las políticas de seguridad humana.

Segundo, el hecho de que gran parte de la conceptualización acerca de la seguridad humana, así como la elaboración de iniciativas políticas concretas, haya surgido de los Estados antes que de la sociedad civil, plantea un problema. Inevitablemente, los Estados enfrentan presiones sistémicas y de competitividad que los conducen a volver a posturas más tradicionales en sus políticas de exterior y seguridad cuando dan la impresión de estar “adelantándose en exceso” al grueso de la comunidad internacional. En todo sistema burocrático de política exterior conviven los tradicionalistas con los emprendedores, produciéndose cambios de equilibrio entre ellos según las ventajas y desventajas que le ofrecen al Estado (o al Ministerio de Asuntos Exteriores) cada una de estas dos posturas. Este clase de tira y afloja burocrático no es ninguna sorpresa, pero puede socavar el compromiso de encarar las verdaderas preocupaciones en materia de seguridad humana. Ciertamente, en Canadá y Noruega, dos de los principales progenitores de la Red de Seguridad Humana, los tradicionalistas han conseguido reposicionarse en determinados momentos contra los entusiastas de la seguridad humana.

El tercer problema está relacionado con el papel de la sociedad civil y los actores no estatales en la práctica de la seguridad humana. Para alcanzar la “libertad de temores”, los individuos deben empoderarse para tomar control en su ambiente y para transformarse en participantes activos en los procesos políticos, económicos y sociales que los afectan. En este caso, asociar a un número de destacados estudiosos occidentales o de ONG con la idea de seguridad humana, para luego solicitar su opinión en una serie de cuestiones sobre políticas, no contribuye por sí solo al avance de este proceso de cambio social desde las bases. Evidentemente, un diálogo más incluyente entre los Estados y la sociedad civil es deseable. Pero en el terreno de la seguridad humana, como en muchos otros, este nuevo multilateralismo no consigue penetrar en profundidad ni tampoco son los actores no gubernamentales contribuyentes o asociados del mismo rango.<sup>15</sup> Las personas a las que les importa la “libertad de temores” continúan siendo mayoritariamente sujetos pasivos en el discurso de la seguridad humana.

---

<sup>15</sup> Para una mordaz crítica consultar Alejandro Bendaña, “Politics or Paternalism? The Need for a Social Transformation Framework in Global Campaigns: A View from the South”, artículo aparecido en [http://www.iansa.org/documents/research/res\\_archive/ngo29.htm#1](http://www.iansa.org/documents/research/res_archive/ngo29.htm#1)

Finalmente, promover una agenda de seguridad humana —promover la “libertad de temores”— dirige nuestra atención a una serie de desafíos esenciales alrededor del mundo. Ello va más allá de la tradicional práctica de prevención de conflictos o de la agenda de resolución de conflictos, y nos lleva a plantearnos algunas preguntas básicas sobre cómo conseguir que las personas alcancen mayor protección y seguridad en su vida diaria —en sus hogares, en las calles, en sus comunidades y en sus regiones—. También visibiliza los lazos entre violencia e inseguridad, subdesarrollo, pobreza y quizás pueda ayudar a encontrar una nueva dirección o un nuevo potencial en algunas de las comunidades en desarrollo. Para los actores políticos y los activistas, la seguridad humana es un excelente lema de movilización. Ésta otorga coherencia a un conjunto de asuntos que las políticas necesitan encarar con urgencia, incluyendo problemas como la reintegración pos-conflicto, la situación de grupos vulnerables en conflicto, el papel de las armas ligeras en situaciones de guerra y también fuera de ella, y las operaciones efectivas y legítimas de las instituciones que hemos construido para proporcionar seguridad y protección dentro del Estado moderno.

Más allá de todo ello, proporciona un fundamento intelectual fuerte para sacar adelante iniciativas de políticas innovadoras y bien enfocadas. La promoción contemporánea de la seguridad humana es la culminación del proyecto liberal para construir instituciones políticas fuertes, legítimas y representativas. Sus raíces se hunden en las ideas iluministas sobre la importancia de los derechos individuales y las libertades personales. Si el siglo XX puede ser caracterizado como el del Estado de la seguridad nacional, tal vez el siglo XXI demuestre ser una época representada por el signo de la seguridad humana.

JUAN E. MÉNDEZ Y ANDRÉS SALAZAR VAN EPP

# El desafío de la prevención del genocidio

*El genocidio, además de tratarse de un crimen contra la humanidad por su propia definición, incluye el agravante de contener la intención específica de destruir “en su totalidad o en parte” a un grupo de personas, no por acciones que hayan cometido como individuos sino por características más o menos intrínsecas a su ser, como la raza, etnia, religión u origen nacional. La definición de este crimen, establecida en 1948 tras el Holocausto, no ha impedido que la comunidad internacional se haya mostrado pasiva ante repetidas instancias de crímenes masivos, entre ellos el genocidio. Las atrocidades cometidas en Ruanda y en los Balcanes, evidencia de un fracaso colectivo, han motivado la búsqueda de mecanismos específicos para sustituir la cultura de reacción ante actos de guerra y violaciones masivas por una cultura de prevención.*

La revulsión generada ante los crímenes cometidos durante el Holocausto impulsó, en el contexto de la recién creada Organización de Naciones Unidas, la adopción en 1948 de la Convención sobre la Prevención y el Castigo del Crimen de Genocidio. Ésta no solo establece la definición del crimen y la necesidad de castigarlo, sino que requiere su prevención. Aunque no todos los Estados la han firmado y ratificado, se considera que su contenido es *jus cogens*, o parte del acervo de normas internacionales aplicables sin distinción a todos los Estados.<sup>1</sup> La prevención del genocidio es pues un principio fundamental del Derecho Internacional que ningún Estado puede ignorar. No obstante, la comunidad internacional se ha mostrado pasiva ante repetidas instancias de crímenes masivos, incluyendo el genocidio. Pese a incluir estipulaciones sobre la necesidad de prevenirlo, ni la convención de 1948 ni las normas internacionales aprobadas más tarde establecieron mecanismos específicos para hacer efectiva la prevención.

Juan E. Méndez es Asesor Especial para la Prevención del Genocidio del Secretario General de la ONU y presidente del Centro Internacional de Justicia Transicional. Ha sido miembro y presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Andrés Salazar Van Epp es oficial de asuntos políticos en la Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio. Ha sido oficial de asuntos políticos en la Secretaría de Naciones Unidas y en la misión de mantenimiento de la paz en Haití (MINUSTAH)

---

<sup>1</sup> Esta Convención ha sido firmada y ratificada por 136 Estados, mientras que 41 tan sólo la han firmado.

El genocidio en Ruanda en 1994 y las matanzas ocurridas en los Balcanes durante la misma década, suscitaron reiteradas promesas de la comunidad internacional, que aseguró que no permitiría que tales hechos se produjeran “nunca más”. El genocidio en Ruanda ha sido caracterizado como un fracaso colectivo de la comunidad internacional, la cual se mostró incapaz de reaccionar ante una situación en la que medidas preventivas podrían haber evitado la catástrofe y en la que una acción temprana podría haber frenado las masacres. Por su parte, el sistema de Naciones Unidas reveló la existencia de falencias estructurales, en particular la disyuntiva y falta de coordinación entre las actividades de derechos humanos y las funciones relativas a la paz y la seguridad.<sup>2</sup>

### De la cultura de la reacción a la cultura de la prevención

El fracaso colectivo por impedir atrocidades como las de Ruanda y los Balcanes y de reaccionar con prontitud para ponerles fin, han motivado la búsqueda de mecanismos para pasar de una cultura internacional de reacción ante actos de guerra y violaciones masivas a una cultura de prevención. Más allá del ámbito de la prevención del genocidio, la comunidad internacional ha mostrado un creciente interés por explorar medidas preventivas que pudieran identificar e impedir conflictos armados y, de forma concomitante, costosas intervenciones internacionales para ponerles fin y lidiar con situaciones de post-conflicto.<sup>3</sup> Las acciones relacionadas con el genocidio se insertan dentro de este marco de acciones preventivas.

Por su parte, el Consejo de Seguridad ha incrementado su interés por la prevención de conflictos e, incluso, por tomar medidas tempranas ante violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que, según estime, presenten amenazas para la paz y la seguridad internacionales. Así, en reacción al informe del secretario general de la ONU, Kofi Annan, sobre la prevención de los conflictos armados (S/2001/574), el Consejo de Seguridad subrayó “la importancia de crear conciencia y garantizar el respeto del derecho internacional humanitario, recalcando la responsabilidad fundamental de los Estados miembros de prevenir el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, y de poner fin a la impunidad respecto de esos crímenes, reconociendo la función de los tribunales especiales para la ex Yugoslavia y Ruanda de desalentar la comisión de esos crímenes en el futuro y, de esa forma, contribuir a prevenir los conflictos armados, y subrayando la importancia de que se realicen actividades internacionales a ese respecto de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.

---

<sup>2</sup> Informe Carlsson de la comisión de encuesta sobre las acciones de Naciones Unidas durante el genocidio en Ruanda en 1994. Ver documento ONU S/1999/1257.

<sup>3</sup> En ese contexto se insertan el informe del secretario general Boutros Ghali *Agenda para la Paz* (Documento ONU A/47/277) y el más reciente informe del secretario general Annan, sobre *La Prevención del Conflicto Armado* (Documentos ONU A/55/985 – S/2001/574 y A/58/365 – S/2003/888).

El Consejo de Seguridad reconoció “las enseñanzas que pueden extraer todos los interesados del fracaso de las medidas preventivas que precedieron a tragedias como el genocidio de Ruanda (S/1999/1257) y la matanza de Srebrenica (A/54/549) y resuelto a adoptar las medidas apropiadas en el marco de su competencia, en combinación con los esfuerzos que realicen los Estados miembros, para impedir que se repitan esas tragedias”. Este órgano de la ONU invitó al Secretario General a que “le remita la información y los análisis que reciba de fuentes del propio sistema de las Naciones Unidas sobre casos de violaciones graves del Derecho Internacional, incluido el derecho internacional humanitario y el relativo a los derechos humanos, y sobre posibles situaciones de conflicto que surjan [...expresando] su compromiso de prestar suma atención a esa información y esos análisis respecto de cuestiones que, a su juicio, representen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”.<sup>4</sup>

Este contexto, unido a la conmemoración del décimo aniversario del genocidio ocurrido en Ruanda, ofreció a Kofi Annan la ocasión de diseñar un plan de acción para la prevención del genocidio. La visión del Secretario General para tal fin, articulada en su discurso ante la Comisión de Derechos Humanos el 7 de abril de 2004, se apoya en cinco pilares:

- Las acciones dirigidas a prevenir el genocidio se insertan dentro del esfuerzo de Naciones Unidas por prevenir los conflictos armados, ya que éstos suelen proporcionar no sólo el caldo de cultivo sino también el telón de fondo que sirve para ocultar crímenes de lesa humanidad y, en particular, el crimen de genocidio.
- Las acciones de Naciones Unidas para la protección de los civiles en situaciones de conflicto armado. Para brindar una mayor protección, el Consejo de Seguridad incluye mandatos específicos para proteger a los civiles en acciones de mantenimiento de la paz de la organización.
- La lucha contra la impunidad, asegurando que los responsables de crímenes respondan de sus actos a través de las instancias pertinentes y, si fuese necesario, a través del Tribunal Penal Internacional, si la justicia del país en cuestión no estuviera en capacidad o no estuviera dispuesta a ejercer sus responsabilidades.
- La articulación de un sistema de alerta temprana que permita incitar una acción apropiada basada en un análisis sobrio. A estos efectos, el Secretario General nombró, en julio de 2004, a un Asesor Especial para la Prevención del Genocidio.
- Si pese a estos esfuerzos preventivos se desarrollara una situación de genocidio o éste fuera inminente, es necesario que exista la voluntad política de tomar acciones apropiadas, incluyendo el recurso a la fuerza.<sup>5</sup>

*Si pese a los  
esfuerzos  
preventivos se  
desarrollara  
una situación  
de genocidio,  
es necesario  
que exista la  
voluntad  
política de  
tomar  
acciones  
apropiadas,  
incluyendo el  
recurso a la  
fuerza*

<sup>4</sup> Párrafo operativo número 10. Documento ONU S/RES/1366 (los otros párrafos citados pertenecen a la sección preambular de la resolución).

<sup>5</sup> Discurso pronunciado en Ginebra el 7 de abril de 2004. Comunicado de prensa ONU, referencia SG/SM/9197 AFR/893 HR/CN/1077.

## **El Asesor Especial para la Prevención del Genocidio**

El Asesor Especial es un eje central del plan de acción para prevenir el genocidio; sus atribuciones van más allá de la mera alerta. Sus funciones principales son: reunir la información existente, en particular aquella proveniente del sistema de Naciones Unidas, sobre infracciones graves y masivas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que tengan origen étnico, racial, religioso o nacional y que, de no ser prevenidas o detenidas, podrían culminar en genocidio; servir como mecanismo de alerta temprana al Secretario General y, por su conducto, al Consejo de Seguridad, al señalar a su atención situaciones que podrían culminar en genocidio; brindar recomendaciones al Consejo de Seguridad, por conducto del Secretario General, sobre medidas para prevenir o detener el genocidio; y enlazar con el sistema de Naciones Unidas en temas relacionados a la prevención del genocidio o crímenes conexos.<sup>6</sup>

En cierto modo, la figura del Asesor Especial constituye una especie de puente entre el ámbito de los derechos humanos, cuya "maquinaria" ha estado tradicionalmente situada en Ginebra y ligada a la Comisión de Derechos Humanos, y el de la paz y la seguridad, radicado en Nueva York y el Consejo de Seguridad. La Oficina del Asesor Especial, compuesta actualmente por un oficial de derechos humanos y otro de asuntos políticos, refleja el carácter de enlace del nombramiento.

### **Alerta temprana y acción temprana**

Para llevar a cabo su trabajo, el Asesor Especial ha de poner en marcha un sistema de alerta temprana que reúna la información disponible sobre violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario que pudieran degenerar en genocidio. Numerosos analistas indican que no fue la ausencia de alerta lo que motivó la inacción internacional en el pasado frente a situaciones de genocidio. Apuntan, más bien, a la ausencia de voluntad política para actuar. Se espera que el Asesor Especial pueda ayudar a crear esa voluntad mediante la combinación de la alerta temprana con la propuesta de acciones realistas y efectivas. La prevención se encuentra en la intersección de estos dos aspectos. La alerta ha de articularse en un modo persuasivo, idealmente con la suficiente antelación como para permitir una gama de acciones incluyendo, por ejemplo, aproximaciones diplomáticas o de mediación, o acciones de monitoreo u observación de derechos humanos que permitan cambiar el curso de los eventos. Cuando el riesgo de genocidio sea inminente, el Asesor Especial posee una importante voz moral para llamar a la acción con un gran margen de independencia.

Resulta necesario recalcar que el asesor especial no determina la existencia del crimen de genocidio. Esto es debido a razones tanto políticas como prácticas. Por un lado, cabe preguntarse si la comunidad internacional en general, y el Consejo de Seguridad en particular, hubieran estado dispuestos a que una figura con

---

<sup>6</sup> Mandato esbozado en el anexo a la carta del secretario general dirigida al presidente del Consejo de Seguridad el 13 de julio de 2004, documento ONU S/2004/567.

atribuciones de asesoría nombrada por el Secretario General de la ONU realizara determinaciones de índole legal con consecuencias importantes relacionadas a la convención de 1948. Por otro, el imperativo de la prevención requiere que la acción del Asesor Especial preceda al momento en que los elementos de la definición de genocidio estén presentes. Con demasiada frecuencia, el debate en torno a situaciones de violaciones masivas se ha volcado sobre si éstas constituyen o no genocidio. Si el Asesor Especial tuviera que esperar a que todos los elementos de la definición contenidos en la convención estuvieran dados, su entrada en acción sería siempre demasiado tardía.

Es importante que la determinación del genocidio no se convierta en un sustituto de la acción para atajar violaciones masivas o para tomar acciones preventivas. En el caso de Darfur, la comunidad internacional se desgastó en un debate estéril y paralizante sobre si lo acontecido en 2003-2004 era genocidio o no. Esta dinámica hace patente la necesidad de poner en marcha la obligación de prevenir mayores pérdidas de vida sin necesidad de proceder a una calificación exacta sobre los crímenes cometidos. La Comisión Internacional de Encuesta sobre Darfur, aún concluyendo que el Gobierno sudanés no había seguido una política genocida, insistió en su informe final que los crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra cometidos en la región no debieran ser considerados ni menos serios ni horribles que el crimen de genocidio.<sup>7</sup>

El Asesor Especial cuenta con información proveniente tanto del sistema de Naciones Unidas (mecanismos de derechos humanos y presencias en el terreno) como del exterior. Dentro de la Secretaría de Naciones Unidas, el Asesor Especial ha establecido un estrecho contacto con departamentos como el de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como con la Oficina para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria, con el fin de asegurar que la información disponible sobre situaciones de riesgo sea recibida y analizada a tiempo.

## **Indicadores para una alerta temprana**

El establecimiento de un sistema de alerta temprana requiere indicadores que apunten hacia la existencia de situaciones que pudieran degenerar en genocidio. Aunque no exista una lista predeterminada para guiar los esfuerzos por reconocer el desarrollo de tendencias genocidas, la historia nos muestra la importancia de tomar un número de factores en cuenta. Debemos estar alerta ante instancias de discriminación contra grupos específicos en el seno de la sociedad y ante tendencias excluyentes. Es necesario tomar constancia cuando los medios de comunicación se usan para incitar el odio y promover la violencia. La presencia y acción de grupos de índole paramilitar a menudo puede convertirse en el brazo promotor de acciones de exterminio y es por ello un factor que ha de ser analizado. El desplazamiento forzoso de poblaciones así como las trabas a la asistencia humanitaria o al suministro de servicios básicos para la supervivencia pueden constituir indicios de situaciones de riesgo.

---

<sup>7</sup> Documento ONU S/2005/60.

La Oficina del Asesor Especial ha establecido también contacto y diálogo con actores externos a Naciones Unidas que puedan ayudar en el proceso de análisis y proporcionar información sobre situaciones de preocupación. Aunque existen modelos de análisis cuantitativo que algunas instituciones, tanto gubernamentales como académicas, usan para predecir riesgos de conflicto, y en algunos casos genocidio,<sup>8</sup> la Oficina del Asesor Especial por el momento no se ha decantado por ningún modelo específico y en la actualidad actúa como punto focal de diversos sistemas de alerta temprana, cuya información recibe y considera caso por caso.

Algunos académicos deploran el énfasis en la alerta temprana y plantean la inhabilidad del conjunto de naciones de crear una fuerza de reacción rápida creíble para confrontar situaciones de genocidio.<sup>9</sup> Estos argumentos son válidos y el recurso a la fuerza debe existir como última instancia frente a casos flagrantes. No obstante, la prevención del genocidio ha de incorporar un espectro de acción más amplio que el de la intervención armada, sobre todo si concebimos la prevención como acciones encaminadas a impedir el desarrollo de acontecimientos a más largo plazo antes de que los peores crímenes se hayan desencadenado. Mecanismos e instrumentos internacionales de reconocido carácter preventivo como el de la figura del Alto Comisionado de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE) para las Minorías Nacionales ofrecen una indicación sobre la acción preventiva en un ámbito amplio.<sup>10</sup> Es también importante enfrentar la prevención del genocidio desde una perspectiva multidisciplinar, utilizando los recursos disponibles en cooperación con otras organizaciones internacionales y regionales.

No existen recetas únicas. La acción preventiva ha de ajustarse en cada caso a la circunstancia de tiempo, lugar, naturaleza e historia de la situación. Aún así, y a riesgo de generalizar, la acción sobre cuatro ejes se presenta como necesaria. La prevención de genocidio implica la aplicación de medidas de protección (especialmente cuando el riesgo es muy inminente), de ayuda humanitaria (para evitar mayores pérdidas humanas), de rendición de cuentas y lucha contra la impunidad (para establecer la primacía de la ley y evitar la repetición de violaciones) y, finalmente, la promoción de la paz a través del diálogo y la negociación de los problemas subyacentes.

---

<sup>8</sup> Por ejemplo: Barbara Harff, "No Lessons Learned from the Holocaust? Assessing Risks of Genocide and Political Mass Murder since 1955", *American Political Science Review*, febrero de 2003, Vol. 97, Nº 1.

<sup>9</sup> Paul F. Diehl, "Once Again Nations Agree Genocide Must be Stopped. Can they find Mechanisms to Do It?", *The Washington Post*, 15 de mayo de 2005.

<sup>10</sup> Ver Walter Kemp, "Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities". Aunque se admite que el ámbito de acción del Alto Comisionado es distinto al del Asesor Especial y que el contexto de la OSCE también es diferente del de una organización de membresía mucho más amplia como la ONU, cabe aprovechar las lecciones de la experiencia diplomática adquirida.

## **Los Estados y su responsabilidad de proteger a los civiles**

El sistema internacional es dinámico. Desde la adopción de la convención de 1948, se ha dado una creciente aceptación de la necesidad, no sólo de castigar, sino de prevenir de manera efectiva los crímenes más atroces, particularmente el de genocidio. Cada vez más, los argumentos sobre el derecho soberano de los Estados a disponer sobre sus ciudadanos se ven enfrentados al imperativo moral de respetar los derechos más básicos del ser humano.

El Secretario General, en su informe *Un concepto más amplio de la libertad*,<sup>11</sup> exhorta a los Estados miembros de la organización a asumir el concepto de la “responsabilidad de proteger”, retomando así la doctrina articulada por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, e identificada como “norma internacional emergente” por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.<sup>12</sup>

El concepto de la “responsabilidad de proteger” establece que la soberanía implica tanto derechos como deberes y que entre estos últimos existe la obligación de cada Estado de proteger a su población. Cuando las autoridades nacionales se ven incapaces o rehúsan proteger a sus ciudadanos, esta responsabilidad pasa a la comunidad internacional, cuyo deber es recurrir a la diplomacia, la asistencia humanitaria u otras medidas para proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil.

Esta norma o doctrina sin duda es controvertida y suscita en algunos Estados el temor que sea utilizada como tapadera para justificar una injerencia externa. Sin embargo, es irrefutable la existencia de larga data de una tensión entre los derechos del individuo como ser humano y aquellos de los Estados como unidad básica del sistema internacional. Aún dejando de lado la “responsabilidad de proteger”, la evolución de la normativa internacional en materia de derechos humanos y justicia, así como el creciente énfasis en la prevención de conflictos armados y de violaciones masivas de los derechos humanos y derecho internacional humanitario, apuntan a un creciente énfasis en la necesidad de garantizar la protección del individuo.

La labor del asesor especial tiene, por el momento, un carácter experimental ya que abre un nuevo camino en el campo de la prevención. Aún es prematuro aventurar diagnósticos sobre su funcionamiento o efectividad y sería ilusorio (y tal vez presuntuoso) imaginar que este mecanismo fuese por sí sólo suficiente para solucionar el problema de la prevención del genocidio. Sin embargo, cabe indicar preliminarmente la importancia que representa para robustecer una perspectiva preventiva en el seno de Naciones Unidas. Desde el nombramiento del Asesor Especial, todos los órganos del sistema de Naciones Unidas, así como un gran número de Estados y organizaciones de la sociedad civil, han brindado un alto nivel de colaboración a este nuevo instrumento.

---

<sup>11</sup> Documento ONU A/59/2005.

<sup>12</sup> Ver documento ONU A/59/565.

---

<b>El Gran Oriente Medio: ¿tele-evangelismo o “destino manifiesto”?</b>	<b>41</b>
<b>Siria y Líbano, bajo el cambio político en Oriente Próximo</b>	<b>57</b>
<b>La activación de la imagen del enemigo y las nuevas guerras</b>	<b>65</b>
<b>La instrumentalización política de la inteligencia en EEUU</b>	<b>73</b>
<b>Cooperación en relaciones asimétricas: Argentina, Brasil y EEUU</b>	<b>85</b>
<b>Crisis en Ecuador: tercer presidente derrocado en una década</b>	<b>97</b>

---

BICHARA KHADER

# El Gran Oriente Medio: ¿tele-evangelismo o “destino manifiesto”?

*El concepto de Gran Oriente Medio (GOM) hay que situarlo dentro del contexto de una nueva estrategia de EEUU. Solo así podrá entenderse cuáles son los objetivos de este proyecto y las contradicciones inherentes al mismo. También es necesario tener presentes las posturas de los Estados europeos y árabes ante esta iniciativa estadounidense. La tesis sostenida en este artículo es que a pesar de la validez y pertinencia de las numerosas críticas al GOM, sería poco prudente desecharla completamente, ya que la reforma árabe es una necesidad acuciante independientemente de la sinceridad de sus promotores estadounidenses.*

Oriente Próximo, Levante, Oriente Medio, MENA, Sudeste Mediterráneo, Oeste de Asia, África del Norte, Mediterráneo Occidental... Existen multitud de denominaciones forjadas a lo largo de los últimos dos siglos, a menudo por diplomacias occidentales, para designar al mundo árabe. En ocasiones, estos nombres se reducen a un único componente (África del Norte, Levante, Oriente Próximo, Mediterráneo Occidental, Asia Occidental, etc.), mientras que en otras oportunidades ha sido ampliado a espacios no árabes (por ejemplo: Mediterráneo del Sur en el contexto del Proceso de Barcelona –incluyendo ocho países árabes además de Israel, Turquía, Chipre y Malta–, Mediterráneo Occidental –cinco países europeos y los cinco países del Magreb–, o MENA –Oriente Próximo y Norte de África incluyendo a Turquía, Israel e Irán–).

Correspondan a imperativos de seguridad o a retos de alcance económico, todas estas denominaciones ocultan la matriz identitaria árabe del subsistema

Bichara Khader es profesor y director del Centro de Investigación sobre el Mundo Árabe Contemporáneo en la Universidad de Lovaina

Traducción:  
Leandro Nagore y  
Pedro Donoso

regional que se intenta reformar, ya sea desmenuzando esta zona en numerosos fragmentos territoriales desconectados o bien diluyéndola en un espacio dilatado donde la identidad árabe está sencillamente relegada al estatus de reliquia o de trazo insignificante.

El último hallazgo, el Gran Oriente Medio (GOM), se basa en la misma visión imperial: vuelve a prestarse atención a Oriente Medio, se prolonga hacia el Este hasta las fronteras de la India, se le otorga el calificativo de “gran” y se le impone un nuevo concepto, transformado en una iniciativa llamada “El Gran Oriente Medio”.

Aparte del islam, la religión dominante, el GOM cubre una constelación de realidades sociales que son el producto de caminos históricos diferenciados y de transformaciones sociológicas demostrables. Pero, este gran territorio sólo es considerado bajo el ángulo de los conflictos que azotan la región o, peor aún, por el inmovilismo social, político y económico que se presume que lo caracteriza.

### El “destino manifiesto” en la cultura política de EEUU

La estrategia del Gran Oriente Medio no comienza con los caprichos neoconservadores del presidente Bush. El proyecto obtiene su justificación en el dispositivo ideológico que ha servido de sustrato a toda la cultura política de EEUU desde su nacimiento como nación: las nociones de “frontera” (*frontier*), de “destino manifiesto” (*manifest destiny*) y de “excepcionalidad americana” (*american exceptionalism*).<sup>1</sup>

Una breve incursión en la historia de EEUU revela hasta qué punto estas nociones han servido para legitimar la dilatación del territorio estadounidense en detrimento de las poblaciones autóctonas primeramente, y más tarde a expensas de los países vecinos –sobre todo en el caso de México–. Continúa con la afirmación de EEUU sobre el escenario internacional en América y después en Asia, que culmina con la guerra hispano-americana de Cuba en 1898 y que también se manifiesta en las múltiples intervenciones estadounidenses con el objeto de cambiar regímenes hostiles (Colombia en 1903, Nicaragua en 1909, México en 1919, Haití en 1915 y la República Dominicana en 1916 son algunos ejemplos).

Estas intervenciones son legitimadas *a posteriori* por la Doctrina Monroe de comienzos del siglo XIX, que confiere a EEUU “el derecho de vigilancia oficialmente encaminado a promover la paz, el orden y la prosperidad en las ‘repúblicas hermanas’ de América Latina”.<sup>2</sup> Así, el dispositivo ideológico que justifica las primeras intervenciones de EEUU se funda en la promoción de la paz y el orden. Tras la I Guerra Mundial, el presidente Woodrow Wilson sienta las bases de una diplomacia misionera vinculando estrechamente el derecho a la autodeterminación de los pueblos y la difusión del modelo político democrático estadounidense.

<sup>1</sup> Pierre Lafayette (dir.), *La destinée manifeste des Etats-Unis au XIXème siècle: considérations idéologiques et politiques*, Ellipses, París, 1999.

<sup>2</sup> Denis Druetz, “Le changement de régime: nouveauté ou constante de la politique étrangère des Etats-Unis”, en B. Delcourt, D. Druetz y E. Remacle, *La Guerre d'Irak*, Peter-Lang, Bruselas, 2004, p. 161.

Posteriormente, las restricciones provenientes de la Guerra Fría, sobre todo tras la II Guerra Mundial, obligan a EEUU a silenciar su proyecto de difusión del modelo democrático, ya que se ve en situación de combatir regímenes elegidos democráticamente y de apoyar a militares golpistas considerados como un impedimento para la expansión de la Unión Soviética. Esto es lo que ocurre en 1967 en Grecia y en septiembre de 1973 en Chile. Tras el derrocamiento de Allende, EEUU se alía con todas las dictaduras latinoamericanas durante las décadas de los años setenta y ochenta. En el mundo árabe se opone automáticamente a todos los regímenes nacionalistas árabes que surgen tras la independencia, a menudo de carácter laico, prefiriendo a los regímenes más fiables que representan las monarquías árabes, incluso las más conservadoras (por ejemplo, desde 1945 la alianza entre EEUU y Arabia Saudí ha permanecido inquebrantable).

La oposición a los gobiernos nacionalistas se traduce en distintas formas, según se necesite en una intervención directa (como en el derrocamiento del primer ministro iraní Mohammed Mossadegh en 1953 o en el del presidente de Guatemala Jacobo Arbenz en 1954) o abiertamente mediante la invasión (como ocurrió en la República Dominicana en 1965, en la isla de Granada en 1983, o en la operación *Juste Cause* encaminada a destituir al líder panameño Manuel Noriega en 1989).

El fin de la guerra, en lugar de acabar con el intervencionismo directo, le ofrece un nuevo dispositivo ideológico mediante las nociones de “providencialismo democrático” y “universalismo mesiánico”. Ambas son la designación tautológica del concepto de *manifest destiny*, y se nutren a partir de 1989 por un sentimiento de triunfalismo que sigue a la caída del rival ideológico: el comunismo.

La implosión de la Unión Soviética va a desatar una serie de elaboraciones intelectuales en torno a tres ideas que rápidamente adquirirán el estatus de una teoría. La primera se refiere al “fin de la historia” de Francis Fukuyama, que postula que con el derrumbe del sistema soviético nada podrá interrumpir la marcha triunfal hacia la democracia política y el liberalismo económico, doble garantía de un mundo apaciguado puesto que “las democracias no hacen la guerra”. La segunda noción es la del “choque de civilizaciones” de Samuel Huntington, que divide el mundo en siete áreas de civilización (África no cuenta con este estatus) en las que el islam y el confucianismo representan las principales amenazas para Occidente. La tercera idea, que proviene de la teoría de Fukuyama, se denomina “teoría del dominó democrático” y es ampliamente compartida por los neoconservadores estadounidenses.

Mientras que las propuestas de Fukuyama y Huntington siguen de cerca el derrumbe de la Unión Soviética –aquel enemigo que a partir de 1945 encarna para Occidente el imperio del mal–, la teoría del dominó democrático es más antigua y se inspira en el concepto según el cual EEUU, por la singularidad de su historia, se ofrece como un ejemplo y un modelo para el mundo. La victoria sobre la Unión Soviética no hace más que reforzar esta creencia, de modo que en lo sucesivo EEUU se percibe como “la nación indispensable” (*indispensable nation*, según Bill Clinton), un “imperio benévolo” (*the benevolent empire* de Hagan) o un “imperio por inadvertencia” (*inadvertent empire* según William Odom y Robert Dujarric).<sup>3</sup>

*Tras la  
victoria sobre  
la Unión  
Soviética,  
EEUU se  
percibe como  
“la nación  
indispensa-  
ble”, un  
“imperio  
benévolo” o  
un “imperio  
por inadver-  
tencia”*

<sup>3</sup> William Odom y Robert Dujarric, *América's inadvertent empire*, Yale University Press, 2004.

## El Gran Oriente Medio o cómo exportar la democracia

Se le llame Gran Oriente Medio (versión antigua) o Asociación para el Progreso y un Futuro Común con el Gran Oriente Medio y África del Norte (versión nueva), esta iniciativa estadounidense ocupa ahora el espacio mediático, y ha formado parte de la agenda del G-8 (del 8 al 10 de junio de 2004), de la cumbre Europa-EEUU (el 26 de junio de 2004) y de la cumbre de la OTAN (del 28 al 29 de junio de 2004 en Estambul).

Este proyecto consiste en elaborar, a partir de un tipo de hegemonía benevolente (*benevolent hegemony*), un ambicioso plan destinado a transformar el paisaje político y económico de una región que se extiende desde Pakistán hasta Mauritania, gracias a una estrategia avanzada (*advanced strategy*) de democratización, de desarrollo y de seguridad. Así lo recordó el presidente Bush en su discurso sobre el Estado de la Unión en enero de 2004: "Mientras Oriente Medio siga siendo una zona de tiranía, de desesperación y de rabia, seguirá produciendo personas y movimientos que amenacen la seguridad de EEUU y de nuestros amigos (...) EEUU persigue, por tanto, una estrategia de libertad en Oriente Próximo. Vamos a desafiar a los enemigos de la libertad".<sup>4</sup>

El 21 de septiembre de 2004, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, Bush concretaba aún más: "Debemos cambiar nuestra estrategia. Debemos ayudar a los reformadores en Oriente Próximo que trabajan en aras de la libertad y que desean constituir una comunidad de naciones democráticas y pacíficas".

Durante la campaña electoral, el presidente Bush incluso insistió en que la libertad y la democracia no son regalos de EEUU al mundo, sino un "regalo de Dios a la humanidad". En esta línea, llegó a pedir la creación de un "fondo para la democracia" que "ayudaría a los países a establecer las bases de la democracia instituyendo un Estado de derecho, tribunales independientes, una prensa libre, partidos democráticos y sindicatos".

El Gran Oriente Medio es un proyecto estadounidense de reestructuración económica, social, política y estratégica, fundado sobre la persuasión, la presión y la intervención forzada. La retórica y el método empleados son propiamente imperiales, ya que se basan en el unilateralismo, la guerra preventiva, la guerra contra el terrorismo y la imposición de la democracia, a la fuerza si es preciso. La defensa de los intereses de EEUU está por encima de todo, incluso si hay que pisotear la soberanía de los Estados. Esta visión induce a una reconceptualización de la noción de soberanía en la medida en que, a partir de ahora, EEUU desafía el doble principio de la no ingerencia y de la igualdad de los Estados, "dogmas que tras el tratado de Westfalia de 1648 han condicionado, en el plano del derecho, la naturaleza de las relaciones entre Estados".<sup>5</sup>

Difundido por el periódico árabe *Al-Hayat* de Londres el 13 de febrero de 2004, el GOM se sustenta en los resultados del primer informe sobre Desarrollo Humano en el Mundo Árabe (2002-2003), que muestra las enormes carencias en materia de educación (una tasa de analfabetismo del 40%), los retos de creación de

<sup>4</sup> *Le Monde*, 21 de abril de 2004.

<sup>5</sup> Denis Druetz, *op. cit.*, p. 183.

empleo (alrededor de 50 millones de jóvenes en el mercado de trabajo de aquí al año 2010), la pobreza rampante y el elevado endeudamiento, además de las limitaciones a la libertad de expresión y a la libre elección, etc.

Pero, en realidad, mucho antes del 11-S, la guerra de Irak y la publicación de los dos primeros informes sobre Desarrollo Humano en el Mundo Árabe, una serie de eminentes especialistas neoconservadores estadounidenses preparaban ya el escenario para una transformación democrática en Oriente Próximo. La guerra de Irak marca la reflexión con el sello de la urgencia. Los expertos de los *think tanks* conservadores aumentan la presión para imponer la democracia a fuerza de promoverla. La impaciencia manifestada resulta tan irritante que Zbigniew Brzezinski no ha dudado en criticar esta democracia impacientemente impuesta (*democracy impatiently imposed*). Después, a falta de armas de destrucción masiva y de vínculos con Al Qaeda, el Gobierno de Bush se servirá del ejemplo iraquí para inscribir sus objetivos en una pretendida transformación del espacio geopolítico y, sobre todo, de las mentalidades y actitudes que supuestamente son fuente de amenazas para Occidente y sus aliados.

Se trata de revertir el *statu quo* regional del que, según los neoconservadores, emerge “la bestia inmundada del 11 de septiembre y la delincuencia política, económica y social sostenida por los regímenes árabes incapaces de llevar la región a la modernidad económica y democrática”.<sup>6</sup>

Desde este punto de vista, Irak aparece como el objetivo más indicado. William Kristol y Laurence Kaplan lo señalan sin disimulo a partir del año 2002 en su libro *Notre route commence à Bagdad*.<sup>7</sup> Y uno de los expertos del American Enterprise Institute, un *think tank* neoconservador, precisa: “El régimen de Sadam Husein era la quintaesencia de los regímenes brutales de Oriente Próximo. Si no comenzábamos por allí, estábamos renunciando a cambiar cualquier otro aspecto en la región”.<sup>8</sup> Efectivamente, mucho antes de la guerra la suerte estaba echada. La voluntad de liberar al pueblo iraquí de la tiranía es sacada a relucir constantemente para legitimar el proyecto misionario de transformación del mundo árabe. Kaplan añade con candor: “Nosotros sólo empleamos nuestra fuerza con fines morales”.<sup>9</sup>

Es evidente que EEUU se ha comprometido en una cruzada encaminada a acabar con los “tiranos de Oriente”, comenzando por aquellos que ya no duermen bajo la manta estadounidense. Algunos neoconservadores llaman a esta cruzada del bien de diversas maneras: alteración del *statu quo*, la destrucción creadora, la redención del mundo o el círculo virtuoso. Otros son más prosaicos y hablan simplemente del interés nacional, de la defensa del modelo estadounidense, de la nueva frontera a conquistar. Pero la finalidad sigue siendo la misma: “sacar al

---

<sup>6</sup> Alain Franchon y Daniel Vernet, *L'Amérique messianique: les guerres des néo-conservateurs*, Seuil, París, 2004, p.26.

<sup>7</sup> William Kristol y Laurence Kaplan, *Notre route commence à Bagdad*, Saint-Simon, París, 2003.

<sup>8</sup> Alain Franchon y Daniel Vernet, *op. cit.*, p. 26.

<sup>9</sup> William Kristol y Laurence Kaplan, *op.cit.*

mundo árabe de la tiranía y del subdesarrollo” y, sin duda, de las ilusiones que acaricia de “deshacer Israel”, una expresión poco prolija.<sup>10</sup>

## Los objetivos de EEUU

La filosofía del Gran Oriente Medio (GOM) se inspira en una serie de ideas ya desarrolladas por Simon Peres en su ensayo *The New Middle East*. Salvo que los estadounidenses ven todas las cosas a lo “grande”. Geográficamente, el GOM engloba los 22 países de la Liga de los Estados Árabes, además de cinco Estados no árabes (Turquía, Israel, Irán, Afganistán y Pakistán). Es decir, abarca un conjunto de más de 600 millones de habitantes —un 10% de la población mundial—, aunque sólo representa cerca del 4% de la riqueza global. Pero, todos estos países no están en condiciones semejantes. Es cierto que Pakistán posee el arma nuclear, Turquía una economía en auge y Arabia Saudí las mayores reservas petroleras del mundo (un 25% del total). Pero tan sólo Israel combina a la vez el poder y la riqueza. En conclusión, “demasiado grande, demasiado diverso”, el GOM parece estar excesivamente segmentado para dejarse “encapsular en una unidad geopolítica compacta”.<sup>11</sup>

Ante un conjunto tan abigarrado, hay que preguntarse cuáles son los verdaderos objetivos que tienen los promotores de este proyecto, es decir, EEUU:

- La potencia intenta asegurar el control sobre una región que se extiende desde las fronteras de Pakistán hasta Mauritania y que constituye el nuevo *¿rimland* (anillo)? destinado a cerrar la totalidad del flanco ruso. El concepto de Gran Oriente Medio unifica la estrategia estadounidense en una región que contiene el 65% de las reservas conocidas de petróleo y entre un 25% y un 30% de las reservas de gas. Además, un Gran Oriente Medio en la órbita estadounidense colocaría a EEUU en una posición favorable respecto a China, que cada vez dependerá más de las importaciones petroleras, sobre todo de la región del Golfo.
- Utilizando la región como campo de pruebas para la receta democrática, EEUU evita el esfuerzo de comprender los motivos reales del resentimiento e incluso del odio hacia ellos. No es su política exterior la que es cuestionada, sino la cultura de los árabes y de los musulmanes, que está siendo juzgada. El problema es que el “otro” es una práctica clásica para evitar toda responsabilidad.
- Al centrar la atención de los medios de comunicación sobre el Gran Oriente Medio, EEUU consigue alejarla de sus problemas en Irak y especialmente de la situación dramática que se vive en Palestina. Por eso no sorprende que los mismos que son responsables de la famosa idea de la reestructuración de Oriente Medio, como Paul Wolfowitz y Richard Perle, sean al mismo tiempo aquellos que apoyan más convencidamente al partido Likud israelí.

<sup>10</sup> Entrevista a Joshua Muravchik en Franchon y Vernet, *op.cit.*, p. 172.

<sup>11</sup> Joseph Maila, “Le Moyen-Orient dans la tourmente”, en *Ramses*, Dunod, París, 2004, p. 92.

– El Gran Oriente Medio permitiría encontrar un terreno común con una Europa que ha mostrado algunos signos de rebeldía durante la guerra contra Irak. Europa siempre ha abogado por la asociación y la reforma democrática en sus relaciones con los países del Mediterráneo. Según piensan los estadounidenses, Europa no se opondrá a este proyecto. El GOM ayudaría, a partir de ese momento, a la reconciliación euro-atlántica.

Evidentemente, la reforma política de los países árabes y musulmanes no está considerada *per se*, sino en relación a sus posibles repercusiones positivas sobre la seguridad estadounidense. Unos países árabes democráticos, y a ser posible prósperos, estarían menos dispuestos, según consideran los teóricos del contagio democrático, a cultivar el odio hacia EEUU y podrían ser más conciliadores hacia Israel.

### **Los árabes ante este nuevo discurso**

Uno de los méritos del proyecto estadounidense es que sigue dando lugar a una oleada de comentarios y ha suscitado un importante número de encuentros y conferencias sobre el asunto de la reforma (*al-islah*) y el cambio (*al taghyir*), sobre todo en los países árabes. Algunos estiman en más de 100 millones de dólares estadounidenses la suma dedicada a lo largo de 2004 para todas estas conferencias oficiales o de la sociedad civil.

EEUU es una hiperpotencia no sólo porque es fuerte, sino también porque es capaz de imponer sus discursos y su visión. El Gran Oriente Medio es un ejemplo. Recuerda demasiado esas visiones estadounidenses para solucionar el conflicto israelo-palestino de las que han bebido los árabes en los últimos diez años y cuyos fracasos han sido devastadores (el Plan Reagan de 1982, los parámetros Clinton de diciembre de 2000 y la visión de los dos Estados del presidente Bush en 2003).

¿Le pasará lo mismo al proyecto del GOM, es decir, caerá en las tinieblas de la historia? Aún es demasiado pronto para asegurarlo, pero ante las múltiples objeciones que ha suscitado, sería lícito dudar de su viabilidad, por lo menos en su arquitectura actual. Los Estados árabes y un importante número de intelectuales lo critican por diversos motivos:

– El GOM es una noción geográfica poco definida que escamotea la identidad árabe y la ahoga en un conjunto geopolítico donde se entremezclan historias y culturas distintas.<sup>12</sup> ¿Qué tienen en común un marroquí y un afgano? Al negar las especificidades nacionales de los Estados en el seno de una región artificialmente unificada, EEUU propondría una receta única en contra del sentido común que llegaría a fracturar las etnias, a recompensar a las naciones y a dibujar las fronteras a su conveniencia. EEUU pone el énfasis en “su interés”, mien-

---

<sup>12</sup> Mustafa Al Faqih, “Le moyen-Orient et la sortie du texte”, *Al-Hayat*, 17 de julio de 2004.

*Los árabes se preguntan cómo se puede instaurar un Gran Oriente Medio cuando ni siquiera se logra ayudar a la creación de una pequeña Palestina*

tras que los árabes anteponen su "identidad".<sup>13</sup> Pero, se quiera o no, "la identidad transestatal árabe sigue siendo la mayor palanca de movilización o de desmovilización y es el criterio de legitimación o de deslegitimación de toda acción política en el sistema regional árabe".<sup>14</sup> Por tanto, la primera objeción de los árabes se centra en que el GOM es una construcción teórica ciertamente seductora, pero que no está establecida sobre realidades sociológicas afirmadas.

- Los pueblos árabes, como todos los que habitan la Tierra, no son felices bajo la servidumbre y aspiran a la libertad. Pero, aunque desean escuchar el mensaje de la democracia, se niegan a creer en el mensajero. Es decir, EEUU debería estar fuera de toda sospecha. Sin embargo, ni su complacencia pasada y presente con regímenes árabes autoritarios y cleptómanos, ni su desprecio por el Derecho Internacional en la cárcel de Abu Ghraib o en las prisiones extramuros de Guantánamo, ni su actuación belicosa en Irak *a fortiori* y su complicidad con el ocupante israelí en Palestina y en el Golán, ofrecen grandes garantías en cuanto a la sinceridad del mensajero. En otros términos, para que el "juez EEUU" merezca ser escuchado y comprendido es necesario que él mismo no tenga antecedentes penales. ¿Es este el caso? Es una pregunta que se hacen muchos comentaristas árabes.
- La tercera objeción se basa en el conflicto israelo-palestino. Los árabes tienen la sensación de que el GOM desplaza el centro de gravedad de Palestina hacia Irak. En el sistema regional árabe, que comprende a 22 Estados y que se extiende desde Mauritania hasta Irak, Palestina está situada en el epicentro mismo. Al ampliar su cobertura geográfica hacia Pakistán, el GOM desplaza a Palestina, dejando a Irak en la posición de pivote. A los árabes les preocupa que el terrorismo esté eclipsando la cuestión de la construcción de una Palestina libre y se preguntan, con cierto sarcasmo, cómo se puede instaurar un Gran Oriente Medio cuando ni siquiera se logra ayudar a la creación de una pequeña Palestina. Muchos se dicen: ¿Cómo es posible transformar el GOM cuando Israel sigue beneficiándose de una especie de inmunidad diplomática que le confiere un cómodo estatus de Estado intocable?
- La cuarta objeción se centra en el *modus operandi*. La democracia no es ni una técnica electoral, ni un producto exportable *a fortiori*. Es más bien una cultura y, de hecho, se desarrolla en el seno de una sociedad que le da una coloración específica. La idea de reformar desde fuera, casi *manu militari*, parece, como poco, descabellada.
- El GOM oculta grandes pedazos de la historia de las ideas en el mundo árabe a lo largo de los dos últimos siglos. Todas las corrientes liberales que desde el siglo XIX sirvieron de sustrato ideológico a los primeros indicios del renacimiento árabe fueron combatidas sistemáticamente por los conquistadores occidentales. En Egipto, la corriente modernizadora de Mohammed Ali (1805-1844), que dirigió la

<sup>13</sup> El Sayed Hussein Adnan, "L'arabisme face au défi du projet du GMO", *Al-Hayat*, 18 de abril de 2004.

<sup>14</sup> Nassif Hitti, "Rive Nord, Rive Sud, dans la Méditerranée: pour un partenariat élargi", en Pascal Boniface y Dider Billian (Eds), *Les défis du Monde Arabe*, IRIS-PUF, París, p. 260.

nación en la senda de la expedición de Napoléon Bonaparte, fue combatida por las potencias europeas. Y en 1881, cuando el parlamento egipcio rechazó la ley sobre los impuestos propuesta por Khédive Ismail Al-Koudawi, bajo el lema “nada de impuestos sin representación real”, Khedive no tardó en llamar al ejército británico para hacer callar a este frente liberal de un parlamento que él mismo había deseado en su momento. A partir de entonces, el ejército británico pone fin a las aspiraciones democráticas egipcias. En Irak, el pensamiento liberal de Daoud Pacha le lleva a enviar a centenas de iraquíes al extranjero a partir del año 1830, con el fin de que adquirieran formación útil para construir el país. El tunecino Kheir-Eddine y el emir de Monde Liban, Béchir al-Shehabi, compartían el mismo espíritu liberal. Posteriormente, tras el fin de la I Guerra Mundial, Salama Musa y Taha Hussein se convirtieron en los grandes luchadores de la causa liberal egipcia. Sin embargo, todas estas corrientes fueron liquidadas por el embate de las potencias coloniales, que no podían permitir que los árabes escapasen de su imperio en nombre de la libertad y la autodeterminación.<sup>15</sup>

- Finalmente, los intelectuales árabes han puesto en evidencia las contradicciones que son inherentes al proyecto del GOM. ¿Cómo se puede pedir a Estados autoritarios que se transformen en Estados democráticos? ¿Aceptaría Occidente el resultado de las urnas incluso cuando éstas entregan el poder a regímenes radicales o islamistas antioccidentales? ¿El terrorismo es el producto de una cultura o de una política?

Otras muchas preguntas incrementan lo que podría denominarse la paradoja democrática, es decir, el hecho de demandar a Gobiernos autoritarios árabes, no necesariamente instalados por Occidente pero que deben su permanencia a su apoyo, que se abran y acepten reformarse, que practiquen la eutanasia sobre su régimen cerrado.

En un entorno más o menos liberticida, hay que subrayar la debilidad e incluso la ausencia de actores democráticos reales en los países árabes. Estos han sido reducidos al silencio durante tres a cuatro décadas de castración política, lo que significa que, ante la hipótesis de una apertura forzada de los sistemas políticos y ante la ausencia de un auténtico movimiento democrático, la reforma propuesta podría acabar en una democratización cosmética o en un autoritarismo pluralista. Esto es lo que temen muchos observadores que destacan en los discursos oficiales árabes una “argelización inevitable de las sociedades árabes en caso de apertura política precipitada”.<sup>16</sup>

## **Posturas europeas**

Las objeciones árabes al proyecto del Gran Oriente Medio son numerosas, pero también los países miembros de la Unión Europea se han mostrado circunspectos

---

<sup>15</sup> Ver la obra de Albert Hourani, *Arabic thought in the liberal age*, Oxford University Press, Oxford, 1962.

<sup>16</sup> Declaraciones de Muhammad Hosni Mubarak en mayo de 2004.

en cuanto a las funciones reales del concepto de GOM y a su campo de aplicación geográfica. Asimismo, parecen reacios a asociarse a un proyecto que se fundamenta en un destino manifiesto (*manifest destiny*) del que EEUU se sentiría investido de nuevo. En una entrevista publicada en *Politique Internationale*, el ex ministro francés de Asuntos Exteriores, Dominique de Villepin, reflejaba bastante acertadamente la postura europea: “La gran mayoría de los pueblos del planeta viven o bien en una democracia, o bien están involucrados en un proceso de apertura de su sociedad (...) es por esto que la democracia no puede ser garantizada con un simple cambio de dirigentes políticos y menos aún siendo dictada desde el exterior, entre otros motivos porque no hay un modelo único ni tampoco es posible que todos los países avancen al mismo ritmo”.<sup>17</sup>

Igualmente, la presión de los países europeos llevó a que el GOM fuera rebautizado durante la cumbre del G-8 como Asociación para el Progreso y un Futuro Común con el Gran Oriente Medio y con África del Norte.

El texto de la nueva iniciativa insiste en que la reforma deseada no debe ser en ningún caso impuesta desde el exterior y que debería ser impulsada desde el seno de la propia región. También subraya la especificidad de cada país, a la vez que añade que esta especificidad no debe convertirse en un obstáculo para la reforma.

Los europeos protestaron contra la denominación de Gran Oriente Medio, que se parecía demasiado al proyecto hitleriano de la Gran Alemania, al de Milosevic de la Gran Serbia o al de los extremistas israelíes del Gran Israel.<sup>18</sup>

Los europeos consiguieron que un párrafo sobre el conflicto entre Israel y Palestina figurase en la declaración adoptada: “Nuestra acción en favor de la región irá a la par con el apoyo a un reglamento justo, global y duradero del conflicto palestino-israelí”. La declaración final menciona la Hoja de Ruta firmada por EEUU, Rusia, la UE y la ONU en 2003 para sacar el conflicto del estancamiento. Por otro lado, la nueva versión del documento también hace de la cuestión de la reforma un asunto de elección personal acompañado de estímulos de orden político, financiero y comercial.

La nueva adaptación del proyecto da muestras de la influencia de las ideas europeas, particularmente de las de Joschka Fisher, ministro alemán de Asuntos Exteriores. El 7 de febrero de 2004 él ya había presentado una iniciativa transatlántica de paz, estabilidad y democracia en el Mediterráneo, cuyos rasgos principales eran los siguientes:

- Las divergencias aparecidas en la víspera de la guerra contra Irak entre Alemania y Francia por un lado, y la coalición angloestadounidense por el otro, no se han atenuado un año después en la medida en que las quejas de Alemania sobre un fracaso se han visto plenamente justificadas.
- La génesis del terrorismo islámico está íntimamente vinculada al deterioro del conflicto árabe-israelí.

---

<sup>17</sup> *Politique Internationale*, 2004.

<sup>18</sup> *Al-Hayat*, 11 de junio de 2004.

- La centralidad de la cuestión palestina debe ser reconocida y ha de emprenderse una acción consecuente y rápida para deshacer este nudo de inmovilidad.

A partir de este diagnóstico Fisher propone, por una parte, un proceso conjunto entre la Unión Europea y la OTAN basado en la sinergia, la complementariedad y la profundización del diálogo OTAN-Mediterráneo y su multilateralización; y, por otra, la adopción por parte del conjunto de actores regionales involucrados de una Declaración sobre el Futuro Común cuya piedra angular será la adhesión a las reglas del derecho y a los principios compartidos. Esto requiere una aproximación occidental para analizar correctamente las causas reales del estancamiento social y económico, del inmovilismo político y también del terrorismo en sus múltiples variantes; una aproximación israelí, para poner término a su ocupación de territorios árabes; y una aproximación árabe, para comprometerse decididamente en la senda de las reformas. En definitiva, una declaración que exige el análisis para comprender, justicia para reconciliarse y progreso para construir un futuro común.<sup>19</sup>

Esta iniciativa de Fisher se aleja de la visión mesiánica que pretende reformar los países árabes sin prestar atención a sus problemas, a las causas profundas de su resentimiento y a los determinantes históricos y geopolíticos de su inmovilismo.

Sin embargo, ¿cuál fue la reacción de los medios de comunicación europeos? Tras un análisis detallado, es posible identificar tres opiniones contrastadas:

- Aquella que define el proyecto como nuevo imperialismo cultural, una suerte de mesianismo sin Mesías.
- Aquella que, desde la perspectiva contraria, cree en la teoría del dominó democrático e intenta revertir el *statu quo* que ya no resulta sostenible.
- Aquella que se acerca a las posiciones oficiales y que está convencida de que la reforma debe emanar del interior de la sociedad, para ser asumida por la propia población, bajo un proceso gradual sostenido por los condicionamientos positivos de la ayuda y dentro de un contexto de respeto a los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.

No obstante, en general, y sin importar la escuela de pensamiento a la que se adscriba, se puede inferir un consenso en lo que se refiere a la urgencia de deshacer este nudo de inmovilidad en la región representado por el conflicto árabe-israelí, si se desea dar un verdadero peso al proceso de reforma anunciado e impedir así que Estados de escasa legitimidad, o incluso pequeños grupos de terroristas, se sirvan de estos conflictos para postergar la exigencia de la reforma o la consideren abiertamente como una inaceptable ingerencia occidental.

---

<sup>19</sup> Ahmad Ouanaies, “Le contre-projet européen face au Grand Moyen-Orient”, *Réalités*, Túnez, 13-19 mayo de 2004, N° 959.

## Apoyo árabe a una reforma

La virulencia de las críticas árabes en relación a la iniciativa estadounidense del Gran Oriente Medio no debe inducir a error. Entre cientos de editoriales y artículos de opinión de diferentes periódicos y revistas árabes en 2004, no hay ninguno que se oponga a la reforma de las estáticas instituciones árabes, es decir, al propio cambio de los regímenes actuales calificados tanto de represivos, como de liberticidas o dictatoriales.

Pero lo que resulta más impactante, y hasta cierto punto sorprendente, es que los propios Estados árabes rivalizan en su pasión por celebrar los beneficios de la reforma, aunque sólo sea para protegerse de las tormentas que ya se anuncian. En este sentido, la reflexión del presidente de Yemen resulta aclaradora: "Más vale que nos afeitemos nosotros mismos, si no queremos acabar siendo tonsurados".<sup>20</sup>

Los intelectuales árabes no ocultan su oposición a la iniciativa de EEUU, "que se tiñe de un discurso democrático para disimular mejor su proyecto de dominación, que no tiene nada que ver con el progreso del mundo árabe y la construcción de su futuro".<sup>21</sup>

Más allá de las críticas, que revelan las posiciones antiestadounidenses y no las posiciones antirreforma, existe un consenso en cuanto a la primacía de la democracia y a la urgencia de la reforma. Los únicos desacuerdos giran en torno al método, al ritmo y a la naturaleza de esta reforma.

Todos los comentaristas árabes insisten en que los tiempos del cambio han comenzado. No hay pretexto que pueda ser invocado para retardar el advenimiento; ni el riesgo de la llegada al poder de los islamistas, típico fantasma agitado por los poderes actuales pero que resulta exagerado en exceso; ni la prioridad acordada respecto a la solución del conflicto israelo-palestino, puesto que la reforma política no debe ser secuestrada por los conflictos regionales, idea que defiende el príncipe Hassan Bin Talal de Jordania, para quien el arreglo de los conflictos depende de las reformas políticas y viceversa.<sup>22</sup> Ni siquiera existe el riesgo de perversión del *statu quo* regional, sostenido con mucha comodidad pero que resulta ser el verdadero incubador de graves disfunciones.

Sin embargo, los comentaristas árabes sienten particular amargura cuando el presidente Bush intenta presentarse, en un claro alarde por atribuirse méritos, como el responsable de haber desencadenado el movimiento de reforma. Los intelectuales recuerdan con toda justicia que los debates sobre la cuestión democrática no comenzaron ayer, sino que desde la década de los años setenta empezaron a hacerse particularmente virulentos, a pesar de que aún no habían desembocado en verdaderos avances democráticos a nivel de Estados.<sup>23</sup> Estos debates

<sup>20</sup> Citado por Andreu Claret, "Un spectre hante le Proche-Orient", en *Afkar-Ideés*, verano de 2004, Nº 3, p. 58.

<sup>21</sup> Bourhan Ghalioun, "Le Moyen-Orient au bord de l'implosion", en *Les défis du Monde Arabe*, 2004, p. 202.

<sup>22</sup> Hassan Bin Talal, "L'initiative du Grand Moyen-Orient", en *Al-Hayat*, 10 de junio de 2004.

<sup>23</sup> Bichara Khader, "Etat, société civile et démocratie dans le monde arabo-musulman", en *Mediterranean Journal of Human Rights*, 1997, Vol. 1, Nº 3, pp. 33-68.

van unidos a la erosión de las diferentes formas de legitimación utilizadas por los regímenes en el poder, principalmente las legitimaciones restauradoras (aquellas empleadas por los padres históricos como Bourguiba, que han asentado su legitimidad sobre el hecho de haber liberado el país del yugo colonial), distributivas (aquellas utilizadas por los países rentistas o semirrentistas que compraban la fidelidad mediante la distribución de la renta) y religiosas (aquellas que reposan sobre el árbol genealógico de diferentes dinastías.)

Si tuviera que identificarse el momento que desencadenó la demanda democrática en los países árabes, habría que mencionar sin ninguna duda la guerra árabe-israelí de 1967. En ella se revelaron de manera asombrosa la degradación de las antiguas legitimaciones y la separación evidente entre, por una parte, los discursos arabistas y antiimperialistas y, por otra, las prácticas represivas reales de los Estados republicanos principalmente y las complicidades de los Estados monárquicos con Occidente.<sup>24</sup>

Esto se hizo tan patente que el tema democrático fue suplantado, a partir de 1967, por las preocupaciones intelectuales, el arabismo y el antiimperialismo, temas mayoritariamente dominantes durante las tres décadas precedentes.

Si los regímenes han podido resistir a estos vientos de cambio que comenzaron tras la derrota de 1967, demostrando al mismo tiempo una gran longevidad que por pudor se denominó estabilidad, ha sido tanto por la sofisticación de sus aparatos de control y represión, como por el apoyo de sus protectores en el exterior, fundamentalmente EEUU y la Unión Soviética hasta el fin del sistema bipolar en 1989, y gracias al paraguas estadounidense a partir de esa fecha.

Los Estados árabes no eran autoritarios por una especie de esencia cultural o de despotismo oriental que explicaría su tendencia tiránica, sino porque la región era demasiado importante en los planos geográfico, geoestratégico, geológico y geoteológico para funcionar a sus anchas y escapar al control de las potencias.<sup>25</sup>

El hecho de que los EEUU de Bush procuren atribuirse la paternidad de los cambios en curso en Líbano, Palestina, Irak o incluso en los Emiratos Árabes Unidos demuestra, en el mejor de los casos, el desconocimiento histórico, y en el peor, la mala fe. Además, la tesis según la cual Irak habría desencadenado un círculo virtuoso de transformaciones en Oriente Medio no es aceptable, pues ignora los avances democráticos, limitados pero reales, ocurridos con anterioridad a la guerra iraquí en Jordania, Qatar, Líbano, Kuwait, Omán y Marruecos, por citar algunos países.<sup>26</sup>

Lo que sin lugar a dudas ha cambiado son los propios dirigentes estadounidenses que se dieron cuenta, sobre todo después del 11 de septiembre, de que el *statu quo* político que ellos mismos habían contribuido a mantener ya no les favorecía y que a partir de entonces debía ser alterado e invertido. Pero en ningún caso la transformación del *statu quo* podrá llevar al poder a fuerzas hostiles a

<sup>24</sup> Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), *Les problématiques de la démocratie dans le monde arabe*, Nueva York, 2004, p. 27.

<sup>25</sup> Bichara Khader, *Monde arabe et géopolitique euro-arabe*, Syllabus, Lovaina la Neuve, 2005.

<sup>26</sup> Ver Mouna Naïm, *Le Monde*, 9 de marzo de 2005.

*Que EEUU  
procure  
atribuirse la  
paternidad de  
los cambios  
en curso  
demuestra, en  
el mejor de  
los casos, el  
desconocimien-  
to histórico, y  
en el peor, la  
mala fe*

EEUU. He aquí la gran paradoja de la estrategia estadounidense de cambio de control. Así se entiende aquel comentario irónico de un profesor de la Universidad de Michigan, Juan Cole: "Washington se encontrará ante una dura prueba si los islamistas se alían a Túnez para exigir la partida de Ben Ali".<sup>27</sup>

No le ha correspondido a EEUU desencadenar el debate democrático, pero su intervención ha servido para reavivarlo y hacerlo más aceptable entre los poderes públicos. Estos, demostrando su oportunismo, se han unido al proyecto de reforma y se han convertido en los campeones al poner la cuestión a la orden del día durante la Cumbre Árabe de Túnez en mayo de 2004. Pero, se han cuidado bien de hacer sus recomendaciones, que figuran en la Declaración de Alejandría difundida durante la conferencia organizada por las ONG árabes "Las cuestiones de la reforma árabe: la visión y la aplicación" (12-14 de marzo de 2004), que ofrece un verdadero catálogo de reformas que los países árabes deben emprender para dejar atrás "la mala suerte árabe".<sup>28</sup>

### A modo de reflexión

El proyecto estadounidense inicial del Gran Oriente Medio (GOM) ha debido sufrir unos cuantos retoques de importancia entre el momento de su lanzamiento y la cumbre de la OTAN en Estambul en junio de 2004. En su versión final, el proyecto ha sido reconducido a una interpretación de proporciones más modestas y ha perdido su carácter prescrito. El modelo de la democracia impuesta desde el exterior ha sido reemplazado por el modelo más pacífico del partenariado. La acción de Europa en el Mediterráneo y en el mundo árabe y su papel conciliador debido a su proximidad, experiencia y peso económico, han sido claramente reconocidos.

Europa puede presumir de haber doblegado el dogmatismo estadounidense. Esto lo ha conseguido gracias al impulso de las ideas manifestadas por los ministros de Asuntos Exteriores francés y alemán, así como por la presión discreta de los países árabes y de las críticas de los intelectuales árabes. Entre estos últimos, hay un gran número que rechaza este "tele-evangelismo de un nuevo género" y todos coinciden unánimemente en recordar la urgencia de la reforma, que no puede ser postergada por pretextos falaces. Al mismo tiempo, todos reconocen el ejemplo de Samir Kasir, quien considera que "para dejar atrás su desgracia, será necesario que sean los propios árabes quienes lo hagan" y acepten la idea de que los valores democráticos no son un patrimonio europeo ni estadounidense, sino un patrimonio de la humanidad.

Este breve repaso revela hasta qué punto el GOM ha constituido un *electro shock* positivo que permite tomar conciencia de la necesidad de introducir reformas. Raramente un tema como el de la *islah* (reforma) ha movilizado a tantos intelectuales árabes. El debate que ha suscitado prueba la diversidad de posiciones y

<sup>27</sup> *Le Monde*, 9 de marzo de 2005.

<sup>28</sup> Ver Samir Kassir, *Considérations sur le malheur arabe*, Actes-Sud, Sindbad, París, 2004.

la libertad de tono. Si la desconfianza hacia EEUU constituye una actitud ampliamente compartida, el llamado odio a este país está ausente en todos los comentarios. En realidad, lo que constituye un problema para muchos intelectuales árabes es la “sinceridad” de EEUU y su “capacidad” de ir hasta el final de sus compromisos. Algunos se preguntan si este proyecto de reforma no está destinado finalmente a proteger a los regímenes pro-estadounidenses, amenazándolos con aflojar la carga para frenar a tiempo la cólera popular que encubre. Otros se preguntan si la lucha antiterrorista de los regímenes árabes no sirve en realidad para complacer a EEUU, al mismo tiempo que la emplean como un instrumento que les permita prolongarse en el poder. Estas interrogaciones merecen una reflexión.

En lo que no parece haber ninguna duda es en que los intelectuales árabes y las sociedades árabes en su conjunto tienen sed de democracia concebida como la libertad vivida juntos, reconociendo siempre que las reformas son un proceso y un camino y, por lo tanto, requieren tiempo. En este punto, lo que se señala claramente es el ritmo de las reformas. Los intelectuales árabes son conscientes de que es necesario no precipitar las cosas y que conviene dar tiempo al tiempo. La democratización no se decreta, sino que se construye como un proceso. Y para que pueda florecer y consolidarse es necesario un tiempo de incubación antes de asentarse y convertirse en algo completamente asumido por la sociedad. Implantar una democracia con impaciencia, sin contar con demócratas experimentados en las técnicas democráticas e impregnados de cultura democrática, es la fórmula que garantiza la frustración. No hay que olvidar que 50 o incluso 60 años de régimen autoritario han desestructurado y bloqueado por completo las sociedades de la región árabe.<sup>29</sup>

Es una cuestión de sentido común y prudencia. Es cierto que se podría invocar el caso de los regímenes comunistas de Europa del Este para invalidar este razonamiento. Los regímenes comunistas, ¿no tuvieron los mismos efectos ya descritos sobre las sociedades que dominaron? ¿Y cuál es la realidad hoy? Son países que han forzado su destino para transformarse radicalmente en poco tiempo. El argumento es aceptable, salvo que las sociedades civiles de Europa del Este ya habían conocido en las décadas de los años setenta y ochenta una serie de acercamientos democráticos, comenzando por la Primavera de Praga y la movilización del Movimiento Solidaridad en Polonia. Aún más importante es el efecto anuncio de la adhesión a la Unión Europea, que les ha servido como un magnífico aguijón para apurar el paso. Recordemos que los Estados miembros de la Unión Europea no ahorraron esfuerzos para prodigar ayudas financieras y consejos.

El mundo árabe necesita señales políticas claras, más allá de los discursos altisonantes sobre el “círculo de amigos” (*ring of friends*) o incluso “la política de proximidad”. Algunos ejemplos son: multiplicar las acciones conjuntas concretas a nivel de empresas, de centros de investigación, de universidades, de escuelas, artes y medios de comunicación; suscitar procesos paralelos a todos los niveles, comenzando por las regiones, las ciudades y los ayuntamientos; aumentar el nivel de partenariat; tender la mano a las fuerzas democráticas para acompañar la

<sup>29</sup> Philippe Droz-Vincent, *Moyen-Orient: pouvoirs autoritaires, sociétés bloquées*, PUF, París, 2004.

modernización económica mediante una modernización política “con el objetivo de insertar la transformación en un proceso duradero”, como estipula la Declaración de Estambul emitida por jefes de Estado y de Gobierno el 28 de junio de 2004.

Democracia y justicia son inseparables. No habrá una verdadera primavera de la democracia árabe mientras dure el invierno de la ocupación y de la guerra.

IGNACIO ÁLVAREZ-OSSORIO

# Siria y Líbano, bajo el cambio político en Oriente Próximo

*La aprobación de la resolución 1559 —a favor de la integridad de Líbano— por el Consejo de Seguridad en diciembre de 2004 está provocando profundas transformaciones en Oriente Próximo. Las tropas sirias se han visto obligadas a abandonar Líbano después de tres décadas en el país del cedro, en un contexto de varias semanas de movilizaciones populares. Beirut podría aprovechar esta “primavera libanesa” para cerrar definitivamente el “dossier” de la posguerra y normalizar su situación interna. Por su parte, la posición de Damasco es cada día más delicada debido a la ofensiva desatada por el Gobierno de George W. Bush contra el régimen del gobernante sirio, Bashar al-Asad.*

Las relaciones interárabes nunca han estado exentas de fricciones. A menudo, la independencia de los Estados árabes estuvo acompañada de interminables disputas en torno a diferencias territoriales o ideológicas que, a la larga, hipotecaron el destino de muchos de ellos. El caso sirio-libanés es paradigmático, pues nos muestra cómo las potencias europeas establecieron las fronteras de Oriente Próximo en función de sus propios intereses coloniales. Como recuerda Ghassan Salame, Damasco nunca llegó a aceptar su condición de “Estado residual en lo que quedó de la Siria natural después de que ciertas áreas periféricas siguieran su propio camino”.<sup>1</sup>

La presencia siria en el país del cedro durante los últimos treinta años no puede entenderse sin detenernos, aunque sea de manera somera, en los acontecimientos que rodearon la creación de Líbano. En 1861, tras una serie de disturbios intercon-

Ignacio Álvarez-Ossorio es profesor de Historia Contemporánea del Mundo Árabe en la Universidad de Alicante. Ha sido coautor de *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí* (Los libros de la Catarata, 2005)

<sup>1</sup> Citado por Nazih Ayubi en *Política y sociedad en Oriente Próximo. La hipertrofia del Estado árabe*, Bellaterra, Barcelona, 1998, p. 174.

fesionales, la región de Monte Líbano adquirió un estatuto autónomo dentro del Imperio Otomano. Fue entonces cuando, como recuerda el profesor Ignacio Gutiérrez de Terán, “se sentaron las bases del sistema político libanés de cuotas de participación confesional” que, en líneas generales, fue sancionado por la Constitución libanesa de 1926 y por el Pacto Nacional de 1943.<sup>2</sup> Según este reparto, el presidente sería un cristiano maronita, el primer ministro un musulmán sunita y el presidente del Parlamento un chiíta, mientras que seis de cada 11 diputados deberían ser cristianos para garantizar que la Cámara tendría siempre mayoría cristiana.

## El mosaico confesional de Líbano

Con el beneplácito de Francia, potencia mandataria, los maronitas gozaron de una posición privilegiada en el Estado confesional establecido tras el desmoronamiento del Imperio Otomano. Parece evidente que sus instituciones “fueron diseñadas para reforzar las divisiones sectarias más que para integrar la sociedad libanesa (...). Los partidos políticos fueron expresiones de los jefes o *za'ims*, que eran normalmente terratenientes locales o líderes religiosos que desarrollaron redes de patronazgo sobre la base de su poder político”.<sup>3</sup> Desde entonces, Líbano arrastró como pudo su heterogéneo mosaico doctrinal: cristianos maronitas, protestantes, griegos ortodoxos, católicos y maliquíes, y musulmanes sunitas, chiítas y drusos. A partir de la década de los cincuenta, la incidencia de las ideologías nacionalistas, nasseristas, comunistas, socialistas y marxistas agudizó el conflicto confesional.<sup>4</sup>

La independencia de Líbano y Siria en 1941 no llevó implícita una normalización de las relaciones entre los dos países y Damasco se negó a reconocer la independencia del país vecino al considerarlo como una porción más de su territorio que le había sido arrebatada por el Acuerdo Sykes-Picot, firmado entre Francia y Reino Unido en 1916, durante la I Guerra Mundial. No obstante, las convulsiones registradas en el escenario político sirio en las décadas posteriores impidieron que las reivindicaciones sobre Líbano tomaran cuerpo. La llegada de Hafez al-Asad al poder en 1970 dio a Siria una estabilidad que no había conocido en sus tres décadas de independencia. El presidente Al-Asad mostró su voluntad de aumentar su influencia en todo el Creciente Fértil y, en particular, en Líbano. Según apuntan Drysdale y Hinnebusch, “el objetivo de Al-Asad no era la anexión territorial de los vecinos de Siria, sino la creación de un nuevo centro de poder regional que podría competir de manera efectiva con Egipto e Irak, sus dos mayores rivales en el escenario político árabe”.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Ignacio Gutiérrez de Terán, *Estado y confesión en Oriente Medio. El caso de Siria y Líbano. Religión, taifa y representatividad*, Universidad Autónoma de Madrid-Cantabria, Madrid, 2003, pp. 62-63.

<sup>3</sup> Ira Lapidus, *A History of Islamic Societies*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999, p. 650.

<sup>4</sup> Georges Corm, *Le Proche-Orient éclaté (1956-1991)*, Gallimard, París, 1991, p. 192.

<sup>5</sup> Alain Drysdale y Raymond A. Hinnebusch, *Syria and the Middle East Peace Process*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 1991, pp. 60-61.

Siria empleó su misión “pacificadora” en Líbano para desempolvar las antiguas ambiciones sobre el país del cedro. El Acuerdo de Riad, adoptado por la Liga Árabe en 1976, permitió la creación de una Fuerza de Disuasión Árabe, en la práctica únicamente siria, integrada por 30.000 efectivos, para dar una oportunidad a la paz entre los grupos palestinos, las milicias maronitas y las fuerzas musulmanas que, unos meses antes, habían desencadenado la guerra civil libanesa. Desde entonces, Damasco trató de imponer una *pax siria* basada en el reconocimiento de su tutela sobre Líbano. En el fondo de esta intervención subyacía la pretensión de devolver la unidad, si no territorial al menos política, entre Siria y Líbano ya que, en opinión de Al-Asad, ambos países eran “un sólo pueblo, una misma nación. Podemos estar divididos en dos Estados independientes, pero esto no significa que seamos dos naciones separadas”.<sup>6</sup>

Cuando el Acuerdo de Taif cerró en 1989 la contienda, Siria mantuvo sus posiciones en el país vecino para garantizar que sus intereses serían respetados. Este acuerdo no llegó a cuestionar “los fundamentos del Estado confesional”, pero estableció una nueva repartición del poder político: las atribuciones presidenciales fueron recortadas en favor del primer ministro y la representación parlamentaria de cristianos y musulmanes fue equiparada.<sup>7</sup> Pese a que el Acuerdo de Taif estipulaba que las tropas sirias abandonarían el país en un periodo máximo de dos años, el mantenimiento de la ocupación israelí sobre el sur libanés fue empleado como pretexto para justificar la presencia de los efectivos sirios. Sólo la salida de las tropas israelíes en mayo de 2000 reabrió el debate sobre la evacuación siria.

### **La Ley de Responsabilidad Siria: antesala de la Resolución 1559**

Tras los atentados del 11 de septiembre, EEUU adoptó una política más intervencionista en Oriente Próximo. El 12 de diciembre de 2003, después de varios intentos infructuosos, el Congreso estadounidense aprobó la denominada Ley de Responsabilidad Siria y de Restauración de la Soberanía Libanesa (*Syrian Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act*).<sup>8</sup> Aunque no aportaba prueba alguna de las graves acusaciones que formulaba, dicha ley consideraba que Siria pretendía adquirir armas de destrucción masiva y apoyaba el terrorismo. En consecuencia, imponía diversas sanciones: prohibición de exportar productos estadounidenses (excepto alimentos y medicinas) y de invertir u operar en dicho país, limitación de movimiento de los diplomáticos sirios en suelo estadounidense y prohibición a cualquier compañía aérea siria de sobrevolar EEUU.

La Ley de Responsabilidad Siria contenía una serie de demandas que Washington considera imprescindibles para rehabilitar algún día a Damasco. En primer lugar, la suspensión de su apoyo al terrorismo, lo que incluía el cierre de las oficinas

*Aunque la  
Ley de  
Responsabili-  
dad Siria y de  
Restauración  
de la  
Soberanía  
Libanesa,  
aprobada por  
EEUU, no  
aportaba  
pruebas,  
consideraba  
que Siria  
pretendía  
adquirir  
armas de  
destrucción  
masiva y  
apoyaba el  
terrorismo*

<sup>6</sup> *The New York Times*, 4 de diciembre de 1983.

<sup>7</sup> Gutiérrez de Terán, *op. cit.*, pp. 169-170.

<sup>8</sup> Ver [www.2la.org/lebanon/syriaac2003.htm](http://www.2la.org/lebanon/syriaac2003.htm)

de Hezbolá, Hamás, Yihad Islámica de Palestina y el Frente Popular para la Liberación de Palestina. En segundo lugar, el cese del apoyo a los insurgentes que se infiltraban en Irak desde el territorio sirio. En tercer lugar, la delimitación de un calendario para la retirada de Líbano. En cuarto y último lugar, el inicio de negociaciones bilaterales incondicionales con Israel para alcanzar un acuerdo de paz.

Un año antes había sido aprobada la Estrategia de Seguridad Nacional que dio luz verde a los ataques preventivos contra los denominados “Estados canallas”, es decir aquellos que “brutalizan a su propio pueblo (...), no respetan la legalidad internacional, amenazan a sus vecinos (...), están determinados a adquirir armas de destrucción masiva, financian el terrorismo y rechazan los valores humanos más elementales”.<sup>9</sup> Al admitir que EEUU “actuará contra las amenazas emergentes antes de que se desarrollen plenamente”, el Gobierno de George Bush planteó una nueva doctrina según la cual podría atacarse preventivamente tanto a los grupos terroristas como a los Estados que les ofrecían cobijo (inicialmente los incluidos dentro del eje del mal: Irak, Irán y Corea del Norte). Ante la doctrina Bush sólo cabían dos opciones: “O se está con nosotros o se está contra nosotros”. De hecho, el 24 de junio de 2002, el presidente estadounidense advertía premonitoriamente: “Siria debe elegir el lado correcto en la guerra contra el terror, cerrar los campamentos de entrenamiento y expulsar a las organizaciones terroristas”.

De particular interés resulta el hecho de que gran parte de los esfuerzos encaminados a aprobar esta Ley de Responsabilidad Siria partieron de grupos cercanos al *lobby* pro-israelí en Washington. Nada más imponerse en las elecciones a primer ministro de Israel en 1996, Benjamín Netanyahu (actual ministro de Finanzas), emprendió una campaña antisiria con el objeto de que EEUU aprobase una ley —calcada a las célebres Helms-Burton y D’Amato— para sancionar a las empresas estadounidenses con intereses en Siria.

## Los intereses de Israel en la región

Dentro de esta campaña se enmarcaba un documento titulado *A Clean Break: A New Strategy for Securing the Realm*.<sup>10</sup> Este texto fue elaborado por destacados académicos y políticos estadounidenses neoconservadores como Richard Perle, Douglas Feith y David Wurmser, después con importantes responsabilidades en el Gobierno de George W. Bush.<sup>11</sup> Dicho informe recogía una serie de recomendaciones para preservar los intereses de Israel en el siglo XXI. Así, defendía que Israel debía reclamar el derecho milenar del pueblo judío al territorio palestino, y que debía afrontar las negociaciones desde la idea de “paz por paz” y de “paz por la fuerza”, en lugar de “territorio por paz”. El texto afirmaba que debían aplicar el

<sup>9</sup> Ver [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html).

<sup>10</sup> Ver [www.israeeconomy.org/strat1.htm](http://www.israeeconomy.org/strat1.htm).

<sup>11</sup> Richard Perle, Douglas Feith y David Wurmser fueron, respectivamente, director del influyente Consejo de Política de Defensa, subsecretario de Defensa y ayudante especial del subsecretario de Control de Armas en el Departamento de Estado.

principio de ataque preventivo en vez de la represalia, que debían apartar a Yasir Arafat del liderazgo palestino, que se debía derrocar a Saddam Husein en Irak para así debilitar la posición de Siria y, por último, que se tenía que hacer un esfuerzo para aumentar todavía más el apoyo a Israel en la sociedad y en el Gobierno estadounidense.<sup>12</sup> Probablemente, sería difícil hacer un pronóstico más cercano a los acontecimientos que vivirá la región en los diez años que siguieron a la aparición de este documento.

Pero sin duda el asunto al que la Ley de Responsabilidad Siria dedicaba mayor atención era “la plena restauración de la soberanía de Líbano, de su independencia política y de su integridad territorial que es del interés de la seguridad nacional de EEUU”. La sección cuarta de dicha ley acusaba a Siria de violar la resolución 520 del Consejo de Seguridad al negarse a retirar sus efectivos del país y al “usurpar la independencia política de Líbano”. Por todo ello, consideraba que “la obligación de Siria de retirarse de Líbano no debe condicionarse al progreso del proceso de paz israelo-sirio o israelo-libanés”. Curiosamente, Washington había vetado en diferentes ocasiones durante la década de los noventa los llamamientos a la implementación de la resolución 520 del Consejo de Seguridad, que también demandaba la retirada israelí del sur libanés.

El 2 de septiembre de 2004, apenas diez meses después de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Siria, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la resolución 1599. La estrecha colaboración entre París y Washington había hecho posible esta resolución que reclamaba “el estricto respeto de la soberanía, la integridad territorial, la unidad y la independencia política de Líbano”. La resolución también reclamaba el desarme de todas las milicias (algo que también contemplaba el Acuerdo de Taif) en un claro mensaje a Hezbolá por lo que, además de Siria, el otro destinatario de la resolución era Irán.

Esta resolución coincidió con la aprobación de una impopular enmienda de la Constitución libanesa, que tenía como propósito prolongar en tres años el periodo de mandato del presidente libanés, el prosirio Emile Lahud. Tal decisión motivó la dimisión de Rafiq Hariri, hasta entonces primer ministro, quien se acercó a la oposición constituyendo un triángulo maronita-sunita-druso sumamente peligroso para los intereses de Siria que, desde el final de la guerra civil, había apostado por el “divide y vencerás” para tratar de impedir la unidad de la sociedad libanesa.

## **Siria, en el Rubicón**

La presión conjunta de EEUU y Francia provocó una reacción táctica siria que se tradujo en la salida de 3.000 efectivos y la reubicación de los 13.000 restantes en la zona fronteriza. El asesinato de Hariri, el 14 de febrero de 2005, aceleró la retirada definitiva de las tropas sirias, que se completó el 25 de abril ante las insistentes presiones de la comunidad internacional. También la población libanesa se

---

<sup>12</sup> Ignacio Álvarez-Ossorio y Ferran Izquierdo, *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2005, pp. 197-198.

*Las relaciones sirio-libanesas estuvieron presididas por la tensión permanente y por un ambiente de desconfianza desde el primer momento*

movilizó para reclamar la retirada siria, convocando manifestaciones multitudinarias en la reconstruida plaza de los Mártires de Beirut, donde mezquitas e iglesias coexisten pacíficamente, en lo que pretende ser un escaparate del nuevo Líbano.

Ya antes del atentado, la oposición libanesa exigía no sólo la salida de las tropas sirias, sino también la renuncia definitiva por parte de Damasco a sus ambiciones territoriales sobre Líbano. En un interesante artículo publicado en el diario árabe *Al-Nahar*, Yubran Tueini dirigió —diez días antes del atentado— una carta al presidente Bashar al-Asad en la que señalaba: “Le decimos a Ud., señor presidente, con absoluta franqueza, que nuestra principal demanda, cuya solución depende por entero de Damasco, es que Siria renuncie a su sueño de anexionar Líbano, ya sea territorial o políticamente, ya sea de manera directa o indirecta. Siria considera que Líbano no tiene derecho a ser una nación soberana e independiente debido a que fue, según piensan algunos sirios, el resultado de un ‘error’ histórico: el Acuerdo Sykes-Picot. Por esta razón las relaciones sirio-libanesas estuvieron presididas por la tensión permanente y por un ambiente de falta mutua de confianza desde un primer momento. Además, el modelo democrático libanés y su defensa de las libertades representó una amenaza directa contra todos aquellos regímenes árabes —incluido el sirio— que rechazaban los principios democráticos y eran partidarios de la dictadura”.<sup>13</sup>

Pese a que la retirada siria de Líbano era uno de los asuntos pendientes en la agenda de la comunidad internacional desde la desaparición de la Unión Soviética, el Gobierno de George Bush no dudó en considerar la “primavera libanesa” como un éxito de su estrategia de liberalización y democratización del mundo árabe. De hecho, no faltaron voces que establecieron paralelismos entre las elecciones celebradas en Irak el 30 de enero y la “revuelta de los cedros” del 14 de febrero, sugiriendo que podría haber existido un “efecto dominó” entre ambos acontecimientos que vendría a demostrar la progresiva imposición de los planes de la Casa Blanca para la zona.

De lo que no parece haber duda es que la posición siria es cada día más delicada tras los cambios registrados en Oriente Próximo en la última década, cambios que han acentuado el sentimiento de aislamiento de Damasco. Hoy en día, Siria no está en condiciones de insistir, como hiciera antaño, en su reclamación de “paridad estratégica” con Israel.<sup>14</sup> Este último ha sido el gran beneficiario del desmoronamiento de la Unión Soviética, la firma de los Acuerdos de Oslo, los atentados del 11 de septiembre y, por último, la ocupación estadounidense de Irak. Durante años, Siria reivindicó su derecho a disponer de su propia órbita de influencia en Líbano, al igual que Israel la tenía en Jordania y los Territorios Ocupados palestinos.

Además de las pérdidas económicas —estimadas en unos mil millones de dólares anuales—, el hecho que más preocupa al régimen de Bashar al-Asad es que, con la salida de Líbano, se cierra el cerco que atenaza a Siria. Con una Jordania con la que ha mantenido unas relaciones extraordinariamente complejas

<sup>13</sup> Yubran Tueini, “Kalima sariha ilà al-ra’is al-Asad”, *Al-Nahar*, 3 de febrero de 2005.

<sup>14</sup> Helena Cobban, “The Superpowers and the Syrian-Israeli Conflict”, Center for Strategic and International Studies, Nueva York, 1991.

desde que a mediados de los años ochenta diese su apoyo a los Hermanos Musulmanes sirios para desestabilizar el país, Líbano era la única vía de escape para un régimen malherido que se siente asediado por sus cuatro costados. Basta recordar que las relaciones con el Irak de Sadam Husein estuvieron interrumpidas prácticamente desde 1982 debido al apoyo sirio a Irán durante la primera guerra del Golfo y que Israel y Turquía, sus otros dos vecinos, suscribieron en 1996 un acuerdo de cooperación militar que permitía a las fuerzas aéreas israelíes realizar maniobras sobre la península de Anatolia y emplear las bases turcas para almacenar su armamento.

A esta presión se unió en 2003 la invasión militar estadounidense de Irak. No está de más recordar que en Siria, como en Irak, también una minoría —en este caso los alawíes, una secta chiíta que apenas representa un 10% de la población— gobierna sobre una mayoría —los musulmanes suníes, que suponen un 70%—. Al mismo tiempo, el partido que detenta el poder en solitario desde hace más de cuarenta años es el Baaz, ilegalizado en territorio iraquí por el procónsul Paul Bremer tras la ocupación estadounidense.

Para algunos analistas, la Ley de Responsabilidad Siria intentaría allanar el camino para una hipotética intervención militar estadounidense sobre el país. Dicha ley se asemeja a un argumentario que podría ser empleado como pretexto para justificar una invasión en un futuro no muy lejano. En opinión del profesor Stephen Zunes, las sanciones serían “un primer paso encaminado a una eventual acción militar, partiendo de la base de que Siria rechazará cumplir las exigencias americanas. Dada la naturaleza del régimen sirio, a ninguna personalidad política americana le sería fácil oponerse a la política de la Administración Bush (...) ya que existe un consenso en Washington entre republicanos y demócratas favorable a un nuevo orden mundial hegemónico dirigido por la Administración Bush y un compromiso pleno respecto a la agenda neoconservadora en Oriente Medio”.<sup>15</sup>

## **Las perspectivas políticas de los chiítas en Líbano**

Otra de las demandas de la resolución 1559 es la necesidad de garantizar “un proceso electoral libre y justo en la cercana elección presidencial, conducido según las reglas constitucionales libanesas ideadas sin interferencia o influencia extranjeras”. Con la cabeza del presidente Emile Lahud pendiente de un hilo tras la evacuación siria, la exigencia de limpieza electoral parece haberse trasladado a las elecciones legislativas que se celebran en el mes de junio. Estos comicios, de desarrollarse sin contratiempos, allanarán el camino de la normalización del país y, si logran reconciliar a los distintos sectores de la sociedad libanesa, cerrarán el *dossier* de la posguerra. No debe descartarse que determinados actores externos, los mismos que han intentado desestabilizar el país con una serie de atentados contra intereses cristianos, intervengan a su manera con el propósito de reavivar las tensiones interconfesionales.

---

<sup>15</sup> Stephen Zunes, “U.S. Policy towards Syria and the Triumph of Neoconservatism”, *Middle East Policy*, primavera de 2004, N° 1, Vol. XI, pp. 65-66.

Debe tenerse en cuenta el frágil equilibrio de fuerzas existente en Líbano y las incertidumbres que genera entre algunos sectores, especialmente los chiítas, la salida siria del país. Como han subrayado varios analistas, “no existen garantías de una transición pacífica de la *pax siria* a un sistema político independiente”.<sup>16</sup> Es más, la precipitada evacuación podría resucitar el debate sobre la responsabilidad de los diferentes actores libaneses en una guerra que provocó más de 150.000 muertes y 15.000 desaparecidos. Este debate fue cerrado en falso por el Acuerdo de Taif que impuso la lógica de que la confrontación civil había sido “una guerra librada por otros sobre el territorio libanés” y que había finalizado sin ganadores ni perdedores.

Algunos sectores podrían estar interesados en revisar el marco establecido en Taif con el objeto de recobrar el poder perdido. Las elecciones legislativas de junio podrían aclarar algunas de las incógnitas que se ciernen sobre el horizonte, en particular en el caso de que la oposición sea capaz de hacerse con la mayoría de los escaños del Parlamento y consiga, como parece posible, imponerse a los sectores prosirios. También está por ver si ese triángulo maronita-sunita-druso que encabezó las manifestaciones populares tiene, amén de sus planteamientos comunes antisirios, un proyecto de futuro común para un Estado sumamente debilitado por tres décadas de confrontación y ocupación. Entre las espinosas cuestiones a las que el nuevo gobierno deberá hacer frente, está la reforma del caduco sistema político clientelar y confesional que todavía hoy en día sigue vigente.

Otra de las incógnitas del nuevo Líbano reside en cuál será la actitud de los chiítas: la principal comunidad confesional del país, que suma al menos el 35% de la población. Los intentos de democratizar Oriente Próximo impulsados por el Gobierno de George Bush no siempre han alcanzado los objetivos previstos. A estas alturas, parece claro que en algunos casos está reforzando el confesionalismo, especialmente en aquellos países que cuentan con minorías que han sido perseguidas o relegadas a un segundo plano desde las independencias nacionales. Es el caso de Irak, y también el de Líbano, donde los musulmanes chiítas están aprovechando las elecciones para exigir una representación parlamentaria acorde con su peso demográfico.

Es posible que los chiítas se conviertan en una pieza central en el nuevo escenario político, ya que se espera que den su apoyo a las listas chiítas —en especial Hezbolá, aunque también Amal—, repitiendo el fenómeno ya observado en enero en Irak, donde el voto confesional explicó el triunfo de la Lista Árabe Unida. No obstante, no deberían pasarse por alto las especificidades de un Estado en el que la Constitución establece que un chiíta no podrá alcanzar la presidencia ni ser designado primer ministro. Pese a ello, un avance significativo de Hezbolá (que en la actualidad cuenta con 12 de los 128 diputados) supondría un nuevo contratiempo para los planes de Washington, ya que uno de los principales beneficiados de la denominada “primavera libanesa” serían los chiítas, conocidos por sus posiciones antiestadounidenses, que reclamarían un papel más activo en la refundación de una Segunda República Libanesa.

---

<sup>16</sup> Nicholas Blanford, “Lebanon Catches its Breath”, *Middle East Report Online*, 23 de marzo de 2005.

ALICIA BARBERO DOMEÑO

# La activación de la imagen del enemigo y las nuevas guerras

*Los actuales conflictos armados son cada vez más complejos, ilimitados y prolongados. Diferentes analistas los denominan “nuevas guerras”, “violencias difusas” o “redes de guerra”.<sup>1</sup> Éstos han adquirido nuevas características, como la existencia de multiplicidad de actores armados irregulares más allá de las fuerzas militares de los Estados, la tendencia a ser conflictos intraestatales con dimensiones regionales o internacionales, su financiación a través de circuitos económicos internacionales legales e ilegales o el uso de nuevas reglas de combate. Estos conflictos exigen ser interpretados desde el actual proceso de intensificación de las interconexiones políticas, económicas, militares y culturales a escala mundial.*

Dentro de las nuevas reglas de hacer la guerra resulta evidente que ya no existen ejércitos enfrentados en un territorio concreto y con sus pertinentes armas, ni códigos concretos de combate basados en el respeto de la población civil. Algo que sucede en la República Democrática del Congo, donde dos actores armados no gubernamentales luchan entre sí masacrando a la población. Otro ejemplo son las milicias armadas, grupos paramilitares y grupos criminales organizados que imponen funciones reguladoras en lo social, político y económico en sus zonas (fragmentadas y polarizadas con ausencia estatal). Están dotados de gran armamento y son responsables de cientos de asesinatos al año. Pueden actuar violentamente en una zona concreta, repartidos por todo el territorio nacional o en un segundo o tercer país. A veces, éstos velan por mantener los intereses económicos de la élite

Alicia Barbero Domeño es investigadora de la Escuela Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona

---

<sup>1</sup> El concepto de “nuevas guerras” pertenece a Mary Kaldor, el de “violencias difusas” a Peter Lock, mientras que el de “redes de guerra” a Mark Duffield.

del país y los intereses étnicos o de clase de una minoría de la población, o simplemente su interés radica en el dominio territorial y enriquecimiento personal. Estas situaciones se presentan en áreas tan diferentes como Colombia, Chechenia, Irak o Río de Janeiro, entre otras.<sup>2</sup>

En los nuevos conflictos surgen múltiples actores armados con nuevas estrategias y códigos. Si bien todo conflicto armado genera polarización, una de las nuevas estrategias usada por los líderes de los grupos armados, incluso desde la fase prebélica,<sup>3</sup> es la creación intencionada de un contexto altamente polarizado que movilice a la población y a sus instituciones a favor de la guerra. Buscan que la población se involucre tomando partido por uno de los lados y fomentando un tipo de percepciones, emociones y relaciones excluyentes. Incorporan una percepción compartida de amenaza generada por un “otro diferente” (sea otra etnia, clase social o país) que debe ser eliminado. Por tanto, fomentan un tipo de socialización bélica del conjunto de sus relaciones.

Los diferentes actores primarios (las partes directamente implicadas en la contienda) de los prolongados conflictos armados palestino-israelí y colombiano, la pasada guerra de los Balcanes y el actual proceso bélico entre EEUU e Irak incorporan esta estrategia de generar polarización a través de la activación de la imagen del enemigo encarnado en el “otro opositor”. Esta estrategia implica un aumento de los costes humanos del conflicto armado. Por un lado, provoca una intensa fractura en el tejido social (relaciones de odio, rencores y desconfianzas entre grupos) y, por otro, la población se convierte en objeto directo de agresión del contrario para humillar y castigar al enemigo —o al mismo grupo como acto de control y sumisión entre los suyos—. En los conflictos actuales gran proporción de víctimas son civiles, mayoritariamente, mujeres y niños.<sup>4</sup> Ejemplo de ello fueron Ruanda y los Balcanes y, actualmente, Colombia, Israel-Palestina e Irak.

Esta nueva regla de combate usada por los actuales grupos armados plantea una gestión post-conflicto mucho más compleja y prolongada que en las guerras tradicionales. Esta gestión debería incorporar nuevos aspectos, como la atención especial del impacto generado por la militarización cotidiana de las relaciones y de las dimensiones psicosociales (inseguridad global, miedos, pérdidas humanas, materiales y territoriales, sentimientos de venganza y de frustración, desconfianzas entre comunidades). También debería atenderse al reestablecimiento de la dignidad de las víctimas y la gestión adecuada del retorno de la gran cantidad de población desplazada y refugiada.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Vicenç Fisas, *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*, Paidós, Barcelona, 2004.

<sup>3</sup> Los conceptos de fase prebélica, tensión y fase bélica se pueden consultar en Raúl Romeva, *Guerra, posguerra y paz*, Icaria, Barcelona, 2003, ó en [www.escolapau.org](http://www.escolapau.org)

<sup>4</sup> A principios del siglo XX, el 95% de los muertos en las guerras eran militares. Actualmente es de un 5%. Por tanto, a pesar de que las guerras se justifican en nombre de los ciudadanos y ciudadanas en el mundo, el 90% de sus víctimas son población civil. En el caso de las mujeres, estas son utilizadas por el enemigo como botín de guerra, forman la mayor parte de la población desplazada y se encuentran más fácilmente sometidas al tráfico sexual.

<sup>5</sup> En repetidas ocasiones son víctimas y agresores simultáneamente.

## La imagen del enemigo

La imagen del enemigo es un mecanismo que se activa a partir de la interacción de condiciones sociales y personales concretas que hacen sentir la diferencia como un elemento amenazador de la integridad personal, social o institucional y que se debe eliminar o anular a partir de dinámicas violentas.<sup>6</sup> Su fin último es legitimar el uso de la fuerza por parte de los líderes de los grupos armados regulares o irregulares para mantener el orden establecido, supuestamente amenazado, o imponer el propio.

Las condiciones sociales y personales que facilitan la activación de la imagen del enemigo son diversas. Entre las primeras destaca la existencia de un líder (sea de un grupo, régimen o país) que aprovecha las diferencias no resueltas —en el entorno o la historia— para resaltarlas como una amenaza. De esta manera puede establecer una relación de competencia y rivalidad entre grupos, sea por fines económicos, ideológicos o étnicos. Así justifica sus acciones violentas bajo el nombre de la patria, Dios o la raza (honor, justicia o pureza). Otras condiciones sociales que favorecen la activación de la imagen del enemigo pueden ser el impacto de actos violentos que sitúan a la población en un estado de vulnerabilidad o la presencia de medios de comunicación transmisores de un clima social proclive para ello.

En cuanto a las condiciones personales y grupales, estarían la existencia de personas o grupos con una situación precaria, con necesidades no satisfechas, tanto materiales, de identidad o de libertad, o que viven un proceso de pérdida de las mismas. También incide la costumbre de superar los conflictos por canales destructivos (fuerza, lucha, venganza) o poseer pocas capacidades para enfrentarlos de forma constructiva; y la sensación de máxima vulnerabilidad que les predispone a aceptar las condiciones del otro a pesar de discrepar con ellas.

Diferentes conflictos armados de esta última década ilustran estas condiciones de activación de la imagen del enemigo, como es el caso de la guerra de los Balcanes.<sup>7</sup> Si bien se trató de un conflicto provocado por la confrontación de proyectos políticos basados en intereses particulares más que colectivos —donde también intervinieron intereses internacionales—, los líderes de los diferentes grupos crearon la imagen del enemigo aprovechando las circunstancias de vulnerabilidad e incertidumbre ante el futuro económico y político de sus comunidades para incorporar en ellas una percepción del conflicto como choque entre civilizaciones (entre civilizados y bárbaros, Occidente y los Balcanes, católicos romanos y ortodoxos del este, cristianos y musulmanes).

Las élites gubernamentales, sobre todo las serbio-bosnias y croato-bosnias, crearon comunidades por el miedo generado a partir de sus discursos totalitarios y

*El fin de la  
activación de  
la imagen del  
enemigo es  
legitimar el  
uso de la  
fuerza por  
parte de los  
grupos  
armados para  
mantener el  
orden  
establecido*

<sup>6</sup> En Carlos Beristain, *Reconstruir el tejido social*, Icaria, Barcelona, 1999; Psychologists for Social Responsibility, "The psychology of exaggerated enemy images. An educational Resource Manual on Dismantling the Mask of Enemy", ED, Washington DC, 2002; Amin Maalouf, *Identidades asesinas*, Alianza Editorial, Madrid, 2004; I. Martín-Baró, *Psicología social de la guerra*, UCA editores, El Salvador, 1990.

<sup>7</sup> Raúl Romeva, *Bosnia en Paz*, Los libros de la Catarata, Barcelona, 2003.

excluyentes, difundidos a través de los medios de comunicación oficiales, que tenían como objetivo último persuadir a los ciudadanos de la amenaza que suponían otras nacionalidades para la “propia” nacionalidad. Para ello arguyeron agravios históricos contra cada uno de los pueblos y elaboraron un discurso fuertemente cargado de apelaciones a la simbología histórica, religiosa y a la cultura patriarcal. La interiorización de estos discursos creó comunidades artificiales convencidas de que el “otro” era el problema y su eliminación era la única opción para su protección. Diferentes escenas violentas fueron los detonantes para que las élites pasaran a las agresiones que buscaban la eliminación del “otro diferente”.

### **Efectos en la sociedad y en sus instituciones**

La imagen del enemigo puede pasar a ser interiorizada por la sociedad afectando en diferentes niveles el conjunto de sus relaciones, percepciones y emociones, tanto en el ámbito psicosocial como institucional. Entre los efectos psicosociales más relevantes destaca una memoria y una percepción alterada de la realidad. Es el caso de la percepción en efecto espejo: una percepción negativa de todos los hechos, acciones y objetos del enemigo, al mismo tiempo que, proporcionalmente, nos percibimos a nosotros mismos de forma favorable. Nosotros tenemos la verdad, ellos la mentira, nosotros somos mejores, ellos peores, eliminamos o nos eliminan.

En este sentido, se produce una distorsión de la imagen del enemigo y de la propia: el enemigo se diaboliza. Exagerar la imagen e ignorar algunos de sus aspectos implica que nos permite proteger nuestra propia imagen y da pie a justificar actos bárbaros contra el otro. Ello reduce el nivel de empatía con el enemigo, llegando a su deshumanización y reducción a objeto indeseable. Al mismo tiempo, se produce una construcción de la percepción de la situación actual, en la que se rescatan elementos místicos y religiosos del pasado que actúan como legitimadores. La ilustración de estos efectos está presente en diferentes ejemplos, uno de ellos puede ser la guerra entre Serbia y Kosovo, donde el Gobierno serbio cometió actos de limpieza étnica elevándolos a un significado de ritual de purificación y de generar una percepción del enemigo deshumanizada y degradada.<sup>8</sup>

Otro efecto psicosocial destacado es la atención selectiva: no integrar los aspectos negativos propios ni los errores negativos cometidos. Se atribuye a sí mismo lo positivo y lo negativo a las circunstancias. Atribuye lo negativo del bando contrario a ellos, y lo positivo del bando contrario a las circunstancias. Asimismo, la imagen del enemigo guía a la población a predecir una conducta hostil del mismo y, entonces, les hace actuar hostilmente hacia éste basándose en esa predicción. Muchas víctimas de la guerra colombiana y de la guerra de Palestina-Israel, sobre todo madres con hijos pertenecientes a los diferentes grupos armados, tienden a guiar su conducta por la atención selectiva favorecedora del grupo armado al que pertenece su hijo.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Psychologists for Social Responsibility, “The psychology of exaggerated enemy images”, *op. cit.*

<sup>9</sup> Ver [www.batshalom.org](http://www.batshalom.org), [www.rutapacifica.org.co](http://www.rutapacifica.org.co)

Entre los efectos, también se produce una interpretación de la realidad a partir de categorías simples dicotomizadas, anulando su complejidad. Los contenidos se reducen a *slogans* que suplantán la discusión o determinan respuestas dicotómicas. Por ejemplo, el hecho de concebir a los grupos armados irregulares colombianos como terroristas implica una simplificación de la realidad y obturación para un posible acuerdo de paz y su posterior repolitización. Desde un análisis complejo de la realidad, éstos significan simultáneamente un proyecto político, un grupo de saqueadores o una banda de sanguinarios.<sup>10</sup>

La evolución del conflicto de Irak también ilustra esta simplificación del debate: un 64% de la población de EEUU, guiada por el argumento simplificado del presidente George W. Bush, justificó la guerra como una forma de defensa propia ante la posible amenaza de armas nucleares. A su vez, la población olvidó el conjunto de los intereses geopolíticos de EEUU en juego que le movían a hacer la guerra, así como la elevada inversión militar de su propia nación en otros países, como Israel. Este conflicto armado, presentado como única solución a la amenaza de las armas nucleares, obturó la discusión y la percepción global de la situación.<sup>11</sup>

Por otro lado, la activación de la imagen del enemigo también produce efectos en las instituciones: se crea una obligación externa que exige a los organismos de convivencia a situarse de un lado u otro, la mentira se institucionaliza para legitimar los intereses, los medios de comunicación facilitan la estereotipación de la imagen del otro y canalizan tendencias polarizadas en una dirección u otra.

Al mismo tiempo, la seguridad pasa a ser prioridad de Estado desde una perspectiva represiva, y los mecanismos que garantizaban libertades y derechos ciudadanos son amenazados o recortados. Esta situación produce un quiebre o colapso institucional por la obligación de tomar posturas tan dicotómicas, que hacen entrar en crisis sus funciones y equipos de profesionales. En este punto se cierra el espectro de perspectivas políticas no violentas, se genera desconfianza frente al sistema democrático y el Estado de derecho. También se intensifica el poder patriarcal en las relaciones de género tanto en el espacio público como privado. Todos estos aspectos se pueden identificar en la guerra entre Israel y Palestina, en la guerra en Colombia y en la de EEUU con Irak.

## **Algunas consecuencias en la dinámica del conflicto armado**

Estas dimensiones e implicaciones de la activación de la imagen del enemigo en las nuevas guerras inciden en la dinámica interna del conflicto armado. Por un lado, vuelve invisibles las causas y simplifica los hechos. Ello hace que sea más difícil identificar cuándo empieza y acaba un conflicto armado (por ejemplo, EEUU-Irak, Afganistán). Esto dificulta la diferenciación del elemento detonante del conflic-

---

<sup>10</sup> "El conflicto, callejón con salida", *Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*, PNUD, Bogotá, 2003.

<sup>11</sup> Psychologists for Social Responsibility, "The psychology of exaggerated enemy images", *op. cit.*

to armado, sus raíces y el proceso de escalada de la tensión (éste sería, entre otros, el caso de Colombia o Ruanda). Esta situación puede generar una pérdida o alteración de la identidad de los grupos enfrentados y del sentido global del conflicto: los medios se alejan de los fines o los fines se pierden, se simplifican o descontextualizan. Se naturaliza el uso de métodos violentos bárbaros al animalizar al contrario, representado en el “otro diferente”, sin distinción entre combatiente y población civil. Al mismo tiempo, se genera una confianza ciega en el triunfo militar en detrimento de las garantías ciudadanas y del derecho internacional humanitario, y se prolonga el conflicto armado en el tiempo. Todo ello puede comportar una mayor dificultad de manejo de los tiempos y alianzas para su posible resolución pacífica.

Por otro lado, se da un trastocamiento de la seguridad y del riesgo para la sociedad en general así como el dominio de la desconfianza entre la población, grupos y sectores sociales, provocando una fragmentación y desestructuración organizativa y social. Las personas y grupos que no manifiestan posturas polarizadas se perciben en una situación de máxima vulnerabilidad, generando un sentimiento de seguridad cuando se incorporan de un lado u otro, aunque esto atente contra sus principios existenciales.

Esta estrategia de la activación de la imagen del enemigo incrementa una dinámica del conflicto alejada del diálogo, la objetividad, el contexto y sentido global de lo que acontece. Esto provoca —a escala personal, familiar, comunitaria y estructural— la legitimación de estrategias violentas ilógicas y bárbaras para enfrentar el conflicto, a pesar de atentar contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

### **Algunas estrategias para la desactivación de la imagen del enemigo**

Existen diferentes líneas de acción, tanto en el ámbito de atención psicosocial como en el ámbito organizativo que, de forma simultánea, deberían ser incorporados en los programas de reconstrucción de sociedades con el fin de superar las consecuencias de la activación de la imagen del enemigo y prevenir su repetición. Entre las estrategias psicosociales destacan las siguientes:<sup>12</sup> facilitar la creación de espacios de identificación y expresión de emociones, de superación de la ambivalencia de sentimientos (dolor, rabia, tristeza, venganza, vergüenza), así como de empatía con el otro. Asimismo, facilitar espacios de elaboración de las pérdidas humanas, materiales y territoriales de la población.

Otro objetivo es incitar procesos de análisis y comprensión del conflicto vivido desde lo histórico y global, diferenciando raíces, elementos detonantes, medios-fines y la identificación de intereses ocultos. También es importante la diferenciación de la persona, el proceso y el problema; y la ubicación de la persona o grupo en el análisis de conflictos como sujeto de derechos y víctima (conciencia del

<sup>12</sup> Cada línea de acción tendría que ser adaptada a las especificidades de cada grupo social. Se pueden trabajar a nivel personal y grupal.

lugar que ocupa en el conflicto). Al mismo tiempo, es necesario alcanzar un abordaje constructivo de los conflictos (verdad, justicia, reparación) y potenciar un grado adecuado de autoestima individual y colectiva. Se deben generar programas para trabajar la identidad, la percepción y la memoria colectiva histórica desde la inclusión de la diferencia y la seguridad humana, así como programas y mecanismos de abordaje de los conflictos de forma constructiva en los diferentes niveles organizativos de la sociedad desde una perspectiva preventiva. Es necesario generar espacios y procesos que estimulen la creatividad a nivel personal y colectivo entre los diferentes grupos sociales existentes.

Entre las estrategias organizativas, destaca la generación de mecanismos de expresión, comunicación y confianza entre los diferentes sectores sociales anteriormente enfrentados a partir de lo común (mismo dolor, sufrimiento y pérdidas, a pesar de ser causados por diferentes circunstancias y actores). Asimismo, es importante la creación de mecanismos de verdad, justicia y reparación de las víctimas, facilitar que las diferentes posiciones enfrentadas participen en los nuevos espacios democráticos (repolitización del contrario) y la apertura de espacios de debate a la población sobre los temas de preocupación —tanto a un nivel cotidiano, como social y político—, siendo los elementos culturales y simbólicos buenos canales para ello. Además, se deben estimular procesos para la elaboración de contenidos que superen el discurso basado en *slogans* y guerrerista polarizado implantado en la sociedad por las partes enfrentadas. En este sentido, es necesario reubicar los medios de comunicación, que tienen una función primordial en la resignificación de la identidad colectiva desde la diversidad y pluralidad de pensamiento, así como de la seguridad humana contrapuesta a la militarista. Por último, se debe asegurar un acompañamiento internacional civil que legitime el proceso de desarticulación de la imagen del enemigo.

SOLEDAD SEGOVIANO

# La instrumenta- lización política de la inteligencia en EEUU

*Después de tres años de investigaciones y debates, el pasado 17 de diciembre de 2004, el presidente estadounidense, George W. Bush, sancionaba la denominada Ley para la Reforma de la Inteligencia y Prevención del Terrorismo (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act, IRTPA). La entrada en vigor de esta nueva ley supondrá la puesta en marcha de la más ambiciosa reforma de la comunidad de inteligencia emprendida por un Gobierno estadounidense desde que en 1947 se creara la Agencia Central de Inteligencia (CIA), concebida como primera línea de vanguardia para combatir el desafío del expansionismo soviético. Sin embargo, no se espera ningún cambio en lo que ha sido la constante desde la Guerra Fría: la instrumentalización política prevalecerá sobre la profesionalización de la función de inteligencia.*

Si bien se debe reconocer la trascendencia de esta nueva ley —en la medida que reforma la estructura de seguridad e inteligencia heredada de la Guerra Fría para enfrentar las nuevas amenazas del siglo XXI—, esta iniciativa no supone una novedad desde el punto de vista organizativo. Las propuestas de reorganización de la comunidad de inteligencia estadounidense por parte de distintos comités y comisiones —tanto del Ejecutivo como del Legislativo—, con el fin de mejorar su eficacia de acuerdo con las políticas de seguridad diseñadas por los sucesivos Gobiernos, han sido una constante a lo largo de los períodos de la guerra fría y posguerra fría. Y es que, tal como fue concebida en la *National Security Act 1947*, la función de inteligencia constituye un instrumento más al servicio de la política oficial del Gobierno de EEUU.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para más información sobre la *National Security Act 1947*, ver *Compilation Intelligence Laws*, en: [http://cia.gov/csi/books/cia\\_origin/Origin\\_and\\_Evolution.pdf](http://cia.gov/csi/books/cia_origin/Origin_and_Evolution.pdf) y [www.columbia.edu/cu/lweb/indiv/lehman/guides/intell.html](http://www.columbia.edu/cu/lweb/indiv/lehman/guides/intell.html).

Soledad Segoviano es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid

El 27 de Julio de 1947, el presidente Truman firmaba la Ley de Seguridad Nacional, sancionando así la creación de un nuevo marco de política exterior y de seguridad nacional centralizado para afrontar los desafíos de la posguerra y liderar la defensa del mundo libre. Dicha ley contemplaba la creación de nuevas estructuras como el Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council, NSC) —órgano ejecutivo de formulación política y cooperación interdepartamental—, el Departamento de Defensa (Department of Defense, DoD) —en el que estarían unificadas las Fuerzas Armadas (Tierra, Mar y Aire)— y, por último, la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency, CIA). La CIA se encargaría, entre otras funciones, de coordinar las numerosas misiones de las distintas agencias gubernamentales involucradas en la función de inteligencia, bajo la responsabilidad del director de la agencia (DCIA) que, a la vez, desempeñaría sus funciones como director central de inteligencia (DCI).<sup>2</sup>

La ley asignó a la CIA cinco funciones específicas de inteligencia destinadas a cubrir las necesidades de recopilación, evaluación y coordinación de la información, de acuerdo con las pautas y objetivos políticos establecidos por el presidente a través del NSC. Concretamente, la sección 102 (d) de la normativa detallaba de forma específica las funciones atribuidas a la CIA: aconsejar al NSC sobre actividades de inteligencia relacionadas con la seguridad nacional; realizar recomendaciones al NSC para mejorar la coordinación de tales actividades; evaluar y divulgar la información de inteligencia entre los responsables del Gobierno y centralizar las actividades de agencias y departamentos de inteligencia integrantes del aparato de seguridad nacional.

Sin embargo, entre las actividades detalladas por la normativa se encontraba una última: realizar “todas aquellas funciones” y tareas de inteligencia en beneficio de la seguridad nacional y de acuerdo con la dirección del NSC. Mientras el estatuto fundacional resultaba explícito en cuanto a las funciones de recopilación, análisis y divulgación de la información de espionaje, la ambigüedad manifiesta en la cláusula referida a “otras funciones y tareas” proporcionaría al NSC la cobertura legal inicial para lanzar a la agencia en la práctica activa de un intervencionismo clandestino a través de la acción encubierta.

<sup>2</sup> Todas estas agencias y departamentos que constituyen la denominada comunidad de inteligencia actúan bajo el control del Ejecutivo y tienen una función estrictamente operativa. La misión fundamental de estas agencias consiste en proporcionar información de inteligencia al National Command Authority, autoridad en la que se incluye al presidente, el gabinete, la Junta de Jefes de Estado Mayor (Joint Chiefs of Staff, JCS) y el Congreso, este último a través de los Comités Permanentes de Inteligencia. Para consultar la estructura de la comunidad de inteligencia ver: Loch Johnson, *America's Secret Power: The CIA in a Democratic Society*, Oxford University Press, Nueva York & Oxford, 1989, pp. 49-55. Página web de la CIA: [www.ocdi.gov](http://www.ocdi.gov). Otras obras interesantes relacionadas con la función de inteligencia en el proceso de política exterior son las siguientes: Frank J Donner, *The Age of Surveillance: The Aims and Methods of America's Political Intelligence System*, Vintage Books, Nueva York, 1981; Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser*, Simon & Schuster, Nueva York, 1983; Stephen Cimbala (ed.), *Intelligence and Intelligence Policy in a Democratic Society*, Dobbs Ferry, Nueva York, 1987; William Wilson, *Dictionary of United States Intelligence Services*, MacFarland, Jefferson, 1996; Gregory Treverton, *Reshaping national intelligence in the age of information*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, 2001.

## La instrumentalización clandestina de la CIA

Ya en 1948, las operaciones clandestinas comenzaron a ocupar una posición privilegiada entre las prioridades de la Administración Truman y, por extensión, de la Dirección de Operaciones de la CIA. El clima anti-comunista de la posguerra unido al espíritu bélico del personal que comenzaba a poblar la agencia (antiguos veteranos de la desmantelada Office of Strategic Services (OSS) de la II Guerra Mundial), son factores para comprender el imparable ascenso de las operaciones de acción encubierta, en detrimento de otras misiones de inteligencia como el análisis o el contraespionaje.

Poco a poco se fue instalando en la CIA un culto por el secreto, una mentalidad clandestina que permitía a los profesionales de inteligencia separar, sin demasiados conflictos morales, las más elementales reglas de buena conducta, moralidad personal y juego limpio de las acciones más viles que exigían el uso de la fuerza, la manipulación o incluso la tortura.<sup>3</sup> La mentalidad clandestina comenzó a regir la conducta no sólo de los profesionales, sino también de los políticos, que se guiaban por el más firme pragmatismo creyendo que, frente a posibles amenazas a la seguridad nacional, no cabían argumentos legales, cuestionamientos éticos o normas aceptables de conducta social. La convicción de Henry Kissinger, consejero de Seguridad Nacional y secretario de Estado durante la Administración Nixon, resulta esclarecedora: “La seguridad es el valor social primario y, por tanto, la primera función del Gobierno estadounidense consiste en salvaguardar sus intereses de seguridad en un ámbito internacional hostil”.<sup>4</sup>

A pesar de la contundencia de esta afirmación, la mayoría de profesionales, funcionarios y políticos prefieren utilizar eufemismos como “actividades especiales” para referirse a las operaciones clandestinas. Éstas también son definidas como “tercera opción”, aquélla que se sitúa entre la diplomacia y la guerra, u “opción silenciosa”, en la falsa creencia de que este tipo de acciones son más discretas y menos comprometedoras para el Gobierno estadounidense que otros instrumentos de política exterior. Sin embargo, el fiasco de Bahía de Cochinos, la intervención en Laos y Vietnam, o las operaciones de la Contra nicaragüense han demostrado que estas operaciones secretas pueden llegar a transformarse en sonados escándalos internacionales que comprometen seriamente el prestigio internacional de EEUU, dejando en evidencia su doble moral política.<sup>5</sup>

*Ya en 1948, las operaciones clandestinas comenzaron a ocupar una posición privilegiada entre las prioridades de la Administración Truman y de la CIA*

<sup>3</sup> Victor Marchetti y John Marks, *The CIA: The Cult of Intelligence* (2ªed.), Dell Publishing, Nueva York, 1980, p. 5.

<sup>4</sup> Comparecencia del secretario de Estado Henry Kissinger ante el Subcomité de Asuntos Africanos del Comité de Relaciones Internacionales del Senado, citado en: Richard Stebbins y Elaine Adams, *American Foreign Relations 1975: A Documentary Record*, New York University Press, Nueva York, 1977, pp. 605-07 y 617-18.

<sup>5</sup> Algunas obras de referencia que analizan la doble moral política en la práctica de la acción encubierta son: *The Pentagon Papers*, Quadrangle Books, Nueva York y Chicago, 1971; US Senate, “Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence, 94<sup>th</sup> Cong., 2<sup>nd</sup> sess.”, *Foreign and Military Intelligence. Book I.*, G.P.O, Washington D.C., 1976; Peter Wyden, *Bay of Pigs: The Untold Story*, Simon & Schuster, Nueva York, 1979 y Roy Gutman, *Banana Diplomacy: The Making of American Foreign Policy in Nicaragua 1981-1987*, Simon & Schuster, Nueva York, 1988.

Todas las definiciones posibles conducen a un conjunto de proposiciones básicas que, según el analista John Oseth, deben ser estudiadas con atención para entender el alcance e instrumentalización de la acción clandestina.<sup>6</sup> En primer lugar, estas operaciones tienen el propósito, al menos en teoría, de apoyar los objetivos de política exterior de EEUU. Las operaciones de inteligencia, y en particular la acción clandestina, son instrumentos al servicio del Gobierno, activados cuando los imperativos de seguridad así lo requieren. En segundo lugar, la función de acción encubierta ha permanecido constante desde la creación de la CIA: influir en los acontecimientos internacionales de tal forma que no resultara evidente la participación del Ejecutivo estadounidense, garantizando así a los responsables políticos la negación plausible.

En tercer lugar, estas operaciones son, por definición, actividades oficiales del Gobierno de EEUU, a pesar de que puedan ser ejecutadas eliminando todos los indicios que puedan poner en evidencia la participación gubernamental. Según Oseth, son operaciones que muestran el comportamiento del Gobierno estadounidense en materia de política exterior, al igual que lo hacen las negociaciones sobre acuerdos comerciales o el envío de tropas al extranjero. Las misiones de inteligencia y, de forma especial, las operaciones clandestinas, constituyen un reflejo de los fines y objetivos que definen a EEUU como nación.

### Las operaciones secretas y la política exterior de EEUU

William Colby, ex director de la CIA, ya esgrimía este argumento en su comparecencia ante el Comité del Senado en 1975: “De lo que estamos hablando aquí es de política y no de acción encubierta”.<sup>7</sup> Colby está en lo cierto. Todas las líneas de argumentación sobre la denominada “tercera opción” desembocan en postulados políticos como la Doctrina de Contención, la Teoría del Dominó, la Doctrina de Contrainsurgencia, el Conflicto de Baja Intensidad o la Doctrina de Guerra Preventiva y la Guerra contra el Terror. Al igual que otros postulados políticos que han marcado la estrategia estadounidense en los años de la guerra y posguerra frías.

Los 58 años de vida de la CIA aportan innumerables ejemplos que dan fe de la instrumentalización política a la que se ha visto sometida la Agencia a lo largo de este extenso y convulso período. En este sentido, cabe destacar la práctica de la acción política clandestina en Europa Occidental durante la Administración Truman, entre 1948 y 1952, para contener el avance del expansionismo soviético —como la intervención de la CIA en el proceso electoral italiano para impedir el triunfo de la coalición de izquierdas del Frente Popular Democrático en 1948—. Más tarde, en un contexto de descolonización y empate termonuclear entre las dos superpotencias, la confrontación bipolar se trasladó al escenario del Tercer Mundo, donde la opción paramilitar de la acción clandestina se convirtió en una constante para

<sup>6</sup> John Oseth, *Regulating US Intelligence Operations: A Study in Definition of the National Interests*, University Press of Kentucky, Lexington, 1985, p. 26.

<sup>7</sup> Citado en Johnson, *America's Secret Power*, op. cit., p. 68.

enfrentarse a los movimientos insurgentes que, de acuerdo con la concepción estadounidense, se hallaban inspirados y promovidos por Moscú.

Otros ejemplos son: la intervención en Filipinas en apoyo de Ramón Magsaysay y las Fuerzas Armadas filipinas, que fueron entrenadas en técnicas de guerra antisubversiva contra la guerrilla HUK; la operación clandestina desarrollada en Irán, en 1953, para derribar del poder al primer ministro iraní Mossadegh, después de que éste ordenara la nacionalización de la compañía de petróleo británica AIOC; el plan operativo puesto en marcha por la Administración Eisenhower contra el Gobierno de Guatemala liderado por Jacobo Arbenz, para detener las políticas de nacionalización que habían perjudicado los intereses de la United Fruit Company; el dispositivo paramilitar ordenado contra el presidente indonesio Sukarno; los sucesivos planes para acabar con el régimen revolucionario de Fidel Castro, entre los que destacan la “Operación Pluto”, el fallido plan de invasión de Cuba en 1961, o la “Operación Mangosta”, puesta en marcha por la Administración Kennedy, y que culminaría con la denominada crisis de los misiles de 1962.

La intervención en Laos, concebida como la operación paramilitar más importante de la posguerra y modelo de la política de contrainsurgencia, es otro caso relevante de la acción de la CIA. Esta operación fue emprendida por John F. Kennedy en el contexto prebélico de la intervención en Vietnam y continuada posteriormente por los Gobiernos de Johnson y Nixon. Otros ejemplos: la implicación de la agencia en el golpe de Estado contra Salvador Allende en 1973; y la intervención en Nicaragua para derribar al Gobierno sandinista, de acuerdo con la Doctrina del Conflicto de Baja Intensidad, que contemplaba la colaboración conjunta de la CIA y las fuerzas especiales del Pentágono en operaciones de acción encubierta en Centroamérica; o la guerra clandestina desatada en Afganistán contra los invasores soviéticos y el régimen comunista de Kabul, mediante el apoyo a los rebeldes *muyahidín* afganos en estrecha colaboración con los servicios secretos paquistaníes (ISI).<sup>8</sup>

Ya en el período de post-guerra fría y en un contexto internacional dominado por la amenaza de las redes transnacionales del terror, es importante destacar la política de acción encubierta emprendida por la Administración Clinton para combatir el creciente desafío de la red de Al Qaeda. La opción clandestina de Bill Clinton quedaría articulada en torno a las denominadas directivas presidenciales 39 y

---

<sup>8</sup> Entre el gran número de publicaciones dedicadas al estudio de la intervención clandestina de la CIA durante los años de confrontación bipolar, destacan especialmente: Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge University Press, 2003; Michael Klare, *La guerra sin fin*, Editorial Noguera, Barcelona, 1972; Jonathan Kwitny, *Endless Enemies*, Penguin Books, Nueva York, 1984; Jonathan Marshall, Peter Dale Scott y Jane Hunter, *The Iran-Contra Connection: Secret Teams and Covert Operations in the Reagan Era*, South End Press, Boston, 1987; Alfred McCoy, *The Politics of Heroin: CIA Complicity in Global Drug Trade*, Lawrence Hills Books, Nueva York, 1991; John Prados, *President's Secret Wars: The CIA and the Pentagon Operations from World War II to the Persian Gulf*, I.R. Dee, Chicago, 1996; John Stockwell, *In Search of Enemies: A CIA Story*, Norton, Nueva York, 1978; Gregory Treverton, *Covert Action: The CIA and the Limits of American Intervention in the Post-war World*, IB Tauris, Londres, 1998 y Bob Woodward, *Las Guerras Secretas de la CIA*, Grijalbo, México D.F., 1988.

62 (*Renditions and Disruption*) contempladas como planes de acción extraterritorial que autorizaban a la CIA a intervenir en la escena internacional con el fin de capturar terroristas y sospechosos de actos de terrorismo, así como desactivar planes de ataque terroristas contra intereses de EEUU en el mundo.<sup>9</sup>

Asimismo, el Centro Antiterrorista y la Unidad Bin Laden, ambos ubicados en la CIA, tendrían la misión de desarrollar planes de acción encubierta en Afganistán con el objetivo de acabar con la amenaza de Bin Laden y reforzar la alternativa de la Alianza del Norte frente al régimen de los talibán. A pesar de los constantes esfuerzos de la agencia, todas las iniciativas se vieron frustradas ante la falta de fuentes de información fiables que guiasen la actuación de los agentes desplegados en la zona. Esta limitación operativa sobre el terreno impidió a la Administración Clinton responder de forma eficaz a las constantes provocaciones de Al Qaeda, como los atentados contra las Embajadas de EEUU en Kenia y Tanzania, en agosto de 1998, y el atentado contra el destructor de la Armada estadounidense USS Cole, en octubre de 2000.

### Las estimaciones de inteligencia sobre Irak

El ejemplo más próximo, a la vez que evidente, de lo que supone la instrumentalización política de la CIA —esta vez en el cumplimiento de su función de análisis y asesoramiento—, viene representado por el informe *National Intelligence Estimate* (NIE) de 2002.<sup>10</sup> Este texto fue elaborado en el mes de septiembre ante las presiones de la Administración Bush, que estaba inmersa en su estrategia de “guerra contra el terror”. El documento, realizado con toda celeridad por los analistas de la agencia, debía justificar la amenaza que suponía el programa de armas de destrucción masiva de Irak, a la vez que sus supuestos vínculos con la red terrorista de Al Qaeda. Dos años después de la invasión de Irak, se puede concluir que los informes de la CIA se basaron en exageraciones y estimaciones erróneas. Tras la desarticulación del régimen, ni se han encontrado las armas ni se han demostrado

---

<sup>9</sup> La política de acción encubierta emprendida por la Administración Clinton para combatir la amenaza de *Al Qaeda* se analiza en el *Informe Final* de la Comisión 11-S, creada a finales de 2002. Con la publicación de este informe, la comisión concluyó su trabajo, en julio de 2004. *Final Report of the National Commission on Terrorists attacks Upon the United States*, Official Government Edition. Puede ser consultado en: [www.gpoaccess.gov/911/](http://www.gpoaccess.gov/911/). También: Comisión Nacional de Investigación, 11-S. *El Informe: Extracto del Informe Final de los Atentados Terroristas contra EEUU*, Paidós, Barcelona, 2005.

<sup>10</sup> El informe elaborado por la CIA, en septiembre de 2002, *Iraq's Weapons of Mass Destruction*, entregado al Congreso para justificar la amenaza de Irak, puede consultarse en: [www.cia.gov/cia/reports/iraq\\_wmd/Iraq\\_Oct\\_2002.htm](http://www.cia.gov/cia/reports/iraq_wmd/Iraq_Oct_2002.htm). Por otra parte, los extractos del informe *Iraq's Continuing Programs for Weapons of Mass Destruction*, dados a conocer en julio de 2003, una vez finalizadas las hostilidades en Irak, se encuentran en: [www.fas.org/irp/congress/2003\\_cr/h072103.html](http://www.fas.org/irp/congress/2003_cr/h072103.html). Una lectura comparativa de ambos informes nos permitirá comprobar la contundencia de las afirmaciones del informe de octubre de 2002, base de la autorización legislativa aprobada por el Congreso, el 11 de octubre de ese año, frente a las ambigüedades de los extractos dados a conocer en el mes de julio de 2003.

los vínculos con Al Qaeda, tal como concluyeron en sus respectivos informes los inspectores nombrados por la CIA, David Kay y Charles Duelfer.<sup>11</sup>

Pero, ¿por qué los informes de inteligencia fueron tan inexactos y erróneos?; ¿por qué hubo tantos fallos en las estimaciones?; ¿acaso se debió a los errores en las tareas de recopilación de información y análisis o a las presiones políticas realizadas por la Administración Bush y el Congreso?; ¿se pueden emprender iniciativas eficaces para evitar problemas posteriores? Aunque estas y otras preguntas sólo podrán ser contestadas de forma adecuada una vez que todos los documentos sean plenamente desclasificados y analizados con rigor, las aportaciones del informe *WMD in Iraq: Evidence and Implications*, elaborado en enero de 2004 por el Carnegie Endowment for International Peace, permiten extraer una serie de conclusiones importantes.<sup>12</sup>

Por una parte, se pueden distinguir dos períodos claramente diferenciados en el proceso de elaboración de estimaciones de inteligencia de la CIA sobre la valoración de la amenaza que representaba Irak frente a la estrategia del Gobierno de George W. Bush. De acuerdo con el informe realizado por el Carnegie Endowment, el primer período abarcaría desde el año 2001 hasta el verano de 2002; mientras que el segundo período se iniciaría en septiembre de 2002 y se prolongaría hasta la primavera de 2003, coincidiendo con el fin de las hostilidades en Irak.

En cuanto a la primera etapa, aunque los informes de los inspectores de Naciones Unidas y de los analistas de la CIA coincidían en señalar serias dudas sobre la destrucción definitiva de los arsenales químicos y bacteriológicos por parte del régimen de Sadam Husein, la ausencia de un programa nuclear iraquí inspiraba un mayor grado de certeza. Los expertos confiaban en la eficacia de los diferentes procesos de verificación y destrucción de armamento, emprendidos de acuerdo con las resoluciones de Naciones Unidas, que habían logrado limitar la capacidad del régimen para desarrollar armamento nuclear.

Antes del otoño de 2002, las estimaciones de las distintas agencias de espionaje estadounidenses consideraban al régimen iraquí como una amenaza potencial para los intereses de seguridad de EEUU y la comunidad internacional. Sin embargo, en modo alguno llegaron a catalogar esta amenaza como “inminente”, en la medida que, sin un régimen de inspección riguroso, resultaba muy difícil determinar el *status* de estos programas.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> El denominado Iraq Survey Group fue creado por la CIA a instancias de la Administración Bush con el fin de localizar las armas de destrucción masiva del régimen de Sadam Husein, que habían justificado la invasión estadounidense. David Kay, primer responsable del grupo, dimitió en enero de 2004 afirmando que las armas de destrucción masiva no serían encontradas. Después de un año, su sucesor, Charles Duelfer, hizo público su informe el pasado mes de abril para concluir que no se habían encontrado las armas de destrucción masiva. Las conclusiones de ambos inspectores pueden ser consultadas en: <http://edition.cnn.com/2003/ALLPOLITICS/10/02/kay.report/> y [www.pbs.org/newshour/bb/middle\\_east/jan-june05/duelfer\\_4-27.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/middle_east/jan-june05/duelfer_4-27.html).

<sup>12</sup> La copia electrónica del informe puede ser consultado en: [www.ceip.org/intel](http://www.ceip.org/intel)

<sup>13</sup> Consultar *Intelligence on Iraq, Carnegie Analysis*, en: [www.ceip.org/files/projects/npp/resources/iraqintell/home.htm](http://www.ceip.org/files/projects/npp/resources/iraqintell/home.htm). En esta dirección también se pueden consultar los informes de UNMOVIC, IAEA y UNSCOM.

*Tras la guerra, ante la ausencia de pruebas, el Gobierno de George W. Bush no dudó en depositar toda la responsabilidad en la comunidad de inteligencia*

## La configuración del escenario prebélico

Sin embargo, el debate político que se inició a mediados de 2002 no era sobre armas de destrucción masiva, sino sobre guerra. Se trataba de averiguar si las capacidades del régimen iraquí y su falta de colaboración para facilitar las inspecciones, de acuerdo con las resoluciones de Naciones Unidas, suponían tal grado de amenaza como para justificar la invasión militar de Irak y su posterior ocupación a principios de 2003.

En este contexto, a partir del mes de septiembre de 2002, responsables de la Administración Bush comenzaron a lanzar un discurso más beligerante y alarmista, donde las ambigüedades sobre la amenaza que suponía Irak se convirtieron en certezas. Este discurso político impulsado desde el Ejecutivo fue recogido y amplificado por el Congreso y los medios de comunicación, lo que contribuyó de forma decisiva a configurar el escenario prebélico de finales de 2002, que sería completado con el imparable despliegue militar de EEUU en zona de conflicto y la ofensiva diplomática desarrollada en Naciones Unidas.

La singular aportación de la comunidad de inteligencia a este clima de guerra fue el ya mencionado NIE 2002, elaborado con toda rapidez y enviado al Congreso el 1 de octubre, diez días antes de la votación legislativa autorizando el uso de la fuerza para obligar a Irak a cumplir con las resoluciones de Naciones Unidas. En octubre, el entonces director de la CIA, George Tenet, decidió dar a conocer una versión desclasificada del informe conocida como *Iraq's Weapons of Mass Destruction Programs*, en el que, a pesar de que se admiten los desacuerdos de algunos analistas, se llega a afirmar con absoluta rotundidad que "Bagdad ha iniciado la producción de agentes de guerra química, probablemente, incluyendo gas mostaza, sarín, ciclosarín y VX".<sup>14</sup>

Las diferencias entre los informes de inteligencia sobre la amenaza de Irak anteriores a 2002 y el NIE 2002 sugieren, aunque no prueban, las presiones de la Administración Bush sobre la comunidad de inteligencia. A pesar de que la instrumentalización política de la agencia resulta una práctica habitual — fundamentalmente a través de la función de acción encubierta—, en el caso de Irak, las presiones parecen haber sido especialmente intensas. Esto lo demuestran las continuas visitas del vicepresidente Dick Cheney a la central de la CIA o la extrema rapidez con la que se elaboró el informe de inteligencia que serviría de fundamento para justificar la invasión. Simplemente, resulta difícil creer que la comunidad de inteligencia y especialmente la CIA no se sintiese presionada para elaborar el informe más amenazador y alarmista sobre los programas de destrucción masiva de Sadam Husein.

Tras la guerra, y ante la bochornosa ausencia de pruebas que habían fundamentado el *casus belli*, el Gobierno de George W. Bush no dudó en depositar toda la responsabilidad en la comunidad de inteligencia, cuyas estimaciones erróneas y alarmistas habían condicionado de forma decisiva el proceso de decisión política que desencadenaría la invasión de Irak. Sin embargo, tal como opina Robin Cook,

<sup>14</sup> *Iraq's Weapons of Mass Destruction Programs*, op cit., en: [www.cia.gov/cia/reports/iraq\\_wmd/Iraq\\_Oct\\_2002.htm](http://www.cia.gov/cia/reports/iraq_wmd/Iraq_Oct_2002.htm)

ex ministro británico de Asuntos Exteriores, “(...) me temo que nos encontramos en una situación en la que la función de inteligencia no está siendo utilizada como instrumento de información para facilitar la adopción posterior de decisiones políticas, sino como instrumento para diseñar políticas establecidas previamente”.<sup>15</sup>

Esta inversión del proceso político también queda reflejada en lo que se podría denominar racionalizaciones *a posteriori*, para justificar el uso de la fuerza en el caso de Irak. Y es que, tras la invasión, la Administración Bush optó por minimizar los razonamientos anteriores a la guerra —excusándose en los errores de inteligencia—, maximizando, en cambio, la justificación posterior que insistía en la importancia de la liberación del pueblo iraquí tras el derrocamiento de la brutal dictadura de Sadam Husein.

## **La reforma de la CIA**

La crisis de credibilidad en la que se vio sumida la comunidad de inteligencia a propósito de Irak precipitó la dimisión de George Tenet de su cargo de DCI, el 3 de junio de 2004. Un mes después, el 22 de julio, la Comisión del 11-S publicaba su *Informe Final*, tras casi dos años de exhaustiva investigación, donde se cuestionaba seriamente la actuación de las agencias de inteligencia a la hora de prevenir los atentados y combatir el desafío del terrorismo. La dimisión de Tenet y las críticas y recomendaciones recogidas en el informe de la Comisión del 11-S actuaron como elementos catalizadores de un proceso de revisión y transformación de la comunidad de inteligencia, impulsado por la Administración Bush y el Congreso, con el fin de afrontar de forma adecuada los desafíos del siglo XXI.

El proceso culminaría en diciembre de 2004, con la aprobación de la Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act (IRTPA) 2004, que recoge las principales recomendaciones de reforma realizadas por la Comisión del 11-S.<sup>16</sup> Entre otros aspectos, la ley contempla la creación de la figura del director nacional de inteligencia (National Intelligence Director, NID), que, separado de la estructura de la CIA, se encargará de dirigir y administrar las actividades de la comunidad de agencias, a la vez que ejercer de consejero presidencial para las cuestiones relacionadas con la función de inteligencia. El NID, cargo que desempeñará John Negroponte —antiguo Embajador de EEUU en Honduras—, también tendrá autoridad para controlar el presupuesto de inteligencia, responsabilizándose del reparto de 40.000 millones de dólares anuales que reciben las 15 agencias que integran la comunidad. El 80% de esa cantidad recaía hasta ahora en las agencias de inteligencia del Pentágono.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Declaraciones recogidas en:  
<http://ceip.org/files/nonprolif/templates/article.asp?NewsID5911>

<sup>16</sup> Ver en: [www.fas.org/irp/crs/RL32722.pdf](http://www.fas.org/irp/crs/RL32722.pdf)

<sup>17</sup> Javier Del Pino, “EEUU centraliza su red de espionaje para prevenir fallos como los del 11-S”, *El País*, 9 de diciembre de 2004, p. 2.

La IRTPA también contempla el establecimiento del National Counterterrorism Center (NCTC), con la misión de analizar e interpretar información de espionaje relacionada con el terrorismo, a la vez que desarrollar la planificación estratégica de actividades contraterroristas. Asimismo, también se establece la creación del National Counterproliferation Center (NCC), para contrarrestar la amenaza que supone la proliferación internacional de armamentos.

Por otra parte, la Ley exige el establecimiento de una Dirección de Inteligencia dentro del Federal Bureau of Investigation (FBI), con el fin de crear una unidad altamente especializada en espionaje, que deberá estar integrada por cualificados agentes, analistas, lingüistas y especialistas en vigilancia electrónica. La ley instruye al Department of Homeland Security (DHS) para que incremente sus esfuerzos en el control de fronteras, especialmente con México y Canadá, mediante el uso de patrullas aéreas no tripuladas, sensores de calor o sistemas de video. La ley prevé un incremento del presupuesto dedicado a investigar las fuentes de financiación de los grupos terroristas y perseguir las operaciones de lavado de dinero. Asimismo, la IRTPA exige la plena colaboración de autoridades federales, estatales, locales, además del sector privado, a la hora de compartir información de inteligencia que pueda ser útil para combatir la amenaza del terrorismo.

Otras disposiciones de la ley prevén la creación de un organismo independiente para supervisar los derechos y libertades civiles; la puesta en marcha de sofisticados programas de seguridad aérea para llevar a cabo un eficaz control de equipajes, evitar el tráfico de explosivos y garantizar la seguridad de los pasajeros; el incremento en el número de agentes de inmigración y guardia fronteriza; además del endurecimiento de las penas por tráfico ilegal de inmigrantes.

Estas medidas tratan de solucionar los problemas de falta de previsión y coordinación que, de acuerdo con los miembros de la comisión, propiciaron los ataques del 11-S. Sin embargo, una vez sancionada la ley, son muchos los interrogantes que se abren de cara al futuro. En este sentido, cabe destacar las objeciones expresadas por funcionarios del Pentágono y algunos miembros del Congreso respecto a la autoridad del NID sobre todas las agencias que integran la comunidad de inteligencia —muchas controladas por el Departamento de Defensa—, y su control del presupuesto en esta materia.<sup>18</sup> Según su interpretación, esta medida pondrá en riesgo la estrecha relación que existe entre las agencias de inteligencia del Pentágono y las fuerzas militares estadounidenses desplegadas en todo el mundo, especialmente, en zonas de conflicto.

También es previsible imaginar las resistencias burocráticas de los funcionarios de la CIA, ahora bajo la autoridad del NID, y sometidos a un proceso de depuración interna con dimisiones y jubilaciones anticipadas. Algo que viene sucediendo desde septiembre de 2004, con la llegada de Porter Goss —ex congresista republicano por Florida y ex presidente del Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes— como nuevo DCIA. Goss fue nombrado por el

---

<sup>18</sup> Richard A. Jr. Best, "Intelligence Community Reorganization: Potential Effects on DoD Intelligence Agencies", CRS Report for Congress. *Congressional Research Service. The Library of Congress*, 6 de diciembre de 2004. CRS Web.

presidente Bush con la intención de “garantizar la lealtad a la política oficial en lugar de resolver los problemas [de la CIA]”.<sup>19</sup>

Por el momento, resulta difícil realizar previsiones sobre el impacto futuro de esta ambiciosa reforma global de la estructura de seguridad e inteligencia de EEUU. Sin embargo, en este *mare magnum* de soluciones y cuestionamientos, presiones y rivalidades, se vislumbra una certeza: la instrumentalización política prevalecerá sobre la profesionalización de la función de inteligencia.

---

<sup>19</sup> Interpretación de Will Marshall, presidente del Instituto de Política Progresiva (PPI), citado en José Manuel Calvo, “¿Agencia leal o Agencia Central de Inteligencia?”, *El País*, 21 de noviembre de 2004, p. 8.

ROBERTO RUSSELL Y JUAN GABRIEL TOKATLIAN

# Cooperación en relaciones asimétricas: Argentina, Brasil y EEUU

*El propósito de este artículo es reflexionar sobre una dimensión básica de la política exterior de Argentina —la relación con EEUU y Brasil— partiendo de que ello no agota el universo geográfico y temático de la política internacional de este país. Esta propuesta tiene un supuesto implícito importante: que en esta etapa de transición del sistema mundial es funcional para un país como Argentina la práctica de una autonomía relacional.<sup>1</sup> El debate propuesto se inscribe en el contexto global posterior al 11-S que se caracteriza por su turbulencia y complejidad. Este marco condiciona severamente el margen de maniobra de países periféricos como Argentina.*

Durante el siglo XX, las relaciones de Argentina con Brasil y EEUU adquirieron un carácter cada vez más triangular. Su modo de vinculación con cada una de estas

---

<sup>1</sup> La autonomía relacional “debe entenderse como la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos que se dan dentro y fuera de sus fronteras (...). La autonomía relacional como condición se refiere a la capacidad y disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, de manera competente, comprometida y responsable (...). Como práctica, la autonomía relacional requiere creciente interacción, negociación y una participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad global (...). La autonomía relacional no presupone una visión idealista de la política mundial. Por el contrario, reconoce las relaciones de dominación y subordinación y las prácticas de la política de poder. Desde este punto de vista, la autonomía relacional se convierte en la estrategia más eficaz en el nuevo ‘contexto para la acción’ para disminuir las asimetrías de poder y contrarrestar esas prácticas”. Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003, pp. 97-106.

Roberto Russell es director de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires)

Juan Gabriel Tokatlian es director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés (Buenos Aires)

naciones se concibió con los ojos puestos también en la otra. Más aún, el lugar de EEUU y Brasil se convirtió para Argentina en el principal tema de debate en materia de política exterior a partir del final de la II Guerra Mundial. Esta dinámica triangular ha estado signada por dos rasgos principales: el aumento del poder relativo de EEUU y Brasil respecto de Argentina; y la ausencia de un vínculo simultáneo de naturaleza positiva entre este último país y los dos primeros.

Esta creciente disparidad de poder en detrimento de Argentina ha tenido fuertes consecuencias en sus relaciones con EEUU y con Brasil, y se expresa en varias dimensiones, aunque tiene una naturaleza y magnitud muy diferentes. La relación con EEUU (y en común con las relaciones entre EEUU y Brasil) presenta una situación de asimetría que constituye la forma extrema de disparidad de poder. El actor más poderoso, dada la enorme diferencia de atributos de poder entre las partes, posee la capacidad de moldear la estructura misma del vínculo. Sin embargo, esto no implica que siempre consiga del otro lo que quiere. El poder relacional tiene sus límites y problemas, aun en la asimetría.<sup>2</sup> Estos surgen de la propia relación bilateral y del contexto de vinculaciones en el que se inscribe, que puede ser empleado por el país más débil para hacer valer, en alguna medida, sus intereses ante el más poderoso. Por su parte, la disparidad de poder entre Argentina y Brasil no tiene un carácter asimétrico. El principal actor regional de América del Sur no puede moldear la estructura de la relación bilateral y su poder relacional es muy limitado.

En su nivel más básico, las relaciones asimétricas implican un enorme desequilibrio entre las partes. Esto es visible en aspectos como el lugar que ocupa el otro en las respectivas visiones del mundo; el nivel de atención que se presta al otro; y la capacidad de fijar la agenda bilateral. También se refleja en la proporción de recursos empleados; el impacto que se produce en los asuntos domésticos del otro; la distribución potencial de ganancias y pérdidas; y los márgenes con que cada uno cuenta para el error. Esta conjunción de factores genera, en palabras de Womack, una "patología estructural de fallas de percepción" recíprocas, que tiende a agravarse en casos de conflicto.<sup>3</sup>

### **Creciente disparidad de poderes**

En este marco de creciente disparidad de poder entre los tres países, Argentina no ha podido construir al mismo tiempo un vínculo durable y provechoso con EEUU y Brasil. Históricamente, la oposición primero, y los vaivenes después, distinguieron las relaciones bilaterales con EEUU. Como ningún otro país de América Latina, Argentina osciló entre la hostilidad y el plegamiento. Esta última modalidad adquirió formas únicas en la región durante los Gobiernos de Leopoldo F.

---

<sup>2</sup> Sobre el poder estructural y relacional, ver Susan Strange, *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*, Pinter, Londres, 1988, pp. 25-29.

<sup>3</sup> Ver Brantly Womack, "Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970s", en *Journal of Strategic Studies*, junio de 2003, Vol. 26, N° 2, pp. 92-119.

Galtieri, antes de la guerra de Malvinas de 1982, y de Carlos S. Menem, durante los años noventa. Las relaciones con Brasil fueron dominadas por una larga y profunda cultura de rivalidad que comenzó a desarraigarse en la década de los ochenta, sin que se haya podido constituir en su reemplazo una acabada cultura de amistad.<sup>4</sup>

Cuando las relaciones adoptaron un perfil triangular, Argentina y Brasil apelaron, en distintos momentos, al alineamiento con Washington para contrabalancear o restringir el poder del otro en América del Sur —una región considerada como una esfera de influencia natural por ambas cancillerías—. Primero lo hizo Brasil, cuando Argentina era más poderosa. Luego lo haría este último país, cuando la relación de poder se invirtió en su contra.<sup>5</sup> La competencia bilateral por una misma esfera de influencia en Suramérica y el plegamiento a EEUU siguiendo una lógica realista, impidieron a los dos países aunar sus posiciones, al tiempo que EEUU hacía de toda América Latina su “patio trasero” y adquiría el estatus de supremacía en el plano global y de poder hegemónico en el regional.

En los años noventa, el intento de Argentina de crear un vínculo positivo simultáneo con Brasil y EEUU se frustró, a pesar de que ambos países fueron considerados como los principales referentes en el modelo que orientó la política exterior de esos años. El esquema tenía un vicio de origen: la estrategia de plegamiento estratégico a Washington fue una fuente de permanentes confrontaciones, distanciamientos y celos con Brasilia. Los avances producidos en el plano económico bilateral aumentaron la interdependencia entre Argentina y Brasil, pero no fueron correspondidos con un aumento de las convergencias en el campo de la política exterior, donde las diferencias fueron notorias y crecientes. En este marco, las intenciones de Argentina hacia Brasil y hacia el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) nunca fueron claras para la diplomacia de Brasilia, que también tuvo una importante cuota de responsabilidad en la falta de avances en la relación bilateral.

## **Crisis y control de daños**

Tras el estallido de la crisis de diciembre de 2001, Argentina, Brasil y EEUU desarrollaron un conjunto de políticas de control de daños que ayudaron a contenerla, si bien con tiempos y objetivos distintos. Al inicio de su mandato, el Gobierno argentino de transición de Eduardo Duhalde imaginó que un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) era una cuestión de corto tiempo y que los países del Grupo de los Siete (G-7), con EEUU a la cabeza, brindarían a Argentina una importante ayuda externa. Muy pronto los hechos mostraron que estas expectativas eran desmesuradas.

<sup>4</sup> Usamos el concepto “cultura de amistad” y “cultura de rivalidad” en el sentido de Wendt. Ver Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, cap. 6.

<sup>5</sup> Para EEUU, la rivalidad argentino-brasileña resultó, en muchas ocasiones, funcional a sus intereses en América del Sur.

*Los avances producidos en el plano económico bilateral aumentaron la interdependencia entre Argentina y Brasil, pero no fueron correspondidos con un aumento de las convergencias en política exterior*

El apoyo de Washington no sólo no llegó, sino que el Gobierno de George W. Bush utilizó a Argentina como “conejiillo de indias” de su entonces nueva política para los países emergentes que atraviesan crisis financieras. Esta política sostiene que no tiene sentido prestar el dinero de los contribuyentes estadounidenses a naciones cuya estructura de deuda no es sustentable, ni salir al rescate de quienes realizaron malas inversiones en economías de alto riesgo en busca de mayor rentabilidad. Para su infortunio, Argentina pasó de ser el ejemplo de las reformas económicas promovidas por EEUU y el FMI para América Latina en la década de los noventa, a ser el *test case* de esta nueva política que, finalmente, no se aplicó con el rigor anunciado en ningún otro caso. La lectura que se hizo en Washington fue que los costos para los intereses estadounidenses serían pequeños y que no habría efecto contagio en otras naciones emergentes, como sí había ocurrido con las crisis financieras de México, el Sudeste Asiático, Rusia y Brasil.

La Argentina de inmediatamente después de la crisis no ofrecía al mundo financiero internacional ni a los miembros del G-7, empezando por el Gobierno de Bush, las condiciones requeridas para acordar con el FMI. A una larga historia de incumplimientos (desde su ingreso al FMI, Argentina sólo había cumplido cuatro de los 19 acuerdos firmados con ese organismo), tres factores de aquella coyuntura contribuyeron a elevar el ya alto nivel de desconfianza externa que producía el país: la declaración en tono de victoria del *default*, la notoria incapacidad de la clase política argentina para trabajar en medio de la tormenta en pos de una mayor gobernabilidad y, finalmente, el temor de que la alianza peronista-radical que había puesto a Duhalde en la presidencia virara hacia políticas populistas. La crisis argentina se desató sólo tres meses después de los atentados terroristas del 11-S. A poco de ocurridos estos hechos, el entonces secretario del Tesoro, Paul O'Neill, reconoció ante la Comisión de Asuntos Bancarios del Senado que “una semana atrás, Argentina estaba al tope de nuestra lista de trabajo; ahora ya no está en ese lugar, no de la misma manera que antes”.<sup>6</sup>

Las penurias del país y los más de diez años de plegamiento a los intereses políticos y estratégicos de EEUU no conmovieron al Gobierno de Bush, que mantuvo durante varios meses una posición distante y no hizo ningún esfuerzo para levantar la disminuida autoestima colectiva de Argentina. A finales de 2002, el Ejecutivo estadounidense, junto a otros Gobiernos del G-7, ayudó a que el FMI venciera sus fuertes resistencias a aprobar un acuerdo transitorio con Argentina, que por entonces llevaba más de un año de duras negociaciones.

## El respaldo tardío de EEUU

El decisivo respaldo de EEUU para apurar el cierre del acuerdo con el FMI no se debió a un cambio de posición hacia Argentina, sino a razones prácticas. Entre

---

<sup>6</sup> Citado en María O'Donnell, “Las consecuencias económicas de los ataques”, *La Nación*, 21 de septiembre de 2001, p. 9. Si bien Argentina perdió importancia relativa para EEUU tras los atentados terroristas, al igual que el resto de América Latina, era muy improbable que hubiera recibido otro trato de no haber sucedido el 11-S. Antes de ese día, el Gobierno de Bush ya estaba preparado para aplicar medidas ejemplares al país por sus reiterados incumplimientos.

ellas destacan las siguientes: era mejor acordar que dejar que el país cayera en el *default* total y que, con ello, se volcara hacia políticas más dirigistas; era conveniente que el Gobierno de Duhalde finalizara su mandato sin ahogo financiero; el acuerdo ayudaría a preservar la estabilidad macroeconómica durante la transición a un nuevo gobierno; y, finalmente, daría algo de oxígeno al próximo gobierno para encarar la reestructuración de la deuda pública.

Con el telón de fondo de las extenuantes e inciertas negociaciones con el FMI, el Gobierno de Duhalde procuró no contradecir a Washington en los temas de naturaleza político-diplomática y estratégica que dominaron la agenda política bilateral de ese año. El caso más claro fue el mantenimiento en 2002 del voto de condena a Cuba en materia de derechos humanos en la sesión anual de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Cuando aún se esperaba en Buenos Aires una pronta ayuda económica de Washington, Argentina adelantó su voto de censura a La Habana un mes antes de la votación del proyecto de resolución que invitaba al Gobierno de Cuba a realizar esfuerzos para avanzar en el campo de los derechos humanos, civiles y políticos. Buenos Aires y Washington también expresaron fuertes coincidencias frente a la situación colombiana, una posición producto no solo de la necesidad sino de acuerdos genuinos entre los dos países.

Finalmente, ante la creciente ofensiva de Washington contra el régimen de Sadam Husein en Irak, el Gobierno argentino procuró encontrar una fórmula de equilibrio que satisficiera a la opinión pública interna, fuertemente opuesta a una intervención militar, y al mismo tiempo, no desairara las expectativas y requerimientos de Washington. Desde una postura inicial, en la que se especuló con la posibilidad de participar con tropas de paz tanto en Afganistán como en Irak una vez concluido el conflicto en este último país, se pasó gradualmente a la posición de no participar en la guerra de ninguna manera. En este camino, el Gobierno tuvo varias idas y venidas, aunque siempre mantuvo una ostensible voluntad de tomar distancia de actitudes que pudiesen ser leídas en Washington como de neutralidad. EEUU consideró positivamente la posición de Argentina por dos razones principales: por su tácito reconocimiento a que el conflicto bélico era inexorable y por su bajo nivel de críticas. Argentina no adoptó una postura de firme oposición a la guerra, como sí lo hizo Brasil.

En el último tramo de su Gobierno, y más aliviado por los primeros signos de recuperación de la economía, el Ejecutivo de Duhalde elevó su nivel de oposición a la intervención militar estadounidense en Irak, pensando más en el proceso electoral interno que en las relaciones del país con EEUU. La misma lógica explica el cambio de voto —de la condena a la abstención— en la cuestión de los derechos humanos en Cuba en 2003. En ese momento, todo aquello que tuviera un tono anti Bush era funcional a su doble propósito de que “su” candidato, Néstor Kirchner, llegara a la segunda vuelta y de que Menem fuese derrotado en su ambición presidencial.

Además, el voto de abstención tuvo algo de venganza por la frialdad inicial del Gobierno de Bush hacia Duhalde y fue un modo de expresar la voluntad argentina de acercar posiciones con Brasil y de reconocer la solidaridad de Brasilia en los momentos más dramáticos de la crisis. Cuando en Washington y varias capitales europeas se fustigaba a Buenos Aires por el mal manejo de la economía, el

Gobierno de Fernando Henrique Cardoso sostuvo que el FMI no podía ser insensible a la crisis argentina y que Brasil seguía confiando políticamente en su principal socio comercial del Mercosur. Más adelante, ya con Lula en el gobierno, fue cobrando cuerpo la imagen del país vecino como “modelo de desarrollo alternativo” al puesto en práctica en los años noventa, y como “principal carta” de inserción internacional de Argentina para dar paso, en plena campaña electoral, a la visión de Brasil como “socio político”. Sin embargo, la voluntad proclamada de dar un nuevo impulso a la relación bilateral y al Mercosur volvió a quedar pendiente. Esta vez, la tarea pasó a manos de Néstor Kirchner, al igual que definir un nuevo patrón de relaciones con EEUU.

### **La relación de Kirchner con Bush**

Antes de cumplir dos meses de gestión, Kirchner viajó a Washington en julio de 2003 para asistir a un breve encuentro solicitado por Bush. Aunque se trató de una visita protocolar de conocimiento mutuo, la cuestión de la deuda externa de Argentina dominó las conversaciones. El encuentro corroboró el interés del Ejecutivo estadounidense en respaldar algo más explícitamente las negociaciones entre Argentina y los organismos multilaterales de crédito. No sólo se había producido un cambio de gobierno en Buenos Aires que requería una nueva cuota de oxígeno desde afuera, sino que Washington no podía seguir desconociendo el torbellino socio-político que sacudía la región desde el norte al sur de Suramérica. Ignorar a una Argentina que había preservado la democracia en momentos tan difíciles hubiese sido una pésima señal diplomática hacia el conjunto de América Latina. De su lado, el mandatario argentino podía no compartir la orientación política del Gobierno de Bush, pero no estaba en condiciones de comenzar su gestión sin un acuerdo con los organismos multilaterales de crédito. Un *default* con estos organismos hubiera llevado a Argentina a profundizar tanto su aislamiento internacional como su crisis interna. Una mutua lógica pragmática, más que una visión ideológica, marcó el primer diálogo entre Kirchner y Bush.

Este sello pragmático inicial caracterizó el primer año de relaciones bilaterales. Existieron puntos de desencuentro, como la molestia del Pentágono y del Departamento de Estado por la no realización en octubre de 2003 de ejercicios militares conjuntos; la crítica en enero de 2004 del subsecretario de Estado, Roger Noriega, por la decisión argentina en abril de ese año de volver a abstenerse de censurar a Cuba en materia de derechos humanos en la ONU; posturas distintas en el plano de la seguridad regional, en las negociaciones comerciales en el marco del ALCA y de la Ronda Doha, y sobre la situación política de Bolivia y Venezuela. A pesar de ello, Argentina y EEUU preservaron un espacio de diálogo y encuentro que se centró en los aspectos financieros. EEUU combinó una mezcla de apoyo y presión que se puso claramente de manifiesto a partir de 2004. El Gobierno de Bush jugó un papel moderador entre los países del G-7 más duros con Argentina para facilitar sus negociaciones con el FMI, al tiempo que ejerció presiones en defensa de los bonistas privados estadounidenses.

Por su parte, las relaciones entre Argentina y Brasil transitaron de un conjunto de desencuentros iniciales, que la inmovilizaron, a una serie de avances importantes que le imprimieron una nueva fuerza. Los primeros meses del mandato Kirchner se caracterizaron por asiduas referencias a la importancia de Brasil para la política exterior argentina. Sin embargo, muy pronto los principales funcionarios encargados de la política exterior señalaron que mientras el país vecino diseñaba y ejecutaba su política internacional en “clave suramericana” —su espacio primero y natural de proyección— Argentina deseaba y pretendía una mirada más “latinoamericana”. La distinta valoración de una y otra unidad geopolítica y económica — América del Sur para Brasil y América Latina para Argentina— volvía a expresar los temores argentinos de una eventual hegemonía brasileña en Suramérica.<sup>7</sup> Las referencias a Brasil, por otro lado, se daban en el marco de un franco estancamiento del Mercosur —las promesas repetidas de su relanzamiento político no podían obviar que en términos de su significado económico el mecanismo mostraba signos manifiestos de agotamiento por su falta de profundización e institucionalización—. En breve, durante el primer trimestre del Gobierno Kirchner, Brasil fue más un aliado retórico que una contraparte trascendental de un proyecto a realizar en común.

En la segunda mitad de 2003, las fluctuaciones entre Buenos Aires y Brasilia fueron notorias. Por un lado, el Gobierno interpretó que Brasil —Lula, en especial— había guardado un inquietante silencio frente al acuerdo alcanzado por Argentina con el FMI en septiembre, que contemplaba metas fiscales menos onerosas que las acordadas por Brasilia con ese organismo. Por otro, y en sentido opuesto, durante la visita oficial de Lula a Argentina en octubre, los dos mandatarios sellaron el así llamado “Consenso de Buenos Aires” que convoca, entre otros aspectos de importancia, a la intensificación de la unidad y la integración en el ámbito regional, al rechazo al ejercicio unilateral del poder en el campo internacional y a la concreción de políticas nacionales activas a favor del empleo y la producción.

## **Una mayor proximidad entre Argentina y Brasil**

A comienzos de 2004, la proximidad entre Argentina y Brasil pareció adquirir un sentido más práctico y urgente impulsada por una combinación de factores internos y externos. Sin duda, el factor principal del acercamiento bilateral fue el impacto negativo de la cuestión de la deuda externa sobre la realización de los proyectos reformistas promovidos por ambos Gobiernos. El Gobierno argentino necesitaba más respaldos externos —que no obtenía con facilidad en los países del G-7—

---

<sup>7</sup> La idea de vincularse al conjunto de América Latina implica, para quienes la sustentan, acercarse más a México —un aliado confiable de EEUU— con el objeto de contrabalancear el poder de Brasil y deja siempre abierta la posibilidad de “desertar”, para acordar, por ejemplo, algún tipo de compromiso comercial bilateral con EEUU. Aunque de difícil realización, esta visión tiene mucho peso en la Cancillería argentina y se ha reflejado en el discurso oficial del Gobierno de Kirchner en materia de política exterior.

*Por razones distintas pero concurrentes, EEUU y Brasil asumieron una posición de control de daños frente a la crisis Argentina*

para legitimar una suerte de modelo de “nuevo trato” entre el FMI y los países altamente endeudados. Al mismo tiempo, buscaba ampliar su margen de manobra en un momento en que debía enfrentar un horizonte de duras negociaciones con el FMI y los bonistas privados. Así, el apoyo del Gobierno brasileño a las posiciones críticas sustentadas por Argentina ante los organismos multilaterales de crédito fue percibida por el Gobierno de Kirchner como fundamental para dotarlas de mayor legitimidad y credibilidad externas.

Por su parte, el Brasil de Lula no podía mostrar, al cabo de un año de gestión, crecimiento económico alguno ni logros concretos en su delicada agenda social interna. Además, el presidente brasileño fue perdiendo apoyo doméstico de sectores empresarios así como de la franja de izquierda y de los grupos progresistas que lo habían puesto en el gobierno, incluso de parte de su propio partido político (Partido de los Trabajadores). También, vivió el estallido de casos de corrupción por parte de funcionarios cercanos lo que derivó en una pérdida de popularidad y en el avance político de la oposición de derecha.

Lula podía mostrar una estatura diplomática creciente de su país en el campo político y en temas cuya maduración exige tiempo y consenso (por ejemplo, la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y la obtención de un asiento permanente para Brasil), pero pocos progresos, cuando no retrocesos, en el campo económico y social. La necesidad de ablandar su política de ajuste para invertir en infraestructura y acción social a riesgo de tener otro año sin crecimiento y con peores indicadores sociales, lo llevó a estrechar filas con la Argentina de Kirchner con el fin de recuperar parte de su discurso de centro-izquierda que había quedado sepultado tras quince meses de política económica ortodoxa. Necesidades convergentes de ambos Gobiernos explican el acercamiento práctico y conceptual expresado en la Declaración Conjunta sobre Cooperación para el Crecimiento con Equidad firmada en Río de Janeiro el 16 de marzo de 2004.

Una conjunción de importantes factores externos también contribuyó a facilitar la mayor coincidencia apuntada: la necesidad de aunar posiciones en las negociaciones con la Unión Europea y para construir el ALCA; el mayor despliegue militar de EEUU en América Latina a través de sus *Forward Operation Locations* en El Salvador, Curazao y Ecuador, acompañado de una creciente presión para involucrar a los militares de la región en ámbitos estrictamente policiales; el aumento del torbellino político y militar en los Andes (la crisis político-institucional de Venezuela, la persistencia del conflicto armado en Colombia y su impacto zonal, la inestabilidad institucional en Bolivia, Ecuador y Perú) que demanda cada vez más una acción diplomática conjunta argentino-brasileña; y la reaparición de fricciones limítrofes en Suramérica (Colombia-Venezuela, Chile-Bolivia) y sus potenciales efectos destabilizadores para la región.

En breve, por razones distintas pero concurrentes, EEUU y Brasil asumieron una posición de control de daños frente a la crisis Argentina. Washington puso en primer lugar consideraciones geopolíticas ligadas a la preservación de la frágil estabilidad de América del Sur. Orientado por esta lógica evitó que las diferencias políticas bilaterales contaminasen el proceso de negociaciones económicas de Argentina con los organismos multilaterales de crédito y jugó un papel importante para que el país pudiera cerrar los acuerdos con el FMI, primero con Duhalde y luego con Kirchner.

Brasil basó su postura en la necesidad de evitar que la crisis Argentina también lo arrastrara. Con los ojos puestos en su propio espejo y en la crítica situación política y económica de todos sus países vecinos, siempre procuró que se entendiera la dimensión política de la crisis argentina y, en especial, sus consecuencias sobre la estabilidad democrática en América del Sur. Desde esta lectura, contribuyó a que los miembros del G-7 adoptasen una posición más flexible hacia Argentina.

## Esferas de influencia y esferas de cooperación

El principal desafío para los tres países en el ámbito suramericano es pasar de estrategias de control de daños a políticas que posibiliten la formación de lo que denominamos una “esfera de cooperación”. Entendemos por tal un mecanismo que combina elementos formales e informales para construir y mantener el orden en una región determinada mediante la acción concertada de un núcleo de países.

La esfera de cooperación supone que la interdependencia, la democracia y las instituciones constriñen las arbitrariedades del poder y facilitan la cooperación entre los Estados. Así, se opone al concepto clásico de esfera de influencia, que es un mecanismo empleado por los Estados para establecer y ejercer una posición de predominio en una región determinada limitando *de facto* la libertad de maniobra de los Estados que la componen.<sup>8</sup> Cuando las esferas de influencia se fijan por medio de acuerdos entre grandes poderes, su función principal es confirmar la posición de predominio local de un determinado Estado y evitar conflictos o fricciones entre los países que participan de ese acuerdo.<sup>9</sup> Por ejemplo, esto fue lo que ocurrió durante los años de la Guerra Fría entre EEUU y la Unión Soviética en relación con América Latina y Europa Oriental, respectivamente.

La esfera de cooperación supone que es posible crear ámbitos de colaboración en contextos de gran disparidad de poder y competencia y que la cooperación es producto de la elección y de la circunstancia.<sup>10</sup> También supone que su perduración conduce a formas de restricción del poder distintas a la lógica clásica del equilibrio del poder. En lo que corresponde a la construcción y mantenimiento de un orden regional, la esfera de cooperación procura el cambio y la inclusión. Por el contrario, la esfera de influencia favorece el *statu quo* y la exclusión. Finalmente,

---

<sup>8</sup> Acerca de las esferas de influencia como un mecanismo que se deriva de una política sustentada en el equilibrio del poder ver Geoffrey Stern, “The Structure of International Society”, Pinter, New York, 2000, pp. 167-171. Para un análisis más detallado sobre las esferas de influencia y sobre la forma en que operan ver Paul Keal, “On Influence and Spheres of Influence”, en Jan F. Triska (de.), *Dominant Powers and Subordinate States: The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, Duke University Press, Durham, 1986.

<sup>9</sup> Ver Hedley Bull, “The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics”, Columbia University Press, Nueva York, 1977.

<sup>10</sup> Como señala Stein, “*Nations choose to cooperate when it is in their interest to do so, and it is the concatenation of forces of circumstance that shapes international affairs*”. Arthur A. Stein, “Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations”, Cornell University Press, Ithaca, 1990, p. 207.

existe una diferencia fundamental en el plano de la definición de los intereses. El interés central en una esfera de influencia se determina desde una posición egoísta y de corto plazo, mientras que en el juego de concertación típico de una esfera de cooperación se define de una manera compartida y en el largo plazo. A pesar de estas claras desemejanzas entre uno y otro tipo de esfera, ambas tienen tres elementos en común: se fundan en el auto interés, reconocen la gravitación de las disparidades de poder en las relaciones interestatales y presuponen la existencia de intereses diversos (tanto concurrentes como conflictivos).

Las principales funciones de una esfera de cooperación en una región determinada son las siguientes: proporcionar estabilidad; gestionar conflictos; conjurar crisis; difundir poder; dotar de mayor capacidad de acción a los actores menores; generar confianza; reducir incertidumbre; y evitar fallas de percepción. Por su parte, la construcción de una esfera de cooperación requiere: orden en un marco democrático; auto restricción por parte del país más poderoso; ausencia de rivalidad entre los actores menores; interdependencia creciente; corresponsabilidad; transparencia; y una matriz básica de valores comunes, intereses mutuos y objetivos compartidos.

La experiencia argentina posterior al estallido de la crisis de diciembre de 2001 muestra que Argentina, Brasil y EEUU pueden actuar de forma cooperativa para hacer frente a situaciones críticas. Esta experiencia también pone de manifiesto que lo hecho por los tres países se limita a una estrategia de control de daños que está muy lejos de cumplir las funciones y los requisitos que aquí establecimos para formar una esfera de cooperación. No obstante, el caso argentino puede ser visto como un primer ejemplo de la posibilidad de su realización.

### **La reacción ante situaciones de crisis regional**

La difícil situación que hoy atraviesa gran parte de América del Sur puede derivar en el futuro próximo en nuevas y más graves crisis, particularmente en la región andina. Una circunstancia de este tipo ofrece al menos tres opciones de política para los tres países. La primera es el abandono. En este escenario, los tres países perderían. Dejar a la nación o región en crisis libradas a su suerte tendría un efecto derrame negativo sobre la seguridad y la democracia en toda América del Sur.

La segunda opción es la intervención del país más poderoso encuadrada en una lógica de dominación propia de las esferas de influencia. En este escenario, EEUU intentaría restablecer el orden, incluso mediante la fuerza, confirmando y extendiendo su poder en la región. Con ello, se reducirían en forma muy significativa los márgenes de acción autónoma tanto de Argentina como de Brasil. Este resultado, que podría verse en una primera lectura como una neta ganancia para Washington, presenta, sin embargo, serias amenazas a sus intereses a largo plazo en la región. Puede llevar a la combinación de fuerzas entre Argentina y Brasil contra EEUU o al plegamiento a Washington por parte de algunos de estos dos países que recrearían una nueva fase de rivalidad argentino-brasileña. En efecto, cualquiera de estas dos alternativas constituye una fuente de conflicto e inestabili-

dad en América del Sur. En teoría, el más débil de los socios menores es el que tendería al plegamiento con el actor mayor. De este modo, si Argentina se alinea con Washington, Brasil se vería obligado a jugar sus cartas en oposición a EEUU apelando incluso a alianzas o acuerdos con actores extra hemisféricos, aunque con márgenes de autonomía muy limitados.

La tercera opción es la acción concertada de Argentina, Brasil y EEUU para hacer frente a la situación de crisis. En este escenario, la región en su conjunto gana en seguridad y democracia y los tres países tienen claras ganancias propias. EEUU bajaría costos militares, políticos y económicos; no distraería recursos que necesita para su política exterior y de defensa en otras áreas del mundo; disminuiría los riesgos de la sobre-extensión del poder; recuperaría su liderazgo y aumentaría su reputación en el área, bajando, a la vez, los altos niveles de anti norteamericanismo en América del Sur. Al mismo tiempo, sentaría precedentes positivos para encarar la resolución de crisis en otros ámbitos geográficos; protegería su espacio interior de los riesgos propios de una crisis regional en cuanto a desplazamiento de poblaciones y distintas formas de criminalidad; y contribuiría a la formación de una sociedad estratégica argentino-brasileña funcional a sus intereses de seguridad en la región.

Por su parte, Brasil también ganaría liderazgo y prestigio en la región; tendría la posibilidad de ejercer una diplomacia operante y eficaz; evitaría el efecto dominó de la crisis sobre su territorio; y lograría bajar los temores que existen en la región sobre el "hegemonismo" brasileño.

Por último, Argentina encontraría en este mecanismo la llave principal para recobrar su prestigio en la región; construir *soft power* en el plano internacional; y desplegar sus relaciones con EEUU y Brasil en una clave positiva simultánea. Asimismo, podría contener un *spillover* de la crisis sobre su ámbito doméstico y lograr que la agenda hemisférica pusiera más énfasis en los temas económicos, un asunto vital para la reconstrucción productiva del país.

## Una sociedad estratégica entre Argentina y Brasil

Para Argentina y Brasil la esfera de cooperación constituye un mecanismo fundamental para la formación de una sociedad estratégica. En el primer país, porque disminuye el temor a la dominación brasileña; en el segundo, porque no deja espacio para estrategias de plegamiento a Washington por parte de Argentina.

En suma, la esfera de cooperación podría constituirse en un mecanismo virtuoso en el que los tres países tienen mucho para ganar.<sup>11</sup> Asimismo serviría para poner de manifiesto que pueden crearse espacios de colaboración en situaciones de gran disparidad de poder y aun de asimetría. Como enseña la literatura sobre negociación internacional, en particular la que se ocupa de resolución de conflictos, mediación externa y transacción internacional, cuando las partes tienen intereses comunes sobre un tema, pueden llegar, aunque desde posiciones y objetivos

---

<sup>11</sup> Cabe indicar que una esfera de cooperación implica, inicialmente, una distribución de costos y ganancias que es directamente proporcional a la distribución de poder.

propios, a acuerdos de los que obtienen ganancias mutuas a pesar de la disparidad de poder. Para que esto suceda es preciso que los actores más débiles compensen el desequilibrio de poder en la mesa de negociaciones con voluntad política, claridad estratégica y capacidad institucional. Esto último, constituye, posiblemente, el mayor desafío de Argentina en esta hora.

No se trata de volver a grandes y altisonantes auto calificativos —la Argentina potencia; la Argentina poder moral; la Argentina primer mundo— sino de ejercer una influencia prudente y constructiva en su área circunvecina con el fin último de reconstruir poder y riqueza.

XIMENA ENDARA OSEJO Y FERNANDO CARVAJAL

# Crisis en Ecuador: tercer presidente derrocado en una década

*El 20 de abril de 2005, el levantamiento de decenas de miles de habitantes en Quito revocó el mandato del presidente Lucio Gutiérrez, después de siete días de intensas protestas callejeras. Amas de casa, niños, ancianos, jóvenes, profesionales, jubilados, burócratas y trabajadores, pertenecientes en su mayor parte a sectores medios urbanos, se movilizaron de manera espontánea y, al grito de “¡Lucio fuera!”, provocaron el derrocamiento del presidente. Bajo la expresión “¡Que se vayan todos!”, los ciudadanos mantuvieron una crítica radical al sistema político constituido en Ecuador.*

La movilización quiteña de abril debe ser vista como uno de los muchos momentos de expresión del descontento de los ecuatorianos. Estos presenciaron cómo un presidente que fue elegido por su discurso de campaña, que recogía varios anhelos populares, había optado por una componenda con los tradicionales sectores oligárquicos de la derecha y el populismo,<sup>1</sup> asumiendo posiciones cada vez más antidemocráticas y autoritarias.

## Demagogia y traición

El coronel Lucio Gutiérrez participó, liderando a la oficialidad media de las Fuerzas Armadas y junto al movimiento indígena agrupado en la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) y otros movimientos sociales urbanos,

---

<sup>1</sup> Se emplea el término “populista” para referirse a partidos sin fortaleza orgánica ni ideológica, que han devenido en clubes electorales, con prácticas clientelares y vinculados a grandes intereses especulativos en la economía.

Ximena Endara Osejo es profesora e investigadora de la Universidad Andina Simón Bolívar, con sede en Ecuador

Fernando Carvajal es profesor de la Universidad de Cuenca (Ecuador)

en el derrocamiento del Gobierno de Mahuad el 21 de enero de 2000.<sup>2</sup> La acción fue apoyada y legitimada por los ecuatorianos que se opusieron a la corrupción, la incautación de los fondos de los ahorradores y la dolarización, acciones que habían beneficiado a sectores de la banca vinculados al Gobierno. Asimismo, se cuestionó la instalación de la base de Manta, con la que Ecuador se involucra en el Plan Colombia. Este levantamiento popular formó un triunvirato de paso fugaz por el palacio de Carondelet —sede del Gobierno y residencia oficial del presidente de la República—, hasta que se produjo la sucesión a través del vicepresidente Gustavo Noboa.

Para las elecciones presidenciales del 20 octubre de 2002, Lucio Gutiérrez, sancionado y amnistiado, presentó su candidatura por el Partido Sociedad Patriótica (PSP) —fundado para esta contienda electoral— en colaboración con el Movimiento Pachakutik, expresión política del movimiento indígena. Esta alianza tuvo el apoyo de otras agrupaciones menores como el Movimiento Popular Democrático (MPD).

La propuesta electoral contaba con la fuerza moral que otorgaba la participación en el derrocamiento de Mahuad, pero no logró estructurar un programa de gobierno coherente para someterlo a la consideración de los electores. Sin embargo, asumió el discurso crítico que venían sosteniendo la CONAIE, Pachakutik y diversos movimientos sociales.

Esta propuesta se configura como una plataforma ideológica y política que cuestiona el programa neoliberal, condena a los organismos internacionales del Consenso de Washington, rechaza la propuesta de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALCA) y la participación en el Plan Colombia, se identifica con la crítica a los partidos políticos tradicionales y oferta una estrategia de desarrollo distinta. Recogiendo el imaginario del movimiento indígena, convoca a la refundación del país bajo los valores de equidad, democracia y respeto a la diversidad étnica, cultural y productiva; a combatir con energía la corrupción; y a recuperar la soberanía en la toma de decisiones.

Gutiérrez, con el apoyo de fuerzas populares y democráticas, y Álvaro Noboa,<sup>3</sup> uno de los candidatos de la oligarquía, pasaron a la segunda vuelta electoral del 24 de noviembre. Entre una y otra vuelta, Gutiérrez baja el tono de sus intervenciones, sus afirmaciones anteriores se convierten en ambiguos comentarios y hasta la fecha de su posesión, el 15 de enero de 2003, logra tranquilizar a los grupos de poder, a la Embajada de EEUU y a los representantes de la banca internacional. La configuración del gabinete ministerial, donde minimiza la representación de sus aliados, y la conformación del Congreso, con evidente mayoría de los partidos tradicionales, alertan sobre la renuncia a una política alternativa y la subordinación a los centros internacionales de decisión de la política. En un tiempo récord, Gutiérrez suscribe los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y condiciona al país a nuevas imposiciones de la banca internacional.

<sup>2</sup> Jamil Mahuad pertenecía al Partido Democracia Popular, relacionado con la democracia cristiana internacional, entró en funciones de presidente en agosto de 1998.

<sup>3</sup> Empresario de la exportación bananera y poseedor de una de las fortunas más grandes del país.

El nuevo Gobierno propició la continuidad de los programas de ajuste estructural, refrendó los compromisos con la política belicista de EEUU en relación al Plan Colombia y la concesión de la base de Manta, practicó el nepotismo y desarrolló un estilo clientelar para conformar su propia base de apoyo. Además, resquebrajó la unidad del movimiento indígena a través de la cooptación de dirigentes de las comunidades y construyó una red de espionaje para neutralizar a la oposición.

Pachakutik, después de presionar sin éxito para que se retomasen las propuestas iniciales, se ve forzado a romper la alianza en agosto de 2003. La traición de Gutiérrez al movimiento indígena se había consumado. Se refrenda un acuerdo entre el Gobierno y el Partido Social Cristiano (PSC),<sup>4</sup> y a partir de ese momento se producen acuerdos puntuales con las mayorías móviles del Congreso, donde el presidente, sin rumbo, se balancea en la cuerda floja. Todos sus aliados temporales le exigen más de lo que les puede ofrecer. Es la historia de un Gobierno donde el reparto de migajas se disputa a dentelladas mientras las decisiones fundamentales se toman en otros escenarios.

Durante todo el Gobierno, la tensión política había ido subiendo. Cada día se sumaban denuncias sobre irregularidades e ilegalidades que promovía, patrocinaba y realizaba el presidente y su círculo de allegados. No solamente se referían al desmesurado crecimiento del aparato administrativo estatal, que fue utilizado por Gutiérrez para desplegar un amplio operativo clientelar, sino también a la indebida gestión de las actividades estatales relacionadas con el petróleo, la energía eléctrica y las telecomunicaciones, empresas que no han sido privatizadas. También se denunciaba la ineficiente acción del Gobierno en la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) para cobrar lo que debía la banca corrupta al Estado. Otras acusaciones se referían a los múltiples hechos de corrupción en que incurrieron funcionarios públicos, muchos de ellos nombrados directamente por el presidente. Además, el descarado nepotismo había puesto en manos de una interminable parentela importantes funciones políticas y administrativas del Estado ecuatoriano.

*El control  
monopolístico  
de un solo  
partido sobre  
las funciones  
judicial,  
constitucional,  
electoral y de  
control no es  
bien visto por  
la ciudadanía*

## **Los antecedentes de la ira quiteña**

El inicio de este Gobierno se vio marcado por el rápido posicionamiento del PSC en todas las funciones públicas que requieren elección del Congreso. Gracias a las mayorías móviles hábilmente promovidas en el legislativo, esta formación pudo obtener el control del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, impidiendo el nombramiento del Contralor y Defensor del Pueblo para mantener en estos cargos a personeros afines con funciones prorrogadas. A esto hay que añadir la incidencia del PSC sobre la Fiscalía General del Estado y la mayoría de miembros de la Corte Suprema de Justicia. Este control monopolístico de un solo partido sobre las funciones judicial, constitucional, electoral y de control no era bien visto por la ciudadanía.

---

<sup>4</sup> Principal organización de la derecha liderada por León Febres, ex presidente de Ecuador.

El pacto legislativo entre los social-cristianos y Gutiérrez fortalecía ese monopolio en las esferas del poder, por lo que su oportunista acuerdo, que juntaba a partidos política e ideológicamente enfrentados, no fue bien recibido por sus electores.

Este entendimiento se rompe cuando, a mediados de noviembre de 2004, fracasa el juicio político al presidente, planteado por el PSC, la Izquierda Democrática (ID),<sup>5</sup> el Movimiento Popular Democrático (MPD)<sup>6</sup> y Pachakutik, y se forma una nueva mayoría afín al gobernante.

Esta nueva mayoría la integran el partido del Gobierno (PSP); el Partido de Renovación Institucionalista de Acción Nacional (PRIAN)<sup>7</sup> y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE),<sup>8</sup> ambos de corte populista; el Partido Socialista, el MPD y un grupo de congresistas sin partido generado por las innumerables expulsiones y desafiliaciones que caracterizan el transfuguismo político ecuatoriano. Todas son organizaciones que habían salido malparadas en el proceso electoral para designar gobiernos locales en octubre de 2004.

A partir de este momento, y gracias al impúdico juego de las mayorías móviles, sin sustento ideológico ni programático, el Gobierno trata de remontar la ola opositora. Sirviéndose de la televisión, empieza a proyectar una imagen de enfrentamiento con la oligarquía deudora que pertenece a la banca cerrada, en especial con su ex aliado León Febres Cordero, a cuya familia finge perseguir por el cobro de sus deudas.

La nueva mayoría sirvió para que el 25 de noviembre, de manera claramente inconstitucional e ilegal, el Congreso destituyera a los miembros del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, que después fueron enjuiciados políticamente. Igualmente, sin sustento legal o constitucional, el 8 de diciembre la mayoría del Congreso cesó a 27 de los 31 ministros de la Corte Suprema de Justicia y nombró a sus sucesores.

Estos hechos concitaron la oposición de varios sectores de opinión, de los trabajadores del ámbito judicial, de estudiantes y profesores de varias facultades de Derecho, y de varias ONG. Se sospechaba que la nueva Corte Suprema y el Tribunal Constitucional iban a ser utilizados para exculpar al ex presidente Abdalá Bucaram, procesado penalmente por corrupción y que permanecía exiliado en Panamá desde 1997. Esta opinión se consolidó cuando en enero de 2005 fue elegido presidente del Congreso Omar Quintana, dirigente del partido de Bucaram.

Ante una serie de desatinadas declaraciones de los congresistas, de los nuevos magistrados y de los vocales constitucionales, se fue fortaleciendo una opinión contraria a los manejos de la mayoría del Congreso que había violentado la institucionalidad constitucional y legal del país, desarrollándose un gran debate nacional al respecto.

<sup>5</sup> Organización de tinte socialdemócrata.

<sup>6</sup> Pequeña agrupación con orígenes en la izquierda y con bases en el sindicato de educadores.

<sup>7</sup> El PRIAN, de corte populista y liderado por Álvaro Noboa, tiene como único objetivo lograr la presidencia de la República para el heredero de la mayor fortuna del país.

<sup>8</sup> Su líder es Abdalá Bucaram, ex presidente con un juicio penal en su contra.

En estas circunstancias se desplegaron diferentes iniciativas para exigir al Congreso el retorno a los cauces constitucionales y, sobre todo, la destitución de la nueva Corte Suprema de Justicia. Las demandas fueron reiteradamente desoídas por este organismo, ya que la mayoría imperante era inflexible frente al reclamo de un número cada vez más creciente de ciudadanos y de instituciones. El presidente de la nueva Corte, Guillermo Castro Dáger, dejó entrever su ánimo de favorecer las exigencias de su amigo Abdalá Bucaram. La tensión llegó hasta tal punto que los empleados judiciales a nivel nacional se declararon en paro indefinido de actividades hasta que renunciase la Corte.

Desde los poderes locales se llamó la atención sobre las acciones inconstitucionales efectuadas por el nuevo acuerdo político, lo que se tradujo en la convocatoria de manifestaciones públicas en tres de las ciudades más representativas del país. Guayaquil realizó su marcha blanca, el 26 de enero de 2005, alrededor de sus pretensiones de autonomía; Quito organizó la suya por el respeto de la institucionalidad constitucional y por la destitución de la Corte *de facto*, el 16 de febrero; Cuenca se movilizó por la atención vial, la descentralización y la defensa de la institucionalidad democrática, el 15 de marzo. Estas marchas fueron multitudinarias y mostraron el sentimiento de oposición al régimen y la exigencia del retorno al orden constitucional y legal pisoteado por el ejecutivo y el legislativo. La principal consigna de todas ellas fue: “¡Lucio, fuera!”.

Las movilizaciones de Guayaquil y Quito pretendieron ser neutralizadas por contramanifestaciones organizadas desde el entorno familiar del presidente. Ahí se evidenció el manejo clientelar de los recursos públicos, ya que los asistentes a las concentraciones de apoyo al régimen recibían dinero proveniente del fisco, especialmente a través del Ministerio de Bienestar Social, cuya titularidad la ejercía un dirigente indígena de la Amazonia.

El 31 de marzo sucedió lo esperado. El presidente de la Corte emitió una providencia que declaraba nulo el juicio seguido contra Bucaram y, para disimular lo grotesco del hecho, hacía extensivo este dictamen a los juicios contra el ex vicepresidente Alberto Dahik y el ex presidente Gustavo Noboa. El 2 de abril Bucaram regresaba al país y comenzaba su campaña electoral para acceder a la presidencia.

## **La lucha de los “forajidos”**

Los acontecimientos de abril en Quito se desataron a raíz de la convocatoria de un paro provincial realizada por asambleas ciudadanas lideradas por el alcalde de la capital y el prefecto de la provincia de Pichincha, ambos militantes de Izquierda Democrática.

Este paro del miércoles 13 de abril no tenía como objetivo ninguna reivindicación económica ni de provisión de recursos a la región. Sus consignas estaban relacionadas con las violaciones a la Constitución. La participación ciudadana en la huelga no fue multitudinaria, pero a pesar de ello fue duramente reprimida por la policía. El presidente y sus voceros sostuvieron que la poca participación del pueblo de Quito se debía a que rechazaba las acciones oportunistas del alcalde y el prefecto, a quienes llegó a acusar de golpistas. Debido a que la medida no contó

*La protesta generalizada se dirigía contra la Corte Suprema de Justicia y las providencias que anulaban los procesos legales seguidos contra el ex presidente Bucaram*

con el apoyo de algunos grupos de poder económico, en especial de la Asociación de Bancos Privados de Ecuador, las televisiones dieron a la protesta calificativos que iban desde “fracaso total” a “paralización parcial”, lo que llegó a minimizar el ánimo de rechazo al Gobierno de Gutiérrez.

Ese miércoles de paro, Radio La Luna abrió al público sus micrófonos para que los ciudadanos opinasen sobre la tensa situación nacional. Se evidenció con claridad que el ánimo no era de apoyo al régimen. A través de las intervenciones a lo largo de la tarde se fue concretando la llamada a una movilización nocturna. Esta convocatoria tuvo un éxito inesperado. El 13 de abril unas 5.000 personas estaban a las nueve de la noche en el lugar de la concentración, y continuaban llegando muchas más. Paralelamente, desde varios sitios de la ciudad se informaba, a través de Radio La Luna, de otras concentraciones públicas en toda la capital y en los valles aledaños. Aquella fue la noche de las cacerolas, que se convirtieron en el instrumento elegido para hacer el ruido que debería llegar a oídos del gobernante. La protesta generalizada se dirigía contra la Corte Suprema de Justicia y las providencias que anulaban los procesos legales seguidos contra el ex presidente Bucaram. Se pedía que se fueran Gutiérrez, Bucaram y la Corte.

Desde esta primera noche fue notoria la presencia de amas de casa, niños y ancianos entre los manifestantes y entre aquellos que llamaban a Radio La Luna para dar sus opiniones. También fue característico el tono pacífico, lúdico y festivo que desde el comienzo se dio a la movilización.

Esta primera concentración nocturna se prolongó hasta la madrugada y se desplazó a varios lugares. Uno de ellos fue el edificio que alberga la Corte donde, a pesar del carácter pacífico de la marcha, los manifestantes fueron dispersados con gases lacrimógenos. Otro grupo se dirigió a las viviendas de varios políticos identificados con la crisis institucional (la residencia de la esposa e hijas del presidente fue una de las elegidas), y frente a ellas se corearon diversas demandas, sin que los ciudadanos congregados provocaran desmanes de ninguna naturaleza. Al día siguiente, Gutiérrez pronunció sus primeras declaraciones y calificó de “forajidos” a los manifestantes nocturnos que habían ido a las afueras de su casa. Inmediatamente este fue el calificativo que asumieron como identidad todos aquellos que siguieron en la movilización y que continuaron haciendo del micrófono de una emisora su trinchera de opinión y de lucha.

La movilización no se detuvo. Sucesivamente se convocó al “tablazo”, ruido con tablas de cocina; al “reventón”, de globos; al “rollazo”, limpiar con papel higiénico la corrupción; al “golpe de estadio”, concurrir a los partidos de fútbol a gritar contra el régimen; y al “basurazo”, derramar basura delante de las instituciones corruptas. Todo fue acompañado de música y de cientos de expresiones artísticas de jóvenes y niños. Era una movilización familiar: abuelos, padres, hijos y nietos concurrían juntos. No faltaron los rockeros, que también estuvieron en las calles para reprochar al poder político sus obscenas maniobras.

A partir del jueves 14 de abril, las consignas ya no solamente exigían que se fueran la Corte *de facto*, el presidente Gutiérrez y Bucaram; también se pedía la salida del Congreso y de todos los políticos a quienes se responsabilizaba de la crisis nacional. La movilización crece en número, el viernes 15 el presidente decreta el estado de emergencia y, sin ninguna atribución y contra toda lógica,

cesa a la Corte *de facto*. Ante la presión popular, el sábado 16 se levanta el estado de emergencia, pero la movilización nocturna continúa incluso el domingo y el lunes. El martes 19 por la noche, decenas de miles de “forajidos” desbordan el centro histórico de la ciudad. La violenta y desmedida represión, y el anuncio del desplazamiento hacia Quito de militantes y amigos del Partido Sociedad Patriótica para defender al Gobierno, lejos de conseguir la dispersión de los manifestantes, provocaron mayor indignación. Las horas del Gobierno de Gutiérrez estaban contadas. El miércoles los “forajidos” amanecen en las calles y se enfrentan a los grupos violentos contratados por el régimen, se fractura la unidad de las Fuerzas Armadas, la policía se resiste a cumplir las órdenes de “disparar al cuerpo” y su comandante general renuncia. La embajadora de EEUU desayuna con el presidente.

El 20 de abril, las Fuerzas Armadas deciden “retirar el apoyo al presidente”, una curiosa forma de anunciarle que debía irse. Minutos más tarde, el Congreso anuncia la destitución de Lucio Gutiérrez como presidente constitucional de Ecuador por “abandono del cargo” y designa al vicepresidente Alfredo Palacio como sucesor. El pueblo de Quito invadió la pista del aeropuerto para evitar la huida de Gutiérrez. Éste tuvo que refugiarse en la Embajada de Brasil, donde permaneció varios días más cercado por los “forajidos”.

## **La inestabilidad, síntoma de agotamiento de un modelo corrupto**

Ecuador retornó a la democracia en 1979, después de dos décadas de dictaduras. Desde entonces se ha ido configurando un tipo de democracia concordante con los programas de estabilización y ajuste estructural. Se necesitaba una democracia que aceptase como realidad inamovible la profundización de las iniquidades sociales y económicas, que fortaleciese el papel del Ejecutivo, que restringiese el número de opciones partidistas legalizadas, que redujese los derechos políticos al acto del sufragio, que garantizase un régimen de representación basado en la creciente exclusión y marginación, que propiciase menos ciudadanía y que, cuando fuera necesario, ejerciese el autoritarismo y la violencia. El modelo de neoliberalismo más democracia con limitada representación solamente podía ser implementado en América Latina tras la derrota de los movimientos sociales e insurgentes ocurrida en los años setenta.

La estabilidad política lograda en las últimas décadas, que acompañó a la estrategia privatizadora en beneficio de las empresas transnacionales bajo un régimen de democracia, no hubiese sido posible sin el consenso logrado en torno al discurso del ajuste estructural. La ideología de la globalización sustituyó a la del desarrollismo y consolidó la retirada del imaginario de las democracias populares y del socialismo. El ideario de los centros del capitalismo mundial fue asumido como propio por los gobiernos nacionales, y repetido una y otra vez por la Academia y los medios de comunicación para formar la opinión pública que el sistema requería. Esta ideología reiteraba bajo nuevas formas la promesa de que después de las restricciones necesarias llegaría la inversión extranjera, el incremento de la pro-

ducción, el acceso a nuevos mercados, el crecimiento y la mejora de las condiciones de vida.

Sin embargo, el proyecto neoliberal en Ecuador, Bolivia y otros países de la región no solamente tiene que enfrentar los efectos derivados de la creciente polarización social que entrafia y el desencanto por las ofertas incumplidas, sino que además debe atender a la presencia de un nuevo contradictor en la sociedad: el movimiento indígena. Un actor que en las décadas pasadas se mantuvo en la pasividad, pero que por las propias condiciones de marginación y de agravamiento de las condiciones de vida emerge con inusitada fuerza exigiendo reconocimiento tras siglos de exclusión. Desde 1990, año en que se da el primer gran levantamiento indígena en la historia reciente de Ecuador, ya no es posible entender esta sociedad si se ignora la complejidad de opiniones e intereses de las distintas nacionalidades y etnias, con sus propios proyectos, problemas y conflictos. Es más, el movimiento indígena se fue constituyendo en la expresión y representación del heterogéneo y diverso movimiento popular, ocupando el espacio dejado por el movimiento sindical y campesino.

En 1995, después de tres lustros de “estabilidad política” en una restringida democracia, la creciente insatisfacción y angustia de una población sumida en la pobreza fue abonando su protesta y reacción.<sup>9</sup> La respuesta en Ecuador, Bolivia y la región andina vendría de la mano del movimiento indígena. Se asiste a un profundo conflicto en el que se enfrentan, de una parte, grupos oligárquicos vinculados a la exportación, a los negocios financieros y a la economía de los servicios en asociación con empresas transnacionales; y de otra, una población en condiciones de pobreza, desocupada o con empleo precario, que se debate entre la inseguridad y la desesperanza. Es un enfrentamiento por reivindicaciones económicas y sociales, pero también, y con mucha fuerza, un enfrentamiento político por la naturaleza y límites de la democracia, porque rige un sistema que restringe la participación, que ahoga las reivindicaciones, que amplía las distancias entre la población y sus representantes, que convierte a estos en cómplices, cuando no en partícipes de los turbios negocios de la Administración pública, y que se acompaña de un sistema de justicia que permite la impunidad. La falta de respeto a las normas constitucionales, el burlar la vigencia del Estado de derecho y la institucionalización del fraude y la impunidad se han convertido en parte de la cotidianidad en el ejercicio del poder.

El fracaso de la oferta neoliberal, la presencia de una débil democracia representativa y un sistema político muy permeable a la corrupción explican que una población con capacidad de movilización y anhelos de justicia, a través de acciones intensas y espontáneas, haya revocado el mandato a tres presidentes constitucionalmente elegidos en los últimos diez años. En dos ocasiones estuvo como protagonista el movimiento indígena, y en la tercera, la más reciente, la ciudada-

---

<sup>9</sup> “Si en 1975 el 47% de la población estaba en situación de pobreza, en 1987 golpeaba al 57% de las personas; en 1992, el 65% de los ecuatorianos eran pobres; y en la actualidad al menos el 70% de la población habría alcanzado dicho estado”. Alberto Acosta y Jürgen Shuldt, “Ecuador: la gran crisis económica del tornasiglo”, *Cántaro*, Cuenca, Ecuador, N° 26.

nía urbana de Quito, las familias de los sectores medios. Así se derrocó a los Gobiernos del populista Abdalá Bucaram en febrero de 1997 y del demócrata popular Yamil Mahuad en enero de 2000. Ahora, el 20 de abril de 2005, los “forajidos” de Quito destituyeron a Lucio Gutiérrez, vengando la traición a los indígenas y a un pueblo sediento de cambios profundos.

## **Reflexiones finales**

El movimiento de los “forajidos” de la ciudad de Quito expresó un momento victorioso de crítica al poder porque pudo concentrar a un gran sector ciudadano. Fue un movimiento protagonizado por diversas clases sociales, espontáneo, de autoconvocatoria, social e ideológicamente muy heterogéneo, con gran capacidad de movilización y que logró al menos tres objetivos importantes: la salida de Gutiérrez, la salida de Bucaram y la destitución de la Corte inconstitucional.

Los mismos participantes advertían las limitaciones, se señalaba la necesidad de definir objetivos a mediano y largo plazo, algo que no fue posible en aquel momento. Sus límites también se evidenciaron cuando por tercera ocasión en una década, el Congreso, tras refrendar la destitución del mandatario debido a la presión popular, procede a la recomposición de los canales tradicionales de manejo del poder y a un arreglo cosmético de la cuestionada institucionalidad política.

El nuevo presidente, Alfredo Palacio, ha conformado un gabinete con ministros de diversos sectores económicos, sociales y regionales con una marcada tendencia hacia la derecha. Destaca, sin embargo, que la administración de la economía se haya delegado en un crítico de la política económica seguida por el país durante los últimos 30 años. El ministro de Economía, Rafael Correa, ha planteado que la actividad económica debe ser organizada para atender las necesidades sociales y reactivar la producción, desplazando el especulativo negocio del pago anticipado de la deuda como prioridad presupuestaria. Esto contradice abiertamente las sugerencias del FMI.

El espíritu de los “forajidos” y de la rebelión quiteña podrá convertirse en algo más profundo si se logra canalizar su movilización hacia formas de debate, organización y participación que permitan cambios trascendentes en las estructuras nacionales, con el fin de garantizar la vida digna de los ecuatorianos y el respeto a sus derechos.

# Identities

---

**Los retos de la agenda indígena ante el nuevo decenio**

---

**109**

MIKEL BERRAONDO LÓPEZ

# Los retos de la agenda indígena ante el nuevo decenio

*Los pueblos indígenas se encuentran en un momento fundamental en el que sus derechos peligran ante el avance de principios meramente económicos. El primer Decenio Internacional para Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (1994-2004) ha dejado numerosas situaciones sin resolver. Por ello, se ha insistido en la proclamación de un segundo decenio, lo que otorgará más tiempo para avanzar en el lento proceso de integración de estos pueblos en la comunidad internacional. En los comienzos de este nuevo decenio internacional para los pueblos indígenas, y mientras se discuten las posibles agendas y objetivos que debería tener, es importante reflexionar sobre algunas cuestiones pendientes y sobre las dificultades presentadas durante el anterior periodo.*

El actual contexto en el que se encuentran los pueblos indígenas ante las instituciones internacionales es sensiblemente diferente al que existía en 1994. En la actualidad, existe una dinámica general de retroceso en materia de derechos humanos, en la que las potencias económicas —las corporaciones transnacionales— están ganando terreno e influencia, hasta el punto de que los criterios y principios económicos comienzan a priorizar sobre el respeto de los derechos humanos o la diversidad cultural.

Esta situación internacional no se muestra excesivamente favorable hacia el reconocimiento de más derechos o de ciertas diversidades. Por el contrario, se mira con mucho recelo cualquier planteamiento que pueda resultar alternativo o diferente, y que amenace la estabilidad y la soberanía nacional. El caso del pueblo mapuche, en Chile, es un buen ejemplo de esta nueva dinámica más conservadora. En este país se ha producido una persecución de líderes y organizaciones a los que se acusó y se juzgó por delitos de terrorismo simplemente por mantener

Mikel Berraondo López es investigador del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto y coordinador del Programa de Formación de Líderes Indígenas Latinoamericanos (Universidad de Deusto-Naciones Unidas). También es miembro del Aula de Derechos Humanos del Instituto de Promoción de Estudios Sociales (IPES) de Pamplona

sus reclamaciones legítimas e históricas.<sup>1</sup> El movimiento indígena ha sido criminalizado y sus propuestas se han tildado de terroristas. El Gobierno chileno ha realizado una “caza de brujas” en diversas organizaciones mapuches y su único argumento final era el peligro que estas reclamaciones generan para la seguridad nacional.

## **Contexto internacional y heterogeneidad indígena**

De cara al nuevo decenio es importante asumir la heterogeneidad que rodea al mundo indígena. Una heterogeneidad que va más allá de la diversidad cultural y que se puede contemplar en las diferentes situaciones políticas y jurídicas a las que se someten estos pueblos. No es lo mismo hablar de derechos indígenas en América del Sur, donde se ha logrado un cierto reconocimiento constitucional de los mismos, que en África o Asia. Suramérica es una región proclive a la protección de los pueblos indígenas: existe un sistema regional de protección, como es el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; la mayoría de los países ha ratificado el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y existe un proyecto americano de declaración de derechos de los pueblos indígenas. En África o Asia, por el contrario, todavía se discute el reconocimiento de la existencia de pueblos indígenas. Muchos e importantes países, como China e India, se resisten a reconocer a los pueblos indígenas que habitan en sus territorios.

Por otro lado, las importantes diferencias entre unos pueblos y otros se manifiestan principalmente a la hora de identificar necesidades y planificar agendas de trabajo para las instituciones internacionales. Esta heterogeneidad ha marcado buena parte de las discusiones de los “caucus” indígenas ya que, por ejemplo, mientras en América Latina la ratificación del Convenio n° 169 ya no es prioritario, en Asia o en África sigue siendo una cuestión fundamental ante la negativa de los Estados a ratificarlo y, por tanto, a reconocer los derechos específicos de los pueblos indígenas. En este sentido, es importante adoptar agendas flexibles que tiendan a equiparar poco a poco las diversas situaciones de todos los pueblos indígenas del mundo y que permitan trabajar a diferentes niveles, según el grado de desarrollo alcanzado o permitido por los Estados en materia de diversidad cultural y derechos indígenas.

## **Líderes indígenas representativos y con capacitación**

Uno de los éxitos del decenio internacional ha sido el afianzamiento de un sistema de participación indígena en los diversos foros existentes para ello en el ámbito de Naciones Unidas. El Grupo de Trabajo para Poblaciones Indígenas de la ONU estableció las bases para la participación de líderes y representantes indígenas

---

<sup>1</sup> Para profundizar en las situaciones sufridas por el pueblo mapuche desde hace años, ver el informe de Human Rights Watch, *Indebido Proceso: Los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los Mapuches en el Sur de Chile*, octubre de 2004, vol. 16, n° 5 (B). En <http://hrw.org/spanish/informes/2004/chile1004/chile1004sptext.pdf>

como observadores en sus sesiones. El Foro Permanente también ha sabido mantener dicha práctica y la realidad demuestra que en cada sesión de trabajo, tanto del Foro como del Grupo, se permite una amplísima participación de líderes indígenas, de representantes de ONG y de observadores. Esto ha posibilitado ejercer la presión social y el *lobby* político que ha permitido a los pueblos indígenas llegar a donde lo han hecho dentro de Naciones Unidas.

Por otro lado, es necesario analizar quién es quién en estos foros internacionales, especialmente ante las nuevas dinámicas adoptadas por instituciones internacionales que se sirven de la realización de contrataciones de líderes indígenas para legitimar sus políticas y planes de trabajo, aun cuando éstas sean poco beneficiosas para los pueblos indígenas. Se está generalizando la formación de una generación de líderes que funcionan a modo de diplomacia indígena internacional, cuyas verdaderas intenciones no son las de apoyar a sus pueblos y comunidades —de las que han perdido toda relación después de llevar décadas fuera de ellas, sino las de perpetuarse una fuente de ingresos y un modo de vida a costa de las grandes instituciones internacionales.

Ejemplo de esta dinámica es cómo el Banco Mundial se ha sentido legitimado en sus diversas políticas al contar entre su personal especializado con líderes indígenas, teóricamente destacados, o cómo a cambio de microproyectos consiguen contar con los apoyos necesarios para sentirse legitimados. Esto ha provocado fuertes disensos y divisiones internas dentro del movimiento indígena y ha llevado al cuestionamiento directo de muchos de estos líderes. Ante esta situación, resulta fundamental que los procesos de legitimación de los líderes que participan en dichos eventos se endurezcan, para preservar la verdadera presencia de los pueblos y asegurarles una representación fiel a sus necesidades. Al mismo tiempo, las funciones que desarrollan cuando acuden a ellos deben ser más específicas y concretas, de tal manera que se limite y controle el beneficio personal que puedan obtener de acudir a dichos foros y establecer una red de contactos entre las diversas instituciones internacionales.

Además, conforme la situación de los pueblos indígenas alcanza cotas más altas en el escalafón jerárquico de Naciones Unidas, resulta fundamental que sus representantes posean un nivel de capacitación técnica y política fuerte para poder afrontar el lenguaje excesivamente técnico que se emplea en estas instancias y, sobre todo, estar al nivel de los interlocutores de los Estados o de las mismas organizaciones internacionales. Por ello, es necesario insistir en la existencia de programas de capacitación de líderes y técnicos indígenas con el fin de hacer frente a una mesa de diálogo o una negociación en igualdad de condiciones.

## **Proyecto de Declaración y derechos específicos**

El proceso de adopción del Proyecto de Declaración sobre Derechos Indígenas de Naciones Unidas está estancado. Cuando se va a cumplir una década desde que en 1995 el proyecto se quedara paralizado en la Comisión de Derechos Humanos, la adopción del mismo se convierte en una cuestión sangrante que demuestra el poco o nulo interés de los Estados ante esta cuestión. Se han aprobado tan sólo

*La adopción del Proyecto de Declaración sobre Derechos Indígenas de Naciones Unidas demuestra el poco o nulo interés de los Estados ante esta cuestión*

dos artículos (el 3 y el 43) de un total de 45 y existe un bloqueo en los temas más importantes para los pueblos indígenas. Así, el proyecto de Declaración es el gran reto para el nuevo decenio. Y más aun si tenemos en cuenta que, desde el punto de vista de los pueblos indígenas, el proyecto constituye una propuesta de mínimos, no de máximos, como lo pueden percibir muchos Estados. Para los pueblos indígenas, el contenido del proyecto supone la plasmación de aquellos derechos básicos para cualquier pueblo que pretende subsistir en medio de la globalización del capitalismo. A partir del proyecto de declaración hay todavía mucho que desarrollar para lograr un cuerpo de derechos eficaces y efectivos para todos los pueblos indígenas del mundo. Por eso, su aprobación no puede retrasarse más y los bloqueos y enfrentamientos deben superarse cuanto antes.

El principal problema del proyecto de declaración lo constituyen los derechos específicos de los pueblos indígenas, que desde su planteamiento han contado con un fuerte rechazo por parte de los Estados. Agrupados en torno a la autodeterminación, el territorio y la cultura —los tres principios fundamentales de la visión indígena de los derechos humanos—, conforman un régimen jurídico especial que despierta muchas reticencias por las consecuencias que originaría su pleno reconocimiento.

Los tres principios mencionados suponen la plasmación de una visión que pretende devolver a los pueblos indígenas su status jurídico internacional y situarlos al mismo nivel que el resto de pueblos del mundo. La demanda de autodeterminación recoge el planteamiento político de los pueblos indígenas y los derechos necesarios para ejercer realmente un control político y administrativo de sus territorios y recursos. También incluye la legitimación de los sistemas propios de organización política, del reconocimiento de la vigencia de sus sistemas de organización social y de la validez de sus sistemas judiciales.

Respecto al ámbito jurídico, es necesario instaurar regímenes de pluralismo jurídico en los Estados donde habitan pueblos indígenas, así como en los sistemas internacionales, en los que tienen todos los derechos para participar. Se busca un pluralismo jurídico con el pleno reconocimiento de los sistemas de justicia indígena, la equiparación en términos de igualdad a los sistemas occidentales de justicia imperantes en todo el mundo y la creación de nuevos sistemas jurídicos nacionales e internacionales que integren ambos sistemas y marquen las pautas de convivencia entre unos y otros.

En cuanto al territorio, se pretende integrar el derecho humano al medio ambiente, tal y como lo entienden los pueblos indígenas, alrededor de dos valores fundamentales —la tierra y el territorio— que dan coherencia a la relación indígena con el medio ambiente. Se trata de legitimar la relación especial e interdependiente que une a los pueblos indígenas con su medio ambiente y que les exige unas medidas de protección y respeto sostenibles, gracias a las cuales han mantenido intacto o con muy poca influencia la mayor parte de los territorios.

Los derechos de propiedad y control sin límites sobre las tierras y territorios, a tenor de las definiciones dadas en el Convenio nº 169 (art. 13) o en el proyecto de declaración de Naciones Unidas (art. 26), incluyen la totalidad de los recursos naturales que se encuentran en dicho espacio. Esto implica permitir que sean los pueblos indígenas los que decidan cómo, cuándo y de qué manera explotar los

recursos situados en sus tierras o territorios, de que sean ellos los principales beneficiarios de dicha explotación, los que establezcan los modelos de desarrollo más acordes con el mantenimiento de sus culturas y quienes definan los criterios que rijan sus relaciones económicas.

En relación a la cultura, se integran todos aquellos derechos necesarios para asegurar el mantenimiento y desarrollo de las culturas propias: derechos lingüísticos, derechos sobre las tradiciones y prácticas religiosas, derechos sobre las prácticas culturales, derechos relacionados con la educación y la promoción de la cultura, y derechos de protección de sus conocimientos y saberes tradicionales. Estos últimos son, quizá, los más polémicos debido al creciente interés existente en el mundo capitalista por la aplicación de los conocimientos indígenas en el desarrollo de nuevos medicamentos o investigaciones científicas. Y se han convertido en uno de los pocos instrumentos jurídicos factibles para frenar el expolio cultural que está sufriendo el mundo indígena de sus conocimientos y tradiciones. Los derechos de propiedad intelectual, adaptados a la óptica indígena y a su visión del mundo y de la propiedad, se han convertido en uno de los puntos focales del enfrentamiento entre la visión del desarrollo del capitalismo y las necesidades de los pueblos para sobrevivir y mantener sus culturas. Actualmente, se está ejerciendo una fuerte presión sobre estos derechos para que se conviertan en instrumentos y medios que posibiliten el expolio, en lugar de ser instrumentos de protección y garantía.

Unido al desarrollo de los derechos indígenas, es importante asegurar durante el nuevo decenio la aplicación del principio del consentimiento previo, libre e informado, norma rectora de todas las relaciones que se produzcan entre pueblos indígenas y los Estados, las corporaciones transnacionales u otro actor. Durante la última sesión del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas se introdujo un apartado específico sobre esta cuestión.<sup>2</sup> La aplicación del consentimiento previo, libre e informado se ha convertido en la última esperanza para frenar los abusos y las imposiciones políticas y jurídicas que en los últimos años se han generalizado en el mundo indígena con la globalización económica.

Sin embargo, este principio no es nuevo. En el fondo supone la unión de varios derechos fundamentales ya recogidos por el Convenio n° 169 de la OIT, pero que, al agruparse y definirse en profundidad, dejan poco espacio a la especulación y demandan actitudes claras y concretas. Se trata de los derechos de participación, de tener acceso a la información y de ser consultados ante cualquier proyecto o plan que incida directa o indirectamente en sus vidas o en sus territorios, en los que no se limita su aplicación y entre los que se encuentra lógicamente el derecho a negarse, cuando los proyectos propuestos no sean considerados positivamente por los líderes indígenas.

---

<sup>2</sup> Se trata de un estudio preliminar sobre el principio del consentimiento previo de los pueblos indígenas fundamentado y dado libremente en relación con los aspectos del desarrollo que afectan a sus tierras y recursos naturales. Documento E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4

## **Aplicación de los derechos reconocidos y voluntad política**

La actitud de los Estados también se convierte en un reto para el próximo decenio. Hasta el momento ésta no se destaca por su entusiasmo y voluntad en la integración de los pueblos indígenas. En el momento actual, se plantean dos grandes desafíos para los Estados de cara a los próximos diez años. El primero de ellos lo constituye el desarrollo de políticas de aplicación y ejercicio de los derechos reconocidos. Aunque todavía no se ha logrado el pleno reconocimiento, es importante incidir en que el reconocimiento de derechos no ha logrado transformar la situación de los pueblos indígenas y han seguido siendo objeto de abusos y políticas discriminatorias. Incluso los más afortunados, aquellos que han logrado un reconocimiento amplio en el marco constitucional, han visto como este reconocimiento no implica necesariamente el ejercicio o la aplicación de los derechos.

Por regla general, el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas en diversos Estados no ha conllevado un ejercicio de los mismos. Existe una contradicción un tanto malévola en muchos Estados, que por un lado realizan pomposas declaraciones de reconocimiento de derechos cargadas de buenas intenciones pero, por otro, son declaraciones vacías de contenido práctico y sin posibilidad de ser aplicadas en la realidad concreta de los pueblos indígenas. El ejemplo más claro se encuentra en el derecho al territorio, reconocido ya en diversas Constituciones latinoamericanas de manera categórica. Cuando una comunidad pretende ejercer dicho derecho, se encuentra como obstáculo con las políticas públicas de explotación de los recursos y los contratos privados realizados entre el Estado y empresas multinacionales. Además, en muchos casos se trata de un reconocimiento constitucional que no establece un reglamento o mecanismos de aplicación, y por lo tanto no garantiza su ejercicio. Esta situación hace muy necesario el desarrollo de una normativa interna o reglamentaciones que permitan aplicar tales derechos.

El segundo reto que deben asumir los Estados es contar con la voluntad política necesaria en los gobiernos y parlamentos nacionales para generar una sociedad capaz de asumir el ejercicio de los derechos por parte de los pueblos indígenas. Los derechos específicos de los pueblos indígenas afectan a la estructura básica de los Estados en todos sus ámbitos —político, económico, jurídico y social—. Esto significa que si estos pueblos ejercitan con libertad sus derechos, teniendo en cuenta su vocación transformadora, se producirán una serie de consecuencias profundas que hay que estar dispuesto a asumir. Se debe tener muy claro que estos cambios se producirán para el beneficio de todos y por la aplicación de criterios de igualdad y convivencia entre los distintos pueblos. Por esto mismo, resulta fundamental que los gobiernos tengan voluntad política real para asumir las consecuencias que originen el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y que asuman las transformaciones políticas, económicas, jurídicas y sociales que se tengan que producir. Esta misma voluntad debe darse también en las instituciones internacionales.

## **Privatización y globalización económica**

Desde hace unos años determinados fenómenos marcan las agendas de las organizaciones internacionales y condicionan las posibilidades de ejercicio de los derechos humanos, en general, y los de los pueblos indígenas, en particular. La globalización económica, junto con uno de sus más perversos instrumentos —la privatización— exige respuestas contundentes desde las instituciones internacionales y los movimientos sociales para paliar sus efectos y no condenar a las culturas indígenas a la desaparición. En la actualidad se prioriza la aplicación de los principios y derechos de la economía de mercado —establecidos por instituciones financieras como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial para el Comercio—, sobre la aplicación y el respeto de los derechos humanos. Se imponen interpretaciones diversas y relecturas de los derechos humanos para que puedan adaptarse al cumplimiento de los principios económicos internacionales impuestos por el capitalismo.

La privatización aparece ante cualquier variedad de servicio o recurso buscando la optimización de resultados y la máxima rentabilidad. Y los pueblos indígenas se encuentran en el ojo del huracán. Éstos poseen las tierras y los recursos susceptibles de ser explotados y privatizados, así como los conocimientos y aplicaciones sobre la biodiversidad que pueden originar nuevas patentes o medicamentos. Ante esta situación, el acoso que sufren los pueblos indígenas está provocando la generalización de un sistema de negación de derechos en función de los intereses privatizadores que, además de los derechos territoriales y de propiedad intelectual, atentan directamente contra el ejercicio mismo de los derechos humanos más básicos.

Se ha intentado desligar los problemas que genera la privatización de los derechos humanos, aduciendo que nada tiene que ver una cuestión meramente de derecho civil relacionado con títulos de propiedad con una cuestión de ejercicio de derechos humanos. Diversas instituciones internacionales han negado este desligamiento, especialmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las hermanas Mary y Carry Dann contra Estados Unidos.<sup>3</sup> La reacción de los partidarios de las privatizaciones ha consistido en proponer interpretaciones diversas, basadas en una concepción capitalista de los derechos humanos, para demostrar que no se vulneran derechos al realizar ejercicios de privatización o de imposición de criterios económicos y de mercado.

El fenómeno de la privatización resulta especialmente peligroso para los pueblos indígenas, pues es utilizado como estrategia política de los Estados para evitar incurrir en responsabilidades jurídicas por violación de derechos humanos mientras llevan a cabo sus planes de explotación de recursos. A través de la firma de contratos blindados con corporaciones transnacionales y de cesiones de los derechos estatales sobre parte de los territorios nacionales, los Estados se aprovechan de los vacíos legales existentes alrededor de estas empresas transnaciona-

---

<sup>3</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe n° 75/02, caso 11.140, Mary and Carry Dann v. United States, 27 de diciembre de 2002. Ver párrafos 124-132.

les para que sean ellas quienes ejecuten los planes de explotación y las que incurran en la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas.

La privatización también afecta negativamente a los saberes y los conocimientos de estos pueblos, al buscar patentes sobre diversos conocimientos medicinales, pictóricos o de otro tipo que puedan presentar una oportunidad original de generar derechos de autor. Esto está provocando que los mismos pueblos indígenas tengan problemas para poder utilizar su medicina tradicional o incluso sus formas de pintura o sus tradiciones por haber sido patentadas por personas ajenas a sus pueblos, y que se están beneficiando enormemente en el mercado occidental. Por eso, el fenómeno de la privatización requiere una respuesta contundente por parte de los pueblos indígenas y de las instituciones internacionales, ya que está afectando directamente a las culturas y las formas de vida de estos pueblos.

---

<b>Al Qaeda. La verdadera historia del islamismo radical, de Jason Burke / Los nuevos mandarines del poder americano, de Alex Calliricos</b>	<b>119</b>
<hr/>	
<b>A la sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria, de Fabrice Weissman</b>	<b>122</b>
<hr/>	
<b>La OMC y el sistema multilateral de comercio. Pasado, presente y futuro, de Bhagirath Lal Das</b>	<b>125</b>
<hr/>	
<b>Podemos hacer las paces. Reflexiones éticas tras el 11-S y el 11-M, de Vicent Martínez Guzmán</b>	<b>128</b>
<hr/>	
<b>El pulso de América Latina, de Fundación Seminario de Investigación para la Paz (ed.)</b>	<b>131</b>
<hr/>	
<b>Génesis y desafíos de las migraciones internacionales. Perspectivas desde el Sur, <i>Alternativas Sur</i> / Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España, de Ángeles Escrivá y Natalia Ribas (coords.)</b>	<b>133</b>
<hr/>	
<b>Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004), de Nicole Gnsesotto (ed.)</b>	<b>138</b>

---

**AL QAEDA. LA  
VERDADERA HISTORIA  
DEL ISLAMISMO  
RADICAL**

Jason Burke  
RBA,  
Barcelona, 2004,  
400 páginas.

**LOS NUEVOS  
MANDARINES DEL  
PODER AMERICANO**

Alex Callinicos  
Alianza Ensayo,  
Madrid, 2004,  
166 páginas.

Desde el 11-S son innumerables los artículos, libros y publicaciones que han tratado de profundizar en el fenómeno del terrorismo fundamentalista de raíz islámica y, más aún, en la comprensión del islam y del islamismo político. El libro de Jason Burke confirma una curiosa tendencia: los más lúcidos e incisivos no provienen de los servicios de inteligencia de ningún gobierno sino del mundo del periodismo, la academia y los centros de investigación. Burke es jefe de reporteros de *The Observer* y ha pasado buena parte de su vida viviendo y cubriendo conflictos en Afganistán, Pakistán y otros países de Oriente Medio. Su análisis de lo que es —y no es— Al Qaeda es una esclarecedora revisión de uno de los grandes mitos modernos. Burke mezcla su experiencia de terreno con el análisis de miles de documentos y cientos de entrevistas. A partir de aquí, afirma que la organización Al Qaeda, como una transnacional terrorista, unificada y estructurada, dependiente de las órdenes de un líder carismático como Osama Bin

Laden y con una ideología definida y precisa, simplemente no existe. Ésta, asegura, es una etiqueta simplificadora que no refleja la verdadera estructura, diversidad y dinamismo de la militancia islámica radical moderna, los múltiples grupos e ideologías que la componen, sus cambiantes relaciones y las raíces locales que los alimentan. Al Qaeda es hoy una ideología, una forma de ver el mundo. “Eres de Al Qaeda si dices que lo eres”, afirma. A lo largo de distintos capítulos el autor entrelaza la trayectoria vital de Osama Bin Laden con la de países como Arabia Saudí y Afganistán. Pero, también dedica muchas páginas al análisis histórico del islamismo político suní y numerosos de sus promotores, una corriente cuyas primeras expresiones se remontan a varias décadas atrás y algunos elementos incluso a los primeros tiempos del islam. Tras el fracaso de los proyectos nacionalistas, socialistas y panarabistas, el islamismo político creció hace unos treinta años como nuevo intento de dar respuesta a la falta de avances en el mundo árabe. Eran movimientos políticos que se expresaban en términos religiosos. Eran plurales, tenían numerosas corrientes y espacios para plantear cambios y reformas graduales. Sin embargo, para finales de los años ochenta y principios de los noventa habían demostrado su incapacidad para ocupar y transformar el Estado, como ocurrió en Egipto o Argelia. La decepción llevó a que parte de estas corrientes evolucionaran hasta transformarse en algo diferente. También cambió el perfil del militante: a los licenciados universitarios de carreras técnicas, procedentes de la frustrada clase media, les sucedieron militantes de menor formación, más radicales y violentos. La guerra de los *muyahidín* en

Afganistán para expulsar a la URSS es una situación específica que se convirtió en clave para explicar esta evolución. Allí confluyeron grupos locales y militantes de todo el mundo islámico que fueron apoyados desde EEUU y Europa, Arabia Saudí y Pakistán, como “defensores de la libertad”. Cuando se retiraron los soviéticos, en 1989, muchos se fueron a luchar a otros lugares o volvieron a sus lugares de origen dispuestos a continuar la *yihad*. Osama Bin Laden fue uno de tantos que pasaron por allí. Ganó fama por su generosidad e incluso se habla de su valor en combate, pero nunca controló más allá de un círculo estrecho de colaboradores. Después de 1989 volvió a su país y hasta 1996 estuvo en Sudán, para luego retornar a Afganistán. Burke concluye que nunca fue el líder de una organización compuesta por miles de hombres entrenados y dispuestos a matar. La idea de Al Qaeda como ahora suele entenderse sólo existió, si acaso, en un breve periodo entre 1996 y 2001, y aun entonces era otra cosa: un núcleo, una red de grupos afines y una ideología.

El núcleo eran los muy pocos colaboradores de Bin Laden que llevaban unidos desde los años ochenta. La red la componían individuos y grupos de distintos lugares y tendencias que acudieron allí a buscar entrenamiento, apoyo logístico, dinero y un refugio seguro, y que luego salían al exterior y servían de enviados ante otros grupos y organizaciones. Ni siquiera aquí se convirtieron en algo monolítico sino que coexistían diferencias políticas y religiosas, así como sobre tácticas y métodos, y el apoyo financiero de Bin Laden podía combinarse con otras múltiples fuentes de financiación. El GIA argelino en 1993, y luego el grupo indonesio Lashkar Yihad, rechazaron aliarse con él. No había

obediencia sino una estrategia local que, en función de los objetivos, podía dar lugar a coincidencias temporales de intereses. Burke compara la relación de Bin Laden con muchos grupos y organizaciones en este periodo por analogía con la de la URSS y EEUU con sus diversos aliados de la guerra fría. “Los grupos locales se apoyaban en múltiples factores locales, que a menudo se remontaban decenios o incluso más, aunque estuvieran dispuestos a aliarse con la potencia principal a corto plazo por diversas razones. (...) El sistema era beneficioso para ambas partes, como durante la guerra fría”. Los múltiples vínculos, más o menos directos, permiten hablar de una red de redes poco integrada.

Después de los bombardeos de Afganistán en noviembre de 2001, cayó el régimen talibán. Se destruyeron las bases operativas de Al Qaeda y sus comandantes acabaron muertos, capturados o dispersos. Lo que quedó después, y es ahora más fuerte que nunca, es el tercer elemento: la ideología. Como organización estructurada Al Qaeda no existe, afirma Burke, que usa la analogía del Big Bang para explicar que la militancia islámica ha vuelto a la variedad caótica que tuvo en los primeros años noventa. Al Qaeda proporciona una cobertura simbólica que permite enmarcar reivindicaciones políticas como la justicia social en una narrativa religiosa, simbólica y cósmica, en la lucha del Bien contra el Mal. Éste ha sido el gran éxito de Bin Laden: un discurso accesible y popular, de poderoso simbolismo, y lo bastante indefinido para que cualquier individuo o grupo pueda encontrar en él elementos útiles. Y su aceptación tiene explicaciones: “Una de las razones de la evolución hacia formas de protesta más radicales, degradadas y violentas es

la tendencia de los Gobiernos de Oriente Próximo y otras regiones a reprimir los movimientos moderados. Como tienen miedo a que tome el poder el islam radical, esos regímenes bloquean la reforma democrática. Como no se lleva a cabo ninguna reforma, aumenta el apoyo al radicalismo islámico. Cuando los movimientos islámicos nacionales, moderados o violentos, son aplastados o fracasan, la cólera se canaliza hacia el reino simbólico y el lenguaje cósmico internacional de Bin Laden y sus seguidores". Este importante libro contiene un glosario de términos relacionados con el islam y un listado de militantes e ideólogos radicales, además de gran cantidad de referencias bibliográficas y documentales que lo convierten en un documento clave. Burke finaliza alertando de que se están usando estrategias equivocadas. Cada vez que se usa la fuerza en nombre de luchar contra el terrorismo estos grupos encuentran un nuevo argumento para actuar. La actual "guerra global antiterrorista", por tanto, es contraproducente y está provocando que surjan nuevos militantes, porque genera más odio y resentimiento y perjudica a los sectores pluralistas y democráticos dentro del mundo árabe y musulmán.

¿Por qué, entonces, se decidió responder así? La respuesta quizá puede encontrarse en el libro de Callinicos. Su principal tesis es que la estrategia lanzada por el Gobierno de George W. Bush después del 11-S no tiene como objetivo reducir la probabilidad de nuevos ataques terroristas en EEUU ni erradicar el terrorismo, sino que se trata de la segunda fase de la "revolución conservadora" que comenzaron Ronald Reagan y Margaret Thatcher en los años ochenta, y tiene objetivos geoestratégicos articulados en torno

al concepto de imperio. El terrorismo es sólo la excusa para delinear el futuro en función de los intereses estadounidenses. En el primer capítulo el autor analiza críticamente el discurso propagandístico utilizado en la "guerra global antiterrorista", como un concepto de terrorismo aplicado de forma selectiva, el "eje del mal", el concepto de lucha cósmica entre el Bien y el Mal (en el que se refleja como un espejo el discurso milenarista de Bin Laden) o el uso interesado de términos como democracia o libertad. La tergiversación de estos términos y la auto-identificación como parte del bando del "Bien" permiten concluir que es lícito utilizar algunas medidas controvertidas o excepcionales con el fin de protegerlos. Esto explica la deriva hacia la teoría de las guerras preventivas y el unilateralismo, la decisión de saltarse la Carta de la ONU para liberar a los iraquíes o eludir el Derecho Internacional Humanitario y la normativa internacional de los derechos humanos en el caso de Guantánamo y otros lugares. Tras analizar los precedentes políticos e intelectuales del llamado movimiento neoconservador, se revisan los principales documentos elaborados por miembros de este grupo en los últimos años y se rastrean los antecedentes históricos de la estrategia imperial estadounidense desde 1945 y el final de la II Guerra Mundial. La radicalización de los últimos cuatro años deriva, según Callinicos, no sólo de que el 11-S fue un importante golpe simbólico para el poder de EEUU sino, mucho más importante, de que se utilizó como excusa para justificar una estrategia geopolítica agresiva, basada en usar la fuerza para eliminar ciertas amenazas e intimidar al resto del mundo. Como afirmó Condoleezza

Rice ante el Consejo de Seguridad Nacional, “un terremoto de magnitud 9-11 puede desplazar las placas tectónicas de la política internacional. (...) Si ello es así, si el desmoronamiento de la Unión Soviética y el 11-S marcan un giro en la política internacional, este periodo no sólo presenta un grave peligro sino una enorme oportunidad”. Era el momento, por tanto, de capitalizar esas oportunidades como el presidente Harry Truman lo hizo tras la II Guerra Mundial, al servicio de los intereses globales estadounidenses. El capítulo cuatro explica el papel de Irak y las razones de su invasión dentro de este proyecto geoestratégico, con atención a la importancia del factor petróleo pero yendo más allá, hacia la posibilidad de remodelar Oriente Medio a la medida de Washington. El siguiente explora los conceptos de imperio en el marxismo y el realismo (y el manejado por Michael Hardt y Toni Negri en su libro *Imperio*) para concluir que es el primero el que ofrece más ventajas analíticas. Sin embargo, el autor alerta de que no se puede explicar el proyecto *neocon* recurriendo sólo a factores económicos. Es, como todos los imperios, una mezcla de economía y política.

Escrito antes de las elecciones de noviembre de 2004, es un libro de plena actualidad por la reelección de Bush y los cargos nombrados para su nuevo Gobierno y ante las instituciones internacionales. Callinicos advierte de que es simplista y erróneo pensar en ellos como irracionales o aventureros. “La estrategia del equipo Bush se basa en una lectura bastante acertada de las amenazas económicas y geopolíticas a las que se enfrenta el capitalismo estadounidense a largo plazo, y conlleva la decisión de utilizar el 11-S y la actual supremacía militar

estadounidense para inclinar más a su favor la distribución global del poder económico y social”. Por eso no es prudente pensar que vayan a cambiar.

*Mabel González Bustelo*  
Analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

### **A LA SOMBRA DE LAS GUERRAS JUSTAS. El orden internacional y la acción humanitaria**

Fabrice Weissman  
Icaria editorial,  
Barcelona, 2004,  
334 páginas.

Durante los años noventa, coincidiendo con el auge pero también con la confusión en torno al humanitarismo, Médicos sin Fronteras (MSF) lideró buena parte del debate humanitario mediante la publicación anual de la serie *Poblaciones en peligro*. Bajo la dirección del tristemente fallecido François Jean, aquellos volúmenes mostraban, de un modo realista, en ocasiones incluso demasiado crudo, los problemas a los que se enfrentaba la prestación de asistencia y protección a las víctimas de desastres de todo tipo y en especial de guerras. Y lo hacía mediante el testimonio y análisis de casos concretos y experiencias de trabajo sobre el terreno. En aquellos volúmenes muchos leyeron por vez primera aspectos “duros” de la acción humanitaria como el pago de “peajes” en los *check points*, las dificultades de relación con las Fuerzas Armadas en Operaciones de Paz, la dificultad de respetar los

principios humanitarios y los dilemas de la ayuda sobre el terreno. Algunos de los problemas claves de instrumentalización y manipulación de la ayuda ya eran objeto de reflexión en aquella serie, que lamentablemente dejó de editarse durante unos años. Vaya por delante, por tanto, la felicitación a MSF por reiniciar esta colección y a la sección española de MSF y a la incansable editorial Icaria por volver a retomar la edición española.

El título del libro no puede ser en esta ocasión más expresivo de su objetivo: analizar el papel de la acción humanitaria en el “nuevo” orden internacional y sobre todo en aquellas situaciones a las que algunos, con total obscenidad, no han dudado en calificar como guerras justas, cuando no como guerras humanitarias. La guerra de Kosovo, primero, y Afganistán e Irak, después, han marcado cambios sustanciales en esta utilización del humanitarismo como elemento pretendidamente legitimador de situaciones de agresión a Estados soberanos sin el consentimiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Pero si en Kosovo se trataba de “acabar la tarea” que se había dejado a medias en los Balcanes tras haber apoyado a Milosevic en Dayton, en Afganistán se inicia un nuevo tipo de guerra, justificado por la lucha contra el terrorismo internacional y la llamada eufemísticamente “guerra contra el terror”. Irak será ya el *súmmum* del desprecio al orden internacional teóricamente vigente desde el fin de la II Guerra Mundial. Lo que supuso Kosovo como un nuevo tipo de utilización del humanitarismo es analizado en un breve artículo del libro por el periodista David Rieff. *Kosovo: ¿el final de una época?*, es un resumen apresurado de los efectos

de aquella intervención sobre muchos líderes políticos, algunos con pasado humanitario como el inefable Bernard Kouchner, en la búsqueda de justificaciones humanitarias a guerras motivadas por otras razones; y en la búsqueda de llevar adelante sus ambiciones políticas.

La estructura del libro es bastante clarificadora de la ambigüedad, cuando no de la simple hipocresía, de la comunidad internacional en su respuesta a las crisis. Así, en el apartado de “Situaciones”, el libro las agrupa en tres categorías: la intervención, la implicación y la abstención. Es decir, son categorías que reflejan los dobles raseros por los que se decide intervenir en Sierra Leona o Afganistán, se observa interesadamente y con implicación e intereses como en Corea del Norte o Angola, o simplemente se mira para otro sitio como en Chechenia, Liberia o Argelia. Como era habitual en *Poblaciones en peligro*, en la exposición de estos y otros casos se añan también el testimonio de terreno con el análisis más general. El artículo de introducción que enmarca el libro, “Un orden mundial sanguinario y la acción humanitaria”, está escrito por el actual Presidente de MSF Jean-Hervé Bradol con grandes dosis de pesimismo sobre cómo están afectando los cambios en el sistema internacional a la acción humanitaria. Extrayendo conclusiones del resto de capítulos del libro, Bradol afirma que “el innegable fracaso del proyecto humanitario reside para muchos en la lealtad de lo humanitario a los intereses políticos instituidos, cuya función, entre otras, es precisamente decidir el sacrificio humano, y separar a los que deben vivir y los que pueden morir de entre los gobernados. El repetido fracaso de las operaciones de

ayuda internacional se debe en gran parte a esta alianza, que no es otra cosa que una subordinación de lo humanitario a los intereses del poder (...). La acción humanitaria, una vez desviada de su objetivo, no sólo no resulta eficaz, sino que más grave es que contribuye a engendrar la violencia política cuyas desastrosas consecuencias humanas debería atender".

Los siguientes capítulos, como sucede siempre en una obra colectiva, son desiguales, pero lo más sorprendente, y estimulante, es la libertad con la que están escritos, el sano espíritu crítico y autocrítico que contienen y la discrepancia de enfoques entre unos y otros. Así, en algunos temas "clásicos" en la preocupación de MSF y de los que ha hecho bandera, como la cuestión del testimonio, se dan opiniones diferentes. Mientras en algunos casos, como en el artículo sobre Timor Occidental se dice que "MSF al no denunciar abiertamente la situación corre el peligro de convertirse en cómplice de un sistema basado en el terror" defendiendo claramente el papel del testimonio; en el artículo de Erich Dachy sobre "Justicia y acción humanitaria: un conflicto de intereses", se defiende la tesis de que la profesionalización del testimonio, a fin de apoyar procesos judiciales como los que pueda emprender la Corte Penal Internacional (CPI), es negativo: "pensamos que la elaboración de testimonios destinados a tribunales o a otras instituciones solo puede contribuir a debilitar tanto al testigo como a la propia acción humanitaria". Debate necesario, en cualquier caso, y en el que en el libro se dan buenos ejemplos de los efectos y de los límites de la labor testimonial dentro de la acción humanitaria.

El último apartado del libro,

llamado "Reflexiones", incluye artículos no ligados a realidades geográficas que en algún caso son de una gran originalidad y que se vislumbran como ejes de reflexión en el futuro de la acción humanitaria. Así, "Los misioneros modernos del Iilam", de Abdel-Rahman Ghandour, es un excelente análisis del fenómeno de las ONG islámicas y su surgimiento y evolución. En unos años en los que las ONG "occidentales" se han ido convirtiendo en blanco para los contendientes, sobre todo en países islámicos, y que los valores humanitarios son percibidos por muchos como algo, también, meramente occidental, este auge de ONG de origen islámico que se proclaman humanitarias y que asumen muchos de los principios y valores del humanitarismo clásico es, a todas luces, muy relevante. En este mismo apartado, otros artículos abordan la cuestión de los campos de refugiados y desplazados como "Espacios humanitarios de excepción" o un tema fundamental en el accionar de MSF como el del acceso a medicamentos en el artículo "De medicamentos y hombres".

En definitiva, *A la sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria* es un libro de muy recomendable lectura, no sólo para aquellos y aquellas interesados en las cuestiones humanitarias o de solidaridad, sino para un público más general que desee profundizar en las claves para entender el porqué de la respuesta o no respuesta internacional a las crisis. De fácil y amena lectura, y bien traducido, sólo cabe objetarle la imprecisa utilización de términos como Tribunal Penal Internacional para referirse a la Corte Penal Internacional creada mediante el Estatuto de Roma y que entró en vigor en julio de 2002, o el uso

genérico de intervención humanitaria para referirse a operaciones humanitarias, entre otros.

*Francisco Rey Marcos*  
Investigador del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) y colaborador del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

## **LA OMC Y EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO. PASADO, PRESENTE Y FUTURO**

Bhagirath Lal Das  
Icaria, Intermón Oxfam,  
Barcelona, 2004,  
247 páginas.

Desde la crisis de Seattle en 1999, la Organización Mundial del Comercio (OMC) se ha convertido en uno de los objetivos principales de las críticas de los movimientos antiglobalización y en una de las preocupaciones más importantes de los gobiernos, sobre todo de los países en desarrollo. Con 148 miembros y competencia sobre intercambios de bienes, servicios y derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, el campo de actuación de la organización afecta al corazón de las economías nacionales de sus Estados parte. Su normativa y las decisiones que en ella se adoptan deben ser aplicadas por los países que la forman en sus territorios, contando con la posibilidad de recurrir a un sistema jurisdiccional interno en caso de cumplir con los

derechos y obligaciones derivados de las mismas. Este sistema permite a los miembros adoptar represalias comerciales contra el incumplidor. De ahí, la importancia que para los gobiernos tiene conocer el funcionamiento de la organización, así como los compromisos que de la participación en ella se desprenden. El libro de Bhagirath Lal Das ofrece la posibilidad de entender el complejo sistema de esta organización internacional. Su publicación supone un aporte importante a la difusión del conocimiento de la organización en español, puesto que la gran mayoría de la literatura sobre la OMC o se publica en inglés, o se trata de estudios sobre aspectos parciales de la organización, generalmente demasiado económicos o jurídicos como para interesar al público en general. Esta obra, por el contrario, es un estudio serio y profundo de todo el sistema multilateral regulado por la OMC, escrito con un estilo sencillo y directo, que tiene la virtud de desvelar los entresijos de la organización de forma clara.

En *La OMC y el sistema multilateral de comercio* se revisa el funcionamiento del sistema multilateral de comercio regulado por la OMC. Todo el análisis del libro gira en torno a los efectos, casi siempre negativos, que la aparición y aplicación de la normativa del GATT/OMC ha tenido y tiene sobre las economías de los países en desarrollo. Partiendo del repaso de la evolución del sistema multilateral comercial, en los dos primeros capítulos el autor analiza los elementos esenciales de la formación y el funcionamiento de la OMC, así como la articulación básica de su normativa y de su estructura institucional. El examen de la normativa de la OMC se centra, en primer lugar, en el estudio de los principios básicos

comunes a todos los compromisos asumidos en el seno de la organización (cláusula de Nación Más Favorecida, Trato Nacional, reciprocidad, transparencia) y, en segundo lugar, en el de sus acuerdos más emblemáticos y que más influyen en las economías de los países en desarrollo (subsidios, antidumping, agricultura, textiles, servicios, derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, entre otros). El análisis de fondo de los acuerdos es enormemente clarificador y se presenta de manera muy didáctica. Comienza con la explicación de cuál es el contenido y mecanismo de funcionamiento esencial del acuerdo de que se trate, desmenuza después los distintos intereses de los países desarrollados y países en desarrollo sobre éste, para terminar con una crítica al mismo. En cada acuerdo examinado el autor pone de relieve los efectos desequilibrados que para las economías de los participantes tienen las obligaciones derivadas del mismo, resaltando los resultados perniciosos que producen los países en desarrollo. La crítica a los distintos acuerdos continúa en el capítulo tercero, desde la perspectiva de las consecuencias y repercusiones que tiene su aplicación sobre las economías y políticas nacionales de desarrollo de los países en desarrollo, así como su futura evolución. A través del análisis de la aplicación de los derechos y obligaciones derivadas de los acuerdos, se hace aún más evidente el desequilibrio que existe entre el beneficio que los países desarrollados obtienen y los perjuicios que los miembros en desarrollo sufren por su participación en la OMC. Esta situación se pretende perpetuar, según el autor, mediante la inclusión de nuevos temas (medio ambiente, inversiones, competencia,

derechos laborales). Al análisis de estos asuntos se dedica el capítulo cuarto, en el que una vez más se pone de relieve el peligro que la ampliación entraña para los países en desarrollo, puesto que estos nuevos temas quedan fuera del alcance comercial actual de éstos, de lo que se desprende que su inclusión beneficiaría únicamente a los miembros desarrollados. La revisión del sistema termina en el capítulo quinto con la crítica al funcionamiento de la estructura institucional, en especial a los procedimientos de negociación y de adopción de decisiones. Estos, como el grueso del sistema normativo, son reflejo del desequilibrio del poder económico de los miembros, en lugar de tratarse de espacios de cooperación comercial internacional, en el que todos los participantes hagan concesiones y reciban determinados beneficios. ¿Qué hacer ante un sistema comercial tan desequilibrado y que responde, desde un punto de vista tanto normativo como procedimental, a los intereses de los más ricos? A la resolución de esta cuestión se dedica el capítulo sexto. Arrancando de la idea de que la creación de un nuevo sistema comercial multilateral sería muy compleja y escasamente viable, Bahgirath Lal Das propone reformas que ayudarían a recobrar el equilibrio perdido en el sistema existente. Detalla tanto los cambios deseables a nivel institucional como los necesarios a nivel normativo. Las reformas institucionales propuestas se centran principalmente en las que afectan a la participación de los miembros en desarrollo en las negociaciones de la organización. Respecto a los cambios necesarios a nivel normativo, la atención se coloca en propugnar la verdadera existencia de normas de trato especial y

diferenciado, que permitan la aplicación de obligaciones distintas a los países en desarrollo, más acordes con su nivel económico, y que no les bloqueen sus posibilidades de progreso económico, como ocurre hoy. Es destacable la maestría con la que a lo largo del libro el autor conjuga las variables que más influyen en el funcionamiento de la organización: la normativa y la institucional, centrándose en todo momento en los intereses económicos que mueven a los distintos participantes a la hora de asumir sus diferentes compromisos. Aún describiendo y analizando siempre las actividades de la organización internacional y las políticas económicas nacionales desde una perspectiva pública, Bhagirath Lal Das no se olvida de la influencia que los particulares — multinacionales, votantes y ONG— ejercen sobre la OMC. El tono del libro refleja un profundo conocimiento desde la práctica del sistema de la OMC y, en general, de las políticas económicas de desarrollo, fruto del pasado de Bhagirath Lal Das, quien fue embajador y representante de la India ante el GATT y dirigió el Programa Internacional de Comercio en la UNCTAD. Esta orientación del análisis, basada más en la experiencia práctica que en lo teórico, aligera el contenido y enriquece mucho la obra, haciéndola más atractiva al lector, que en todo momento conoce las motivaciones e intenciones evidentes y ocultas de los Estados miembros de la OMC en los distintos contextos que se describen. La presentación eminentemente práctica de los conceptos que presenta facilita la comprensión de las propuestas de futuro, dándoles el significado realista que tienen y dejando claro que responden tanto al objetivo de equilibrar el sistema comercial multilateral, como al de

permitir el desarrollo de los miembros con economías débiles. La explicación breve, pero completa, del funcionamiento general del sistema multilateral de comercio regulado por la OMC que hace el libro transmite una visión clara del conjunto de la organización, y nos da claves para identificar los principales defectos derivados de la pérdida del equilibrio de intereses entre los participantes. Destaca la brevedad, pero profundidad, del análisis de un sistema tan complejo como el de la OMC, así como el realismo contenido en las críticas y soluciones que plantea. Su lectura deja una sensación de superación necesaria del sistema actual. No se esconden los defectos ni los vicios de la OMC, pero a la vez el autor abre la puerta a un cambio, que consiga corregir la situación de injusticia que por su aplicación sufren los países en desarrollo.

*Esther López Barrero*

Doctora en Derecho,  
especialidad comercio  
internacional.

Investigadora del Instituto  
Complutense de  
Estudios Internacionales (ICEI) y  
profesora de Derecho Internacional  
Público

**PODEMOS HACER LAS PACES. REFLEXIONES ÉTICAS TRAS EL 11-S Y EL 11-M**

Vicent Martínez Guzmán,  
Desclée de Brouwer,  
Bilbao, 2005,  
166 páginas.

Este libro es un intento de sistematizar las principales líneas teóricas y algunas aplicaciones didácticas de las propuestas de Filosofía para la Paz del autor. Su elaboración supone un esfuerzo de síntesis con la pretensión de reunir, de manera sencilla, las bases de las investigaciones que Martínez Guzmán desarrolla como Director de la Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz en la Universitat Jaume I. Una de las tesis que organizan el conjunto de la obra se refiere a las diferentes alternativas que como seres humanos tenemos para podernos hacer las cosas. El autor defiende la existencia de medios negativos y positivos que pueden favorecer las interrelaciones violentas o pacíficas según el uso que se haga de cada uno de ellos. Por esta razón, considera que tenemos diferentes formas de acción, y que son responsabilidad nuestra las maneras en las que decidamos interactuar con quienes nos rodean.

Esta presencia de alternativas es también puesta de manifiesto en el capítulo dedicado al estudio de los conflictos. En él, Martínez Guzmán afirma que del choque producido en un conflicto "puede surgir la anulación de las otras y los otros o la transformación creadora entre las propias tensiones de los conflictos". En este sentido, y con el objetivo de promover formas pacíficas de regulación de las situaciones conflictivas que pongan fin a los

usos de la violencia y la destrucción, se hace hincapié en la transformación de conflictos como una posible metodología que favorece la construcción, el establecimiento y el mantenimiento de la cultura para hacer las paces que se persigue a lo largo de todo el texto.

Esta tesis nos conduce directamente hacia algunos de los principios del giro epistemológico que se proponen en la obra. Este giro supone un cambio en las formas en las que decimos que sabemos hacer las paces. Por un lado, se afirma que los pacifistas somos los realistas porque, únicamente, es realista aquella persona que no niega la violencia, pero que, al mismo tiempo, afirma que frente a ella, existen medios pacíficos de los que podemos hacer uso, y que favorecen el desarrollo de las interacciones, así como la reconstrucción de las capacidades humanas pacíficas. Por otro lado, según ese giro epistemológico se considera que todas las personas pueden hacer algo para construir la paz. La paz está hecha para gente como nosotros que con sus defectos y virtudes se esfuerzan trabajando por el desarrollo de las alternativas pacíficas. La finalidad de estos esfuerzos es producir la ruptura de la espiral de la violencia en la que se nos ha educado. Por esta razón, el autor cree que todavía podemos seguir haciendo muchas cosas para hacer las paces, incluso después del 11-S y del 11-M. Es cierto que podemos seguir marginándonos, excluyéndonos y provocando guerras. No obstante, también es cierto que todavía podemos reconstruir nuestras habilidades humanas y hacer frente a las injusticias con el uso de aquellos medios que hacen posible el establecimiento de la paz. Las líneas de investigación mencionadas, y que se han

considerado las bases de la Filosofía para la Paz de la obra, tienen su fundamento en la propia formación filosófica del autor. Algunos de los pilares filosóficos que se muestran en el texto son:

a) *La teoría de la performatividad de los actos de habla*. El autor afirma que debemos responsabilizarnos de nuestros actos porque somos causa de nuestras propias acciones. La responsabilidad nos dirige a la posibilidad de pedirnos cuentas por las formas en las que nos interpelamos. Es decir, “de acuerdo con nuestra experiencia, ‘yo’ me veo a mí mismo como causa de mis acciones y las otras y los otros no siempre aceptarán mis excusas si no les gusta lo que he hecho”. El autor no reduce la noción de acto a simples movimientos físicos, sino que a partir de la Teoría de los Actos de Habla, considera, también, que todo decir es un hacer por cuyas consecuencias debemos responsabilizarnos. En este sentido, utiliza como ejemplo el acto de prometer, que desde esta interpretación es entendido como un compromiso por parte de una persona que pretende hacer alguna cosa.

b) *La Fenomenología Lingüística de Strawson*. Con la pretensión de mostrar la importancia de la responsabilidad y la existencia de diferentes alternativas para el desarrollo de las relaciones humanas, se hace uso de la Fenomenología Lingüística de Strawson. Asimismo, este estudio permite al autor iniciar la elaboración de una gramática de los sentimientos. Se centra la atención en los diferentes sentimientos que pueden tener lugar a partir de la toma de conciencia de las tres perspectivas que Strawson señala: 1) la de cómo me siento por lo que me hacen a mí; 2) la de cómo me siento por lo que segundas personas

hacen a terceras personas; 3) la de cómo me siento por lo que yo hago. Se podría decir que el objetivo principal que surge de este estudio es un intento de mostrar la posibilidad de educarnos en aquellas formas del sentir más favorables al desarrollo de las actitudes pacíficas.

c) *La Teoría del Reconocimiento de Honneth*. El reconocimiento es otro de los pilares principales que se manifiesta a lo largo de la obra. Se considera que el desarrollo de las actitudes pacíficas requiere de un aprendizaje en el reconocimiento recíproco. En este sentido, el autor recupera la Teoría del Reconocimiento de Honneth, e indica que la construcción de la Cultura para hacer las Paces se hace posible si aprendemos a reconocernos en las tres formas de reconocimiento que Honneth señala: 1) el reconocimiento en nuestra integridad física que favorece la autoconfianza, y tiene lugar en las relaciones basadas en el amor; 2) el reconocimiento como miembros de una comunidad jurídica con derechos y deberes que favorece el autorrespeto, y tiene lugar en las relaciones basadas en el respeto; 3) el reconocimiento en las diferentes formas de vida que favorece la autoestima, y tiene lugar en las relaciones basadas en la solidaridad.

En el primer capítulo del libro, “Mirar la paz con filosofía”, se intenta definir el concepto de filosofía con relación a los estudios de la paz. La finalidad es justificar la noción de Filosofía para la Paz que el autor ofrece en sus investigaciones. Para llevar a cabo esta labor, se recupera, por un lado, la noción de “filosofía como amor a la sabiduría” que en este caso se traduce como “amor por medios pacíficos”. Por otro lado, se recuerda, también, la noción de “filosofía como admiración o

extrañeza”, y que en el texto se encuentra relacionado con el sentimiento de miedo. El miedo puede producir extrañeza o admiración de los otros y las otras. De este modo, en la filosofía para hacer las paces se potenciará la posibilidad de la admiración de lo diferente, de los otros, las otras y la naturaleza.

En el siguiente capítulo, “Investigación y estudios para la paz”, se pretende mostrar cómo surgieron los estudios para la paz y cómo han ido evolucionando a partir de una revisión de sus etapas. Para completar esta evolución, se enfatiza el análisis del estado de estos estudios después de los atentados del 11-S y del 11-M. En este caso, el autor interpreta que los atentados del 11-S han truncado las esperanzas que se originaron a partir de la década de los noventa con la exaltación del concepto de cultura de paz, y con el compromiso positivo por la práctica de la no-violencia activa. No obstante, considera que después del 11-S y del 11-M hay que seguir trabajando para la promoción de una ONU reformada y para el desarrollo de acciones que favorezcan la construcción de la paz. Entre algunas de las acciones que se señalan encontramos la creación de instituciones para el diálogo religioso y cultural en contra del choque de civilizaciones, las redes globales de movimientos sociales alternativos e instituciones que afronten urgentemente el reparto de los recursos, la pobreza y la marginación.

En “Educación filosófica para la paz desde las experiencias cotidianas” se realizan una serie de propuestas educativas a partir de la Filosofía para hacer las Paces del autor. Destaca la interpretación que se ofrece del aula como una comunidad de aprendizaje centrada en los principios de la comunidad

de comunicación propuestos desde la Ética Discursiva. Todos los participantes en los procesos de aprendizaje son interlocutores válidos a los que se les reconocen competencias comunicativas y para hacer las paces. El capítulo presenta un carácter pedagógico con el uso de actividades prácticas que pueden ser utilizadas en el aula y que favorecerán nuestro aprendizaje de las actitudes pacíficas. Por ejemplo, se proponen ejercicios de reconstrucción de nuestra responsabilidad, y de cambios de perspectiva para llevar a cabo la transformación de conflictos. En el capítulo cuarto, “Desaprender la cultura de la violencia”, se defiende el carácter no biológico de la violencia. Se hace uso de la Declaración de Sevilla promovida por la UNESCO con la pretensión de mostrar la violencia como una construcción social. El objetivo es aprender que podemos interrelacionarnos pacíficamente y construir la paz, al igual que ya hemos hecho con la violencia. Esto es posible porque se entiende que la violencia no es una fatalidad biológica.

En el apartado, “Podemos transformar los conflictos”, se hace hincapié en la metodología de la transformación de conflictos. Se destaca la posibilidad de entender el conflicto de manera positiva gracias a su relación con el empoderamiento, la cooperación y el reconocimiento. Estos últimos son estudiados como rasgos del modelo de transformación positiva señalado por el autor.

Por último, en “Transformación de conflictos y educación de los sentimientos” se afirma la necesidad de educarnos en las formas del sentir positivo para el desarrollo de la actitudes pacíficas. Se observa el sentimiento del amor como una forma del sentir favorable a la transformación positiva, así

como los cuatro antídotos al miedo que se proponen siguiendo a Luther King. De forma resumida, estos antídotos son: 1) hacer frente a nuestros miedos. Preguntarnos por qué tenemos miedo; 2) ser valientes frente al miedo. Ser capaz de no dejarse subyugar por el objeto que desencadena el miedo; 3) Afrontar el temor con un amor capaz de encarar el miedo; 4) tener fe en nuestras capacidades para superar nuestros miedos.

A lo largo del libro, el autor ofrece una visión general de sus investigaciones que pueden ser utilizadas en contextos escolares, tanto en la universidad como en otros niveles de Secundaria. Por esta razón, el texto muestra un carácter pedagógico debido al vocabulario utilizado y a los comentarios realizados sobre algunas posibles prácticas educativas. Las introducciones de cada capítulo permiten mantener continuamente el hilo conductor del texto e ir recordando las ideas ya mencionadas.

El libro es un buen instrumento para investigadores e investigadoras, y educadores de la paz que buscan reflexiones teóricas y prácticas fundamentadas en la posibilidad de transformar positivamente los conflictos. Es un ejemplo de análisis de las posibilidades reales de nuestras capacidades humanas para podernos hacer las paces.

*Sonia París Albert*

Investigadora de la Cátedra  
UNESCO de Filosofía para la Paz  
Universitat Jaume I de Castellón

## EL PULSO DE AMÉRICA LATINA

Fundación Seminario de  
Investigación para la Paz (ed.),  
Gobierno de Aragón,  
Zaragoza, 2004,  
525 páginas.

Con una visión acertada se ha editado esta obra que recoge las reflexiones presentadas por una amplia diversidad de destacados investigadores hispanoamericanos reunidos en 2003 por la Fundación Seminario de Investigación para la Paz, de Zaragoza, con el propósito de examinar diferentes dimensiones de la compleja realidad de América Latina. En la región se están sucediendo, una tras otra, drásticas variaciones que con diversos grados de intensidad y profundidad comparten una tendencia común: avanzar en sentido contrario al recetario neoliberal y al trazado de la potencia hegemónica en el continente. Esta secuencia de acontecimientos tiene relaciones y consecuencias para España y la Unión Europea.

Los vínculos históricos, culturales, lingüísticos y económicos de la Península con América Latina exigen miradas más comprensivas de la dinámica regional, si se quiere avanzar en la recreación de relaciones interregionales que favorezcan un nuevo escenario internacional en el que se privilegie la cooperación y la construcción de la paz. En este sentido *El pulso de América Latina* contiene muy valiosa información y agudas reflexiones presentadas al repasar las esferas de la política, la religión, la economía, la sociedad, la construcción de la paz, las relaciones internacionales, la

topología de los conflictos y resistencias a la violencia política y la reconstrucción de la convivencia en sociedades rotas.

Con la riqueza que ofrecen algunos de sus capítulos (el examen de la política, las relaciones internacionales, la mirada sobre los movimientos sociales y el análisis de los conflictos), la sensación de requerir un mayor análisis en profundidad en algunos ejes temáticos (la economía y la religión) y la conciencia sobre la necesidad de complementar con visiones originales actuales el acercamiento a dimensiones como el despertar de los pueblos indígenas y la edificación de la paz, la obra arroja un balance positivo para el lector interesado en tomar el pulso a la región. Este balance se torna aún más favorable al reflexionar sobre lo que se revela solo al unir los diversos ángulos analíticos.

Un acierto ejemplar lo constituye la inclusión en esta obra de las intervenciones de participantes y las respuestas de los ponentes a interrogantes que se les formularon en los debates. En estos textos se encuentran valiosas revelaciones que ayudan mucho en la labor de construir una mirada informada sobre lo que acontece en la región.

En medio de los múltiples desarrollos temáticos merece la pena destacar - entre varias posibles - algunas reflexiones que identifican áreas de análisis de creciente importancia en la comprensión del devenir regional, a saber: la reflexión en torno a la crisis de los partidos y la emergencia difusa de nuevas formas de la política en torno a los movimientos sociales; el análisis contrastado de las fórmulas de integración económica ofrecidas por EEUU y la Unión Europea y la legitimidad que se deriva de ellas; la construcción de sujetos paz en

medio del decorado bélico global; las ideas de izquierda en el estamento militar en Perú durante Velasco Alvarado; las causas reales del fracaso de las negociaciones entre el gobierno y las guerrillas en Colombia y el papel del poder militar estadounidense en la región; la ola privatizadora y la distancia absoluta de códigos éticos básicos en la actuación de multinacionales españolas en América Latina; y la creación de nuevas culturas humanizadas a partir de las víctimas que han afrontado la barbarie de lo inconcebible.

El devenir latinoamericano está caracterizado por el ingreso a una fase de intensas transformaciones del mosaico asombrosamente diverso que en sí mismo es la región. Cualquier ejercicio de selección de realidades y experiencias que se eligen para ser examinadas afronta siempre el riesgo de dejar fuera ejes decisivos que permitan aprehender los movimientos de fondo y las tendencias de largo plazo, que dan sentido a la multiplicidad de sucesos, avances y retrocesos, que en diferentes sentidos conmueven a las comunidades latinoamericanas. La lectura de *El pulso de América Latina* arroja la certeza sobre el valor de un examen periódico que permita adelantar en el análisis de múltiples temas cruciales en una región en la que están bullendo procesos creativos en los laboratorios del genio colectivo de los pueblos. La periodicidad apoyaría también la construcción, con diferentes enfoques y de manera gradual, de los ejes ya identificados como esenciales. Una vez estudiado *El pulso de América Latina*, y solo a manera de ejemplo, podrían proponerse como ámbitos que complementen la visión, reflexiones en torno a la historia; al papel de los medios de comunicación independientes en la

región; el narcotráfico desde el cultivo de la planta, como cultivos milenarios, y su elaboración para el consumo en los países más desarrollados; los procesos de exterminio en las últimas cinco décadas; las economías alternativas, de intercambio y respeto a la naturaleza, o las respuestas creadoras a los límites absolutos impuestos por el neoliberalismo; el fenómeno migratorio; las comunidades de paz en Colombia, entre otros.

*Claudia Clavijo*

Licenciada en Filosofía e investigadora social  
Colaboradora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

**GÉNESIS Y DESAFÍOS  
DE LAS MIGRACIONES  
INTERNACIONALES.  
PERSPECTIVAS DESDE  
EL SUR**

*Alternativas Sur* Vol. III, Nº 1,  
CIP-FUHEM, Cetri, Madrid,  
2004,  
224 páginas.

**MIGRACIÓN Y  
DESARROLLO.  
ESTUDIOS SOBRE  
REMESAS Y OTRAS  
PRÁCTICAS  
TRANSNACIONALES EN  
ESPAÑA**

Ángeles Escrivá y Natalia  
Ribas (coords.)  
Consejo Superior de  
Investigaciones Científicas,  
Instituto de Estudios Sociales  
de Andalucía,  
Córdoba, 2004,  
312 páginas.

El monográfico de *Alternativa Sur* reúne artículos preponderantemente cortos que hablan sobre India, Suráfrica, Kenia, Bolivia y las migraciones caribeñas. Los temas son también variados: las migraciones femeninas, los campos de refugiados, las implicaciones del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), el impacto de la ampliación de la UE sobre las migraciones árabes, o las transformaciones del mercado laboral internacional. Todos los análisis abordan las migraciones desde la perspectiva del sur y recurren al pasado colonial y postcolonial, o al proceso de configuración del actual estadio de desarrollo capitalista, como marco

desde el cual desmenuzar las peculiaridades de la realidad que exploran. Casi la totalidad de las autoras y autores son de los países o regiones sobre las que escriben. En el editorial se analizan las corrientes migratorias actuales en el contexto de la globalización y de las desiguales consecuencias de este proceso para los países de origen y destino de las migraciones. A continuación, el artículo de Ch. Raghavana examina las migraciones internacionales y su relación con la globalización neoliberal desde una doble vertiente: la falta de trabajo en los países del sur, (no cubierto como se pensaba por la inversión de las multinacionales), y el cierre de fronteras para la mano de obra no cualificada. En la misma sintonía, Irene León denuncia la contradicción entre la promoción de la libertad de movimientos aplicada a capitales y mercancías y las restricciones que sufre la movilidad de la mano de obra, en un escenario de desigualdad y polarización creciente.

En el apartado sobre Asia, Maruja Asis estudia el “mercado” de las migraciones femeninas en la región, principalmente oriundas de Filipinas, Indonesia y Sri Lanka, conformado hace tres décadas. Posteriormente A. Aneesh, en una de las investigaciones más sugerentes de este volumen, descompone las peculiaridades de un tipo de migración laboral emergente: las migraciones virtuales de India a EEUU, hechas realidad gracias al desarrollo tecnológico que ha posibilitado una considerable transformación de los modos de organización del trabajo a escala planetaria. “La ‘migración virtual’ de mano de obra, que consiste en trabajar en el extranjero al tiempo que el trabajador permanece en su país, lleva la problemática de los migrantes más allá de sus fronteras habituales. Las

fuerzas de la globalización pueden ser analizadas ahora en sus efectos ‘localizadores’”. Por último, A. Satyanarayana repasa la historia de las migraciones de trabajadores del sur de la India hacia el sureste de Asia en la época colonial, y el papel que tuvo el trabajo indio de servidumbre en el desarrollo de las economías de Malasia y Birmania. Albert Kasanda Lumembu abre la sección de África con un texto sobre las migraciones del continente en tiempos de globalización, donde reseña las características de las migraciones intra y extra africanas, en conexión con el fracaso de los modelos de desarrollo imperantes. Aurelia Wa Kabwe Segatti utiliza el ejemplo de los refugiados mozambiqueños en Suráfrica para ilustrar las limitaciones del sistema internacional de protección de refugiados, “impotente ante políticas de inmigración coercitivas que constituyen, en este caso, una forma original de migraciones forzadas ‘al revés’”. Para esta autora la política económica neoliberal — que con la aplicación de los planes de ajuste estructural ha profundizado las desigualdades — es la causa principal de las dificultades que deben confrontar las poblaciones en fuga. La situación de los refugiados es también el tema central del texto de Peter Mwangi Kagwanja, que desmenuza críticamente los efectos de la impronta clasificatoria aplicada a la gestión de los campos por parte de las organizaciones humanitarias en Kenia: “Las organizaciones de ayuda se han dedicado, desde entonces, a gestionar la masa anónima de recién llegados clasificándolos por etnia, clan o sexo. Los refugiados han reaccionado reescribiendo su propia historia para poder entrar en las categorías de este sistema humanitario mediante la adopción de estrategias de supervivencia para

acostumbrarse a su nuevo entorno ‘cultural’. Por su parte, Bichara Khader explora el impacto de la UE sobre las migraciones del sur del Mediterráneo en el único artículo que compone el apartado dedicado al mundo árabe y Europa. Para Khader, los nuevos miembros de la Unión no serán competidores en materia de migración para los países del sur del Mediterráneo “que seguirán siendo durante las dos o tres próximas décadas los principales viveros de los flujos migratorios hacia la UE ampliada”. Suzy Castor inaugura la sección de América Latina con un análisis sobre las migraciones caribeñas contemporáneas. A la luz del proceso globalizador y la expansión del mercado internacional, Castor augura un crecimiento del flujo de personas desde la región hacia EE UU, Canadá y las antiguas metrópolis, pero también el aumento de las corrientes intrarregionales, su carácter clandestino y la “fuga de cerebros”. Posteriormente, y también desde el marco de la globalización, Jean-Paul Guevara estudia los cambios en las migraciones bolivianas a Argentina. “Se trata de analizar, a partir del caso boliviano, cómo las tendencias globales afectan las prácticas y patrones demográficos (como la migración) que existían mucho antes que este fenómeno mundial, para luego plantear algunas consecuencias y/o posibles escenarios futuros.” Cerrando el monográfico, el trabajo de Juan Carlos Bossio Rotondo llama la atención sobre la ausencia de cualquier referencia a la circulación de personas en las discusiones sobre el ALCA (al igual que sucedió con la firma del NAFTA) y las consecuencias que esto puede tener para la población de origen latinoamericano emigrada a EEUU. Por su parte, el libro *Migraciones y Desarrollo*, reúne trabajos sobre las

migraciones de Ecuador, República Dominicana, Perú, Marruecos, Senegal, Rumania y China, principales países de origen de los migrantes asentados en España. Todos los artículos están basados en investigaciones llevadas a cabo por quienes escriben, la mayoría de ellos insertos en alguna universidad de España, Europa o EEUU. Algunos de los autores convocados tienen una conocida trayectoria de investigación en el campo de los estudios transnacionales, como es el caso de Luis Guarnizo y Ninna Sorensen. En el capítulo introductorio Natalia Ribas y Angeles Escrivá señalan como objetivo de esta publicación la superación de las aproximaciones al uso utilizadas en la evaluación de las causas y consecuencias de la emigración. “Así, una de las principales cuestiones en las que incide el libro es la del impacto en los lugares de origen de las conexiones transnacionales generadas antes y después de la migración efectiva.” En ese intento, se explora el valor y la potencialidad de las remesas materiales y sociales enviadas por los migrantes a sus países de origen, las prácticas concretas impulsadas por los Estados en nombre del co-desarrollo, la vinculación entre migración y circularidad. Las temáticas son también diversas: asociaciones de inmigrantes, estrategias familiares, las prácticas comerciales, los intereses corporativos o el accionar de los Estados. Según las coordinadoras, el desarrollo es el primer y principal eje que organiza el libro. El artículo de Luis Guarnizo, “Aspectos económicos del vivir transnacional”, inicia el apartado sobre América analizando las implicaciones teóricas y prácticas de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales

que los migrantes mantienen con su lugar de origen. La hipótesis es que “el posicionamiento transnacional de los migrantes tiene influencias significativas y efectos transformadores, no solo en el desarrollo de sus localidades y países de origen, sino también en los procesos macroeconómicos globales...”. Al desarrollo del marco teórico le sigue una revisión de la literatura sobre los procesos que conectan a los migrantes con su tierra natal: remesas monetarias, inversiones comerciales y el apoyo colectivo al desarrollo local. Posteriormente, Ninna Nyberg Sorensen, con el título “Globalización, género y migración transnacional. El caso de la diáspora dominicana”, utiliza el caso de las trabajadoras domésticas dominicanas emigradas a Europa para estudiar, en clave etnográfica, el transnacionalismo desde abajo, más allá de las narrativas masculinas hegemónicas. Sostiene que el aporte de las mujeres dominicanas al desarrollo de sus lugares de origen permanece oculto, ya que sus rutas y destinos no siguen la trayectoria trazada por la emigración masculina hacia EEUU. “(...) mientras el Estado dominicano ha ‘llegado’ hasta cierto punto y ha incorporado los emigrantes dominicanos en los Estados Unidos al proyecto nacional de desarrollo, las trabajadoras domésticas dominicanas en España han estado hasta ahora excluidas de dicho proyecto. Ellas permanecen como ‘las heroínas no elogiadas’ de la globalización”. A continuación, el capítulo de Andrés Vallejo “El viaje al Norte. Migración transnacional y desarrollo en Ecuador”, partiendo de considerar las migraciones transnacionales y las respuestas gubernamentales como componentes del juego de fuga, captura y fuga entre estado y

sociedad, explora con herramientas “foucaultianas” las relaciones entre los proyectos personales de los sujetos y familias migrantes y los proyectos de la nación ecuatoriana. “Así pues, la migración transnacional puede ser vista como la realización corpórea y personalizada del proyecto de la modernidad ecuatoriana: un imaginario viaje colectivo remontando las jerarquías geográficas del progreso.” Después de repasar los debates sobre globalización y modernidad, en relación a la migración transnacional, se especifican los modos de inserción de Ecuador en el mercado internacional, delineando la noción hegemónica de modernidad ecuatoriana. Por último, se toma como caso de estudio la puesta en práctica del Acuerdo Bilateral para la Regulación de los Flujos Migratorios entre España con Ecuador. Bajo el epígrafe “Formas y motivos de la acción transnacional. Vinculaciones de los peruanos con el país de origen”, Ángeles Escrivá aporta su visión sobre la migración peruana hacia España. La autora presenta algunos datos sobre la inmigración peruana en España, para luego centrar la atención en los actores públicos y privados, institucionales y no institucionales, que de una u otra manera, propician y mantienen los lazos entre las personas emigradas y las familias, comunidades y Estados de origen, con especial incidencia en las acciones estatales dirigidas hacia la población in/emigrante. “De este modo, se intenta discernir los aspectos de la acción ‘desde arriba’ que armonizan con la acción ‘desde abajo’ o buscan objetivos distintos, con especial mención a los procesos de integración, potenciación de la ciudadanía y desarrollo.” Joan Lacomba abre la sección dedicada a África con su trabajo

“Migración y desarrollo rural en Marruecos. El papel de los emigrantes y sus asociaciones”, donde plantea la emigración y el asociacionismo como dos respuestas al reto del desarrollo. Los materiales sobre los que trabaja proceden fundamentalmente de estancias en Marruecos y entrevistas con algunas de las organizaciones asentadas allí y vinculadas a la emigración. En esta oportunidad relata las experiencias de Migrations et Développement y las asociaciones Ait Iktel, Tifaouine y ATIME-Remcode. “El panorama es, pues, diverso, contradictorio en ocasiones (...), pero esperanzador en la medida en que se ensayan nuevos modelos que pueden enriquecer las formas de abordar en el futuro las complejas relaciones entre las migraciones y el desarrollo.” También sobre Marruecos escribe Natalia Ribas el capítulo “Barrios y familias tangerianas dependientes de remesas”, con el objetivo de estudiar las variadas estrategias a nivel local que ponen en relación formas de supervivencia en origen y migraciones internacionales, basándose en un estudio etnográfico realizado en la ciudad de Tánger, y teniendo en consideración su carácter de ciudad fronteriza. “No obstante, no solo una lectura del envío de remesas a la escala del barrio permite constatar un grado de dependencia de los barrios, sino también permite percatarse de cómo las personas están viviendo hoy en día la movilidad social, utilizando un abanico de destinos mucho más diversificado que los frecuentes en el pasado.” Cierra el apartado sobre África el artículo “Prácticas comerciales transnacionales y espacios de acción de los senegaleses en España”, de Papa Sow, que atiende a la presencia senegalesa en España, en especial a los vendedores ambulantes. Tras

aclarar que se entiende por transnacionalismo y comunidad “la segunda gran línea de esta aportación se refiere a las prácticas comerciales individuales, semi-colectivas y colectivas de los *Móodu-Móodu* establecidos en España”. El tercer punto describe las redes de los vendedores y sus espacios físicos de acción, para, finalmente, dedicarse al ámbito de las creencias de los senegaleses inmigrados.

La última sección del libro, dedicada a Europa y Asia, está compuesta por dos artículos. En el primero, “El difícil ejercicio de la libre circulación. Una introducción a la historia reciente de la migración rumana”, Dana Diminescu reconstruye la historia de la emigración rumana en conexión con transformaciones sociopolíticas de gran calado, principalmente en lo relativo a las relaciones de los diferentes países de la UE con Rumania, a partir de lo cual establece tres etapas con tendencias migratorias diferentes. En las conclusiones apunta algunas implicaciones del ingreso de Rumania a la UE en lo que a gestión fronteriza se refiere y concluye “Para entrar en Europa, pasaje obligado, como en el caso de todos los países PECO, debe crearse primeramente una frontera segura al Este, que se convierta en la nueva frontera exterior del Este de Europa. Crear una frontera para circular mejor, he aquí una de las mayores paradojas de nuestra época”. En el segundo texto, Joaquín Beltrán, con el título “Remesas y redes familiares desde China a España”, parte de considerar las remesas como fenómeno clave que sitúa en primer plano la estrecha relación entre migración, economía y familia. “Economía y familia son los ejes fundamentales de muchos procesos migratorios, los cuales necesitan contextualizarse en los

parámetros de las políticas migratorias, tanto en origen como en destino, así como en las circunstancias de cada país, ante las cuales se reacciona desplegando toda una serie de estrategias para hacerles frente.” Sus estudios se centran en las migraciones chinas, y recorre la historia de esa diáspora vinculándola con las transformaciones económicas del país de origen, así como con las relaciones entre el Estado chino y sus emigrantes. Posteriormente describe el perfil de la comunidad china en España, entendida siempre como un componente más de la diáspora, para luego examinar las remesas, donaciones e inversiones de estos emigrantes en su país de origen, así como el juego de acumulación de capital económico y simbólico que estas estrategias habilitan.

Más allá de las diferentes perspectivas y niveles de profundidad con los que cada una de estas publicaciones analiza el amplio y complejo fenómeno de los movimientos de población, ambas tienen, entre otros, dos puntos favorables en común: su visión de las migraciones como un proceso de origen y alcance global y la atención puesta tanto en los países de origen como de destino. Y esto, como bien apuntan Ángeles Escrivá y Natalia Ribas en la introducción del libro *Migración y Desarrollo*, es un bien escaso en el panorama español, por el momento aún centrado en cuestiones más bien cuantitativas y descriptivas, preocupado por el aquí y ahora y poco atento a los análisis estructurales y transnacionales. Probablemente estas limitaciones sean producto de una agenda de investigación organizada a fuerza de subvenciones públicas que peca de “ombligüismo” e inmediatez, pero también (nos parece) por la existencia de feudos (y señores

feudales), principalmente en el ámbito académico, que dificultan la emergencia de puntos de vista alternativos. Y aquí es oportuno explicitar algo que se señala en la introducción como otro de los motivos de la falta de interés por los países de origen: “la poca presencia de investigadores de –y formados en– los países de origen de las migraciones en el panorama investigador español.”

Consideramos necesario precisar que se trata de poca presencia reconocida, porque en verdad son varias las personas inmigradas que están ahora mismo investigando en esta área, trabajando en tesis doctorales o en otros proyectos (incluso en la universidad), si bien la mayor parte de las veces en situaciones precarias. Y es que la defensa de lo nuestro opera también, y con fuerza, en este campo.

*Sandra Gil Araujo*

Instituto Universitario de Investigaciones Ortega y Gasset

**POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA. LOS CINCO PRIMEROS AÑOS (1999-2004)**

Nicole Gnsesotto (ed.)  
 Institute for Security Studies,  
 Unión Europea,  
 París, 2004,  
 318 páginas

El pasado 20 de febrero se celebró en España el referéndum consultivo para la ratificación del Tratado Constitucional de la Unión Europea

(UE). Muchos ciudadanos creyeron, entonces, que el voto positivo implicaría un proceso de militarización en el escenario del viejo continente, mostrando su malestar porque el tradicional modelo pacifista en Europa fuera sustituido por una concepción militarista similar a la de EEUU. El reciente documento publicado por el Instituto de Estudios de Seguridad, una agencia de la UE que desde enero de 2002 sirve como canal de comunicación entre expertos y políticos, así como de apoyo en el desarrollo de la Política Exterior de la Unión Europea (PESC) y la Política de Seguridad y Defensa (PESD), resuelve de forma didáctica los interrogantes de quienes veían en el Artículo I.41 de la Constitución Europea una carta en blanco para iniciar el rearme y una política ofensiva hacia el exterior de sus fronteras.

*Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*

constituye un magnífico manual para el público en general, en el cual se confirma el universo de valores netamente europeos que ha servido como motor inspirador de la PESD: su compromiso por la paz, la cooperación al desarrollo, la solidaridad, el consenso, el diálogo político, la defensa de los derechos humanos, la prevención de conflictos, la gestión de crisis, entre otros. Incluye, además, un breve e interesantísimo prólogo de Javier Solana, actual secretario general del Consejo de Ministros y Alto Representante para la PESC, y quien se espera represente la nueva figura de ministro de Asuntos Exteriores de la Unión si entrara en vigor la Constitución (en principio, el 1 de noviembre de 2006). La PESD dota a Europa de los mecanismos necesarios e imprescindibles para hacer valer sus principios y defenderlos tanto al

interior como al exterior de sus fronteras. No es una política ofensiva, sino una política que se erige como defensora de los valores que le son propios, defensora de la paz y estabilidad tanto a nivel regional como mundial. En definitiva, es una política que trata de corregir la tan manida frase, cuya paternidad ha quedado ya desdibujada, de que “Europa es un gigante económico, un enano político y una larva militar”.

Desde que en diciembre de 1998 se produjera la histórica declaración franco-británica de Saint Maló, auténtico acto fundacional de la PESD, los distintos Consejos Europeos de Colonia, Helsinki, Feira, Niza, Gotemburgo, Laeken, Sevilla, Copenhague, Salónica o Bruselas, se han esforzado por superar los déficit y obstáculos que habían demostrado la debilidad de la UE y su dependencia de la ayuda aliada a la hora de gestionar crisis en el interior de sus fronteras. Las reticencias derivadas del respeto a la soberanía nacional no han impedido reforzar la eficacia colectiva de la Unión sobre la base de un modelo estratégico que, consciente de la complejidad y multidimensionalidad de las actuales amenazas, defiende un enfoque omnímodo de actuación que combina tanto medios civiles como militares.

Hasta llegar a nuestros días son ingentes las barreras que han debido superarse y que todavía permanecen. Las divisiones surgidas entre los socios europeos a raíz de la intervención en Irak nos ofrecen una idea de cuánto más complejo será avanzar en una Unión de 25 sobre cuestiones como: el vínculo trasatlántico, el edificio institucional de la PESD, el desarrollo de las capacidades militares, las actuaciones sobre el terreno o la entrada en vigor del Tratado Constitucional. El Informe

del Instituto de Estudios de Seguridad permite un acercamiento comprensivo de dicha realidad. Consta de una magnífica introducción elaborada por Nicole Gnesotto, directora del Instituto, y dos bloques. En el primero se aborda de forma teórica la evolución de la PESD desde 1999 hasta 2004, mientras que en el segundo se incluyen los testimonios de algunos de los principales protagonistas en este proceso: Rainer Schuwirth, Norbert Gresch, Jean-Louis Gergorin, Ferdinando Riccardi, Theo Sommer, entre otros.

Los logros alcanzados son muchos. Después de cincuenta años de inmovilismo y *statu quo* en el ámbito de la política de seguridad y defensa de la Unión, en apenas cinco años cuenta con una Agencia Europea de Defensa, encargada de propiciar la eficacia, flexibilidad y rapidez militar; y con un Ministro de Asuntos Exteriores, que dotará de visibilidad, autoridad y firmeza la posición común de los 25, confirmando que la UE es un actor al que respetar e imitar en sus esfuerzos por alcanzar la paz a través de la prevención de conflictos y gestión de crisis, tanto a nivel regional como mundial. Posee, también, fuerzas capaces de desplegarse no sólo en territorio europeo: Bosnia-Herzegovina (Misión MPUE) y Antigua República Yugoslava de Macedonia (Operación *Concordia y Próxima*), sino en otros continentes como África, donde, el 12 de junio de 2003, el Consejo de la UE aprobó la Operación Artemis a fin de estabilizar las condiciones de seguridad en la República Democrática del Congo.<sup>1</sup> Destaca, igualmente, el reconocimiento de una cláusula de

asistencia militar en caso de un ataque o agresión armada contra los miembros de la UE (apartado 7 del artículo I.40 del Tratado Constitucional, TC), así como una cláusula de solidaridad que, conforme al artículo I.42 TC, constituye la culminación de la Declaración de Sevilla sobre el terrorismo y PESD (junio, 2002) al prever la utilización de todos los instrumentos necesarios, incluidos militares, para asistir a un Estado miembro víctima de un atentado terrorista o de catástrofes naturales y de origen humano. No se puede olvidar la redacción de una auténtica visión estratégica común que, bajo el liderazgo de Javier Solana, confirma la misión de la UE como promotora de una serie de valores y normas: la justicia, la democracia, el respeto a los derechos humanos, el diálogo o la cooperación. Al tiempo que corrobora, también, su fuerza y capacidad coercitiva siempre que sea necesario para salvaguardar tales principios. Construir con bases sólidas el edificio de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea requiere ineluctablemente superar muchos retos y desafíos. No obstante, esa "larva" que fue en su día, está creciendo, desarrollándose y fortaleciéndose a un ritmo imparable. Es previsible que, pese a la imprevisibilidad de los desafíos que atenazan el actual escenario internacional, los logros alcanzados hasta el momento sirvan para erigir los pilares esenciales bajo los cuales pueda desarrollarse plenamente la "nueva criatura".

Natalia Gómez Collado  
Colaboradora del Centro de  
Investigación para la Paz  
(CIP-FUHEM)

<sup>1</sup> Sobre la Operación Artemis ver Alexandra Lages y Laurence Thieux, "Artemis: operación de paz de la UE en África", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño 2003, Nº 83, pp. 49-55.

---

**Seguridad Humana**

---

**143**

# Bibliografía

SUSANA FERNÁNDEZ HERRERO

# Seguridad Humana<sup>1</sup>

## LIBROS:

- Aguilar, Miguel Ángel y José María Ridao (eds.), *Conceptos para la Seguridad en el Siglo XXI*, Asociación de Periodistas Europeos, Madrid, 2005.
- Bodemer, Klaus, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina*, Recal, IKK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad, 2003.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security. An New Framework for Analysis*, Lynner Rienner, Londres, 1998.
- Croft, Stuart y Terry Terriff, *Critical Reflections on Security and Change*, Frank Cass, Londres, 2000.
- Diamint, Rut, *Democracia y Seguridad en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001.
- Fisas, Vicenç, “Nuevos conceptos de seguridad”, en *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*, Icaria, Barcelona, 1998, pp. 247-265.
- Goucha, Moufida y Jackie Cilliers (eds.), *Peace, Human Security and Conflict Prevention in Africa*, Institute for Security Studies (ISS), Pretoria, 2001.
- Hendrickson, Dylan y Andzej Karkoszka, “The Challenges of Security Sector Reform”, en *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmaments and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 175-201.
- McRae, Rob y Don Hubert, *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*, McHill, Queens University Press, Montreal, 2001.
- Nef, Jorge, *Human Security and Mutual Vulnerability: The International Political Economy of Development and Underdevelopment*, International Development Research Centre (IDCR), Ottawa, 1999.
- Patrice M. Franko, *Toward a New Security Architecture in the Americas: The Strategic Implications of the FTAA*, The Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington D.C., 2000.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Nuevas dimensiones de la seguridad humana”, en *Informe de Desarrollo Humano 1994*, Fondo de Cultura Económico, México D.F., 1994.
- Renner, Michael, *Armamento y seguridad: dimensiones económicas y ambientales*, Los Libros de la Catarata, Bakeaz, Madrid, 1993.

Susana Fernández Herrero es Licenciada en Historia y responsable del Centro de Documentación de FUHEM

<sup>1</sup> La autora agradece la colaboración de Julia García-Arévalo y María Serrada en la elaboración de la sección de Artículos de esta Bibliografía.

- Rojas Aravena, Francisco y Moufida Goucha (eds.), *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz. América Latina y El Caribe*, FLACSO-Chile UNESCO, Santiago, 2002.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.), *La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre*, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad, Paz y Seguridad en las Américas, Woodrow Wilson International Center, 2003.
- Sánchez Cano, Javier, *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*, Institut de Ciències Politiques i Socials, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1999.
- UNESCO, *What Agenda for Human Security in the Twenty-first Century?: Proceedings, First International Meeting of Directors of Peace Research and Training Institutions*, UNESCO, París, 27-28 de noviembre de 2000.
- Worldwatch Institute, *La situación del mundo 2005: Redefiniendo la Seguridad Mundial*, Icaria, FUHEM, Barcelona, 2005.

### **ARTÍCULOS:**

- Buzan, B, “New Patterns of Global Security”, *International Affairs*, 1991, Vol. 67, Nº 3, pp. 431-451.
- United Nations Development Program, “Redefining Security: The Human Dimension”, *Current History*, mayo de 1995, Vol. 94, Nº 592, pp. 229-236.
- Lawrence Freedman, “International Security: Changing Targets”, *Foreign Policy*, primavera de 1998, Nº 110, pp. 48-64.
- Michael Brzoska, “The Concept of Security Sector Reform”, *BICC, Brief*, junio de 2000, Nº 15, pp. 14-22.
- Nicole Ball, “Good Practices in Security Sector Reform”, *BICC, Brief*, junio de 2000, Nº 15, pp. 14-22.
- Francisco Rojas Aravena, “El nuevo concepto de Seguridad Humana”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2000, Nº 72, pp. 13-19.
- Roland Paris, “Human Security Paradigm Shift on Hot Air?”, *International Security*, 2001, Vol. 26, Nº 2, pp. 87-102.
- Jane Chanaa, “Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects”, *Adelphi Paper*, junio de 2002, Nº 344, Monográfico.
- Vicenç Fisas, “Repensar la seguridad”, *El País*, 31 de julio de 2002.
- Vicente Hueso García, “Andrés Ortega. La Seguridad Posmoderna”, *Cuadernos de Estrategia*, enero de 2003, Nº 119, pp. 199-226.
- Stephen Gill, “American Transparency Capitalism and Human Security: A Contradiction in Term?”, *Global Change, Peace & Security*, febrero de 2003, Vol. 15, Nº 1, pp. 9-27.
- Ernes Harsch, “Africa builds its own peace forces”, *Africa Recovery*, octubre de 2003, Vol.17, Nº 3, pp. 14-20
- Adele Mugford, “Human security-constraints and possibilities”, *New Routes*, septiembre de 2003-marzo de 2004, Vol. 9, Nº 1, pp. 8-12.
- Raúl Benítez Manaut, “Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI”, *Revista Cidob d’afers internacionals*, diciembre de 2003-enero de 2004, Nº 64, pp. 49-70.

- “Seguridad Ciudadana y Orden Público en América Latina”, *Nueva Sociedad*, mayo-junio de 2004, N° 191, Monográfico.
- Keith Krause, “Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano 2005, N° 90, pp. 19-30.
- Andrew Mack, “El concepto de seguridad humana”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, verano 2005, N° 90, pp. 11-18.
- Tobias Debiel, “The Need for an Integrated Security Concept”, *BICC, Brief*, octubre de 2004, N° 30, pp. 52-55.
- Anne Hammerstad, “Domestic threats, regional solutions? The challenge of security integration in Southern Africa”, *Review of International Studies*, enero de 2005, Vol. 31, N° 1, pp. 69-87.
- Gregory D. Foster, “A new security paradigm”, *World Watch*, enero-febrero de 2005, Vol.18, N° 1, pp. 36-46.
- José Antonio Sanahuja, “Seguridad desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: Los objetivos del Milenio y la secularización de la ayuda”, *Documentación Social*, enero-marzo de 2005, N° 136, pp. 25-41.
- Rosalind Boyd, “Gender and human security issues: building a programme of action-research”, *Development in Practice*, febrero de 2005, Vol.15, N° 1, pp. 115-121.

## DOCUMENTOS:

- Kofi A. Annan, *Nosotros los Pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, ONU, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, marzo de 2000 en <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/full.htm>
- ONU, Asamblea General, *Declaración del milenio*, 13 septiembre de 2000, en <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Sverre Lodgaard, *Human Security: Concept and Operationalization*, United Nations University of Peace, Tokio, noviembre de 2000, en [http://www.upeace.org/documents/resources%5Creport\\_lodgaard.doc](http://www.upeace.org/documents/resources%5Creport_lodgaard.doc)
- Arabinda Acharya and Amitav Acharya. *Human Security in Asia: Conceptual Ambiguities and Common Understandings*. Unpublished paper. York University, Toronto, 2001.
- Nicole Ball, *Human Security and Human Development: Linkages and Opportunities Conference Report, Programme for Strategic and International Studies, Graduate Institute of International Studies*, Génova, 8-9 marzo de 2001.
- J. Kayode Fayemi, *Comments on the Human Security Aspect of the Poverty Reduction Guidelines*, Centre for Democracy and Development, Lagos & Londres, 2001, en [http://www.etcint.org/Poverty%20WS/Fayemi\\_HS.doc](http://www.etcint.org/Poverty%20WS/Fayemi_HS.doc)
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, diciembre de 2001.
- Canadá, Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, *Vivir sin miedo. Política Exterior de Canadá sobre Seguridad Humana*, 2002, en [http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/Freedom\\_Spa.pdf](http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/Freedom_Spa.pdf)

- Tim Edmunds, *Promoting Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Future Research Agendas*, Democratic Forced of Armed Control (DCAF), Working Paper N° 49, julio de 2002, en [http://www.dcaf.ch/publications/Working\\_Papers/49.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/49.pdf)
- Francisco Rojas Aravena y Claudia F. Fuentes, *La Seguridad Humana: referencias conceptuales y aplicabilidad a Centroamérica*, Taller sobre Seguridad Humana en Centroamérica, organizado por la Universidad para la Paz. San José, Costa Rica, 6-8 de noviembre de 2002.  
[www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=412](http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=412)
- Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK), *Violencia e (in)seguridad pública a nivel local en América Latina y Europa*, RECAL Documento de trabajo 08/2003, Hamburgo, 2003.
- Commission on Human Security, *Human Security Now*, Nueva York, 2003, en <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.pdf>
- Claudia F. Fuentes y Francisco Rojas Aravena, *Marcos teóricos, normativos y educacionales para la promoción de la Seguridad Humana en América Latina y El Caribe*, Seminario Internacional Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina, Santiago-Chile, 20-22 de agosto de 2003, FLACSO-Chile, UNESCO, Santiago, 2003.
- Víctor Valle, *Derechos Humanos, Acceso a la Información y Seguridad Humana*, Seminario Internacional Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina, Santiago-Chile, 20-22 de agosto de 2003, FLACSO-Chile, UNESCO, Santiago, 2003, en [http://www.upeace.org/documents/resources%5CFLACSO\\_CHILE\\_PONENCIA\\_VV\\_DDHH\\_ETC.doc](http://www.upeace.org/documents/resources%5CFLACSO_CHILE_PONENCIA_VV_DDHH_ETC.doc)
- Michael Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper N° 4, Génova, noviembre de 2003, en [http://www.dcaf.ch/publications/Publications%20New/Occasional\\_Papers/4.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Publications%20New/Occasional_Papers/4.pdf)
- Claudia F. Fuentes, *Cumbre del Milenio y Seguridad Humana*, noviembre de 2003, en <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=661>
- Javier Solana, *Una Europa segura en un mundo seguro*, Consejo Europeo, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, en <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>
- Karna Batthyány, *Obstáculos a la seguridad humana. Análisis de los informes nacionales de Social Watch 2004*, en <http://www.socialwatch.org/es/informesTematicos/77.html>
- Martha Barcena Caqui, *La Evolución del Derecho internacional y Seguridad Global: Seguridad Humana y procesos de desarme y control de armas convencionales, en particular armas ligeras y ligeras*, Seminario Internacional sobre sistemas Jurídicos Comparados, CELAG (Centro Latinoamericano de la Globalidad), febrero de 2004 en <http://www.celag.edu.mx/derechocomparadombc.pdf>

## **DIRECCIONES DE INTERNET:**

- African Human Security Initiative (AHSI) - <http://www.africanreview.org/>
- Amnesty International (AI) - <http://www.amnesty.org/>
- Arab NGO Network for Development (ANND) - <http://www.annd.org/>
- Bonn International Centre for Conversion (BICC) - <http://www.bicc.de/>
- Canadian International Development Agency (CIDA) –  
<http://www.acdi-cida.gc.ca/index.htm>
- Canada's Foreign Policy on Human Security - <http://www.humansecurity.gc.ca/>
- Canada's International Policy Statement - <http://www.dfait-maeci.gc.ca/>
- The Centre for Humanitarian Dialogue. Geneva, Switzerland - [http://www.hdcen-  
tre.org/](http://www.hdcen-<br/>tre.org/)
- The Commission on Human Security - <http://www.humansecurity-chs.org/>
- Conflict and Humanitarian Affairs Department (DFID, UK) -  
<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/conflicthumanitarianassistance.asp>
- Conflict Prevention and Reconstruction Unit (World Bank - Group) -  
[http://inweb18.worldbank.org/essd/sdvext.nsf/67ByDocName/TheWorldBankin-  
ConflictandDevelopment](http://inweb18.worldbank.org/essd/sdvext.nsf/67ByDocName/TheWorldBankin-<br/>ConflictandDevelopment)
- Escuela de Cultura de Paz (ECP) - [http://www.pangea.org/unescopau/castella-  
no/programas/desarme.htm](http://www.pangea.org/unescopau/castella-<br/>no/programas/desarme.htm)
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile- [http://www.flac-  
so.cl/flacso/](http://www.flac-<br/>so.cl/flacso/)
- Global Environmental Change and Human Security (GECHS) -  
<http://www.gechs.org/>
- Harvard University. Program on Humanitarian Policy and Conflict Research  
(HPCR)- <http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/>
- Human Security Centre at Liu Institute for Global Issues, Vancouver Canada -  
<http://www.humansecuritycenter.org/>
- Human Security Unit at the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs  
(UN- OCHA) -  
<http://ochaonline.un.org/webpage.asp?MenuID=8287&Page=1516>
- International Relations and Security Network (ISN) - <http://www.isn.ethz.ch/>
- International Committee of the Red Cross (ICRC) - <http://www.icrc.org/spa>
- The International Peace Research Institute, Oslo (PRIO) Security Programme  
[http://www.prio.no/page/Project\\_detail/Research\\_menu\\_right/9244/37665.html](http://www.prio.no/page/Project_detail/Research_menu_right/9244/37665.html)
- The Institute for Human Security – Tufts University -  
<http://fletcher.tufts.edu/humansecurity/>
- Institute for Security Studies (ISS), South Africa - <http://www.iss.co.za/>
- Ministry of Foreign Affairs of The Netherlands – Peace and Security Division  
[http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=MBZ311493](http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZ311493)
- Ministry of Foreign Affairs of Japan – Human Security Site -  
[http://www.mofa.go.jp/policy/human\\_secu/](http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/)
- Norwegian Institute for International Affairs (NUPI) - <http://www.nupi.no>
- Organization of American States (OAS) - <http://www.oas.org/>
- OSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights -  
<http://www.osce.org/odihr/13371.html>

- Portal on Women, Peace & Security (UNIFEM) -  
<http://www.womenwarpeace.org/>
- Red de Seguridad Humana - <http://www.humansecuritynetwork.org>
- The Regional Human Security Centre at the Jordan Institute of Diplomacy -  
<http://www.id.gov.jo/human/index.html>
- UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery -  
<http://www.undp.org/bcpr/about.htm>
- UNESCO. The Unit for Peace and Human Security -  
<http://www.unesco.org/securipax/>
- The United Nations & Global Security (United Nations Foundation) -  
<http://www.un-globalsecurity.org/about.asp>
- The United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR).  
Human Security Program - [http://www.unidir.org/html/en/human\\_security.html](http://www.unidir.org/html/en/human_security.html)
- The United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) -  
<http://www.unitar.org/>
- The United Nations Center for Regional Development (UNCRD) -  
<http://www.uncrd.or.jp/hs/>